

LA MOCIÓN DE CENSURA: ¿CONSTRUCTIVA U «OBSTRUCTIVA»? (*)

FERNANDO SIMÓN YARZA

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS ORÍGENES Y LAS RAZONES DE LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA: 1. *La experiencia de Weimar y la constitucionalización de la moción de censura constructiva en la Ley Fundamental de Bonn*. 2. *La moción de censura constructiva en la Constitución española de 1978*.—III. LA EXPERIENCIA DE LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA EN ESPAÑA Y ALEMANIA.—IV. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA.—V. CONCLUSIÓN: ¿ES CONVENIENTE MANTENER LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA?

1. INTRODUCCIÓN

Es ampliamente aceptado que, en el Estado de partidos, la institución parlamentaria posee un significado distinto al que poseía en los regímenes parlamentarios tradicionalmente considerados como puros (1). Hoy en día, la discusión que tiene lugar en las cámaras no es para nada un contraste de razones en aras de llegar a la verdad, sino un debate *ad referendum*, en el que los grupos some-

(*) El 28 de febrero de 2014, tuve la oportunidad de presentar un borrador de este trabajo en el Seminario de Profesores de Derecho Constitucional que, bajo la dirección de los profesores Rubio Llorente y Aragón Reyes, se celebra mensualmente en la Universidad Autónoma de Madrid. Agradezco sinceramente la discusión que suscitó y los comentarios que lo enriquecieron.

(1) La privación completa de su significado en la democracia de masas encuentra su expresión paradigmática, como es conocido, en SCHMITT, C., *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Múnich y Leipzig, Duncker & Humblot, 1923. Para la crítica a la tesis de Schmitt, *vid.* ARAGÓN REYES, M., «La democracia parlamentaria: parlamentarismo y antiparlamentarismo (Estudio Preliminar a la obra *Sobre el Parlamentarismo*, de Carl Schmitt), en *Estudios de Derecho Constitucional*, 2.ª ed., Madrid, CEPC, 2009, págs. 447 y sigs.

ten sus argumentos y querellas al veredicto futuro del pueblo, expresado en las urnas (2).

Con independencia del alejamiento que, respecto al parlamentarismo clásico, suponga el parlamentarismo del Estado de partidos —el cual resulta difícilmente sustituible en nuestra sociedad de masas—, es fácil constatar *un creciente descontento respecto a la efectividad del control parlamentario*. Este viene originado por multitud de factores, alguno de los cuales se relaciona con el propio modelo indicado —v. gr., la conversión del Parlamento en un órgano en el que se formalizan decisiones tomadas previamente (3)—, si bien existen otros que podrían corregirse sin necesidad de apelar a un parlamentarismo pretérito, hoy imposible y, probablemente, inconveniente. Es oportuno aludir, en este sentido, al alejamiento de los representantes respecto a sus electores —principalmente en los sistemas de representación proporcional (4)—; a una acentuación del can-

(2) Sobre la función de control en el parlamentarismo contemporáneo, *vid.* más ampliamente, entre otros, RUBIO LLORENTE, F., «El control parlamentario» (1985), en *La forma del poder*, vol. II, Madrid, CEPC, 2012, págs. 687 y sigs.; PUNSET, R., «El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de Gobierno», en PAU I VALL (coord.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013, págs. 157 y sigs.; GARRORENA MORALES, Á., «Algunas sugerencias para renovar la función de control», en PAU I VALL (coord.), *Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Cizur Menor, Aranzadi, 1998, págs. 421 y sigs.; LÓPEZ GUERRA, L., «El control parlamentario como instrumento de control de las minorías», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, págs. 81 y sigs.; FERNÁNDEZ SARASOLA, I., «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 60, 2000, págs. 89 y sigs., y ARAGÓN REYES, M., «Sobre el significado actual del Parlamento y del control parlamentario: información parlamentaria y función de control» (1994), en *Estudios de Derecho Constitucional*, cit., págs. 603 y sigs.

(3) *Vid.* v. gr. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *Estudios jurídico-constitucionales*, México, UNAM, págs. 446 y sigs. Coincido con Rubio Llorente en que, hasta cierto punto, los parlamentos formalizadores de una voluntad constituida antes responden a un cambio en nuestras democracias [*vid.* su trabajo «El Parlamento y la representación política» (1984), en *La forma del poder II*, cit., págs. 651 y sigs.].

(4) *Vid.*, entre otros, GARRORENA MORALES, Á., «Algunas sugerencias para renovar la función de control», cit., págs. 435 y sigs. De todos modos, no se puede obviar que los sistemas mayoritarios, aun aproximando a los representantes a los ciudadanos —especialmente cuando las elecciones se verifican en distritos uninominales—, pueden suponer una excesiva reducción de la complejidad social y, en todo caso, resultan un espejo menos fiel de la pluralidad ciudadana. Acerca de las ventajas e inconvenientes de uno y otro sistema y de su carencia de superioridad política absoluta, *vid.* FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., «El sistema electoral del Congreso de los Diputados», *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, en especial las págs. 50 y sigs. Para el enconado debate constituyente al respecto *vid.* v. gr., además del citado artículo, el trabajo de CACIAGLI, M., «Sistema electoral de las Cortes», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PREDIERI, A., *La Constitución Española de 1978*, 2.^a ed., Madrid, Civitas, 1981, págs. 546-553.

cillerismo más allá de lo necesario en el Estado de partidos; a las listas cerradas y bloqueadas (5); o al exceso de racionalización parlamentaria en beneficio de la estabilidad de los gobiernos. Este exceso tiene, a su vez, una pluralidad de manifestaciones, por ejemplo, la paradójica regulación de la capacidad de crear comisiones de investigación —en nuestro país, vedada a las minorías (6)—, la deficiente ordenación de los debates (7) y, tal vez —he aquí el punto sobre el que reflexionaremos en las próximas páginas—, la moción de censura constructiva.

El carácter «constructivo» de la moción de censura supone, huelga decirlo, que quienes la suscriben presenten un candidato a la Presidencia del Gobierno, de modo que la caída del gabinete censurado solo pueda producirse si el Parlamento es capaz de investir, al mismo tiempo, un nuevo Presidente. Se trata de una institución que solo tiene sentido bajo el supuesto del régimen parlamentario de Canciller, esto es, de que el Jefe del Gobierno «personaliza» la confianza parlamentaria y propone el nombramiento y separación de sus ministros. Careciendo el Jefe de Gobierno de esta facultad, la renovación integral del Ejecutivo requeriría no solo la sustitución de su Presidente, sino el acuerdo —difícil de lograr— para investir a un Gabinete completo. La moción de censura constructiva pretende, en consecuencia, favorecer la estabilidad de un Gobierno de Canciller permitiéndole continuar en el cargo aun en contra de la mayoría de la asamblea. Estamos ante una institución que rompe con un principio clásico del parlamentarismo, a saber, que *el Gobierno ha de contar con la confianza parlamentaria*. En las páginas siguientes trataré de examinar las razones que abonaron el nacimiento de esta institución, en Alemania primero y después en nuestro propio ordenamiento; procuraré examinar la coherencia de los argumentos que la sustentan y de las críticas que contra ella se vierten, y emitiré, en fin, un juicio sobre la conveniencia o no de mantenerla.

Para centrar la cuestión, anticipo que no analizaré con detalle otros asuntos, poco discutidos, ligados también a la racionalización de la moción de censura.

(5) Vid. al respecto, v. gr., el análisis del *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, de 24 de febrero de 2009, Madrid, Consejo de Estado-CEPC, 2009, págs. 152 y sigs. (IV, 3.2).

(6) Vid. un análisis comparado en TORRES BONET, M., *Las comisiones de investigación*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, págs. 205 y sigs. Como advierte FERNÁNDEZ SARASOLA (*op. cit.*, págs. 100-101), de esta forma no solo se desnaturaliza el sujeto de control sino también su destinatario, que con frecuencia no será el Gobierno actual sino uno anterior.

(7) ARAGÓN REYES, «Sobre el significado actual del Parlamento y del control parlamentario: información parlamentaria y función de control», cit., págs. 615-616. Sobre los debates, vid. el estudio comparado de SANTAOLALLA, F., *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982.

Así, por ejemplo, la necesidad de una *mayoría absoluta* para aprobar la moción es comúnmente considerada un avance, puesto que una mayoría absoluta de apoyos no es un requerimiento ineluctable para legislar y, sin embargo, la capacidad de hacer caer al gobierno con una simple mayoría relativa de desaprobaciones puede producir una inestabilidad excesiva —como se verificó durante la Tercera República francesa, en especial en el período de Entreguerras (8). Esta y otras cautelas —como la exigencia de un número mínimo de firmantes, de un plazo de enfriamiento entre la presentación y la votación de la moción o la posibilidad de presentar mociones alternativas— se hallan extendidas en el constitucionalismo comparado y no reclaman, *prima facie*, cuestionamiento explícito alguno (9). Aun siendo más discutido, considero igualmente justificado el límite a la presentación de mociones dentro de un mismo período de sesiones, contemplado en el 4.º apartado del artículo 113 CE y previsto, por lo demás, en la Constitución francesa y en la portuguesa. Se trata en todo caso, creo, de un requisito cuyos efectos son menores (10). Me centraré, por tanto, valga la

(8) Sobre la inestabilidad de la Tercera República Francesa —que vio caer cinco gobiernos a causa de la moción de censura, y a otros cuatro perder una cuestión de confianza—, *vid.* VON BEYME, K., *Parliamentary democracy: democratization, destabilization, reconsolidation, 1789-1999*, Nueva York, St. Martin Press, pág. 48, y PIZZORUSSO, A., «Le crisi di governo nelle principali esperienze contemporanee», en VENTURA, L. (ed.), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Turín, Giappichelli, pág. 159. De todas formas, en países como Italia persiste la regla de la mayoría relativa. El Reino Unido mantiene los rasgos de la moción de censura tradicional si bien, debido principalmente al bipartidismo y a la disciplina de voto, tan solo han prosperado tres *votes of no confidence* desde 1895, dos en 1924 (Gabinetes Baldwin y MacDonald) y uno (Gabinete Callaghan) en 1979 [*vid.* más ampliamente, el informe de 13 de mayo de 2013 de KELLY, R., «Censure Motions», editado por la *House of Commons Library* (cfr. www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf)].

(9) OLLERO, C., «Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1986, pág. 9. En cualquier caso, no está de más remitirse a la opinión, relativamente extendida, que considera excesivo el plazo de enfriamiento (*vid.* además del artículo recién citado, el importante trabajo de VÍRGALA FORURÍA, E., *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pág. 258, y literatura allí referida). En Alemania (art. 67 LFB) y en Francia (art. 49), el plazo entre presentación y votación es de 48 horas; en Portugal (art. 194.2) y en Italia (art. 94) se prevé un plazo de dos y tres días, respectivamente, entre la presentación y la discusión parlamentaria de la moción. *Vid.* también FERNÁNDEZ SEGADO, F., «Artículo 113. La moción de censura», en ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, 1998, págs. 82 y sigs. En cuanto al requisito de que la moción se presente con el respaldo inicial de 1/10 de la Cámara, nuestra Constitución sigue el ejemplo de constituciones como la francesa (art. 49) o la italiana (art. 94).

(10) Para Vírgala, se trata de un límite «fútil» (*op. cit.*, pág. 268); *vid.* también MONTERO GIBERT, J. R., «La moción de censura en la Constitución Española de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12, 1979, pág. 14, que critica —a mi modo de ver con acierto— el supuesto carácter penalizador del artículo 113.4 CE.

insistencia, en el rasgo más problemático de nuestra moción de censura, que no es otro que su carácter *constructivo* (11).

II. LOS ORÍGENES Y LAS RAZONES DE LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA

1. *La experiencia de Weimar y la constitucionalización de la moción de censura constructiva en la Ley Fundamental de Bonn*

La moción de censura «constructiva» tiene su origen en la República de Weimar. De un lado, las primeras *reflexiones* (1) en su defensa surgen en este contexto y, de otro, fue su *experiencia parlamentaria* (2) la que propició, *tras la Segunda Guerra Mundial* (3), una extendida convicción favorable a la moción de censura constructiva.

1. Respecto a la *reflexión doctrinal* de esta época, hemos de aludir a las distintas interpretaciones que se dieron en relación con el artículo 54 de la Constitución del *Reich*. Dicho precepto afirmaba la necesidad que, para el desempeño de sus funciones, el Canciller y los Ministros tenían de «contar con la confianza del *Reichstag*», y ordenaba su dimisión cuando la Cámara les retirase tal confianza. Las exigencias «constructivas» de la moción fueron obra de la interpretación de Heinrich Herrfahrdt y de Carl Schmitt. El primero sostuvo que, de acuerdo con el espíritu del parlamentarismo, el voto de desconfianza (*Misstrauensvotum*) había de ser un caso excepcional, ya que «dentro de la mayoría presente en la moción ha de hallarse el nuevo Gabinete, listo para asumir el Gobierno». A juicio de Herrfahrdt, «solo en este caso tiene sentido el deber constitucional del Gabinete en minoría de dimitir inmediatamente» (12). Al año siguiente formulaba Carl Schmitt la misma idea en su *Teoría de la Constitución*: «si los motivos se contradicen abiertamente y, por ejemplo, votan por una moción de censura los comunistas y los nacionales alemanes, la disparidad de motivos excluye abiertamente el correlato necesario y racional de la moción de

(11) Hay que decir que el mismo adjetivo —«constructiva»— con que se viene denominando la moción, presenta de antemano un carácter interesado, lo que ha sido criticado, entre otros, por TORRES DEL MORAL, *Estado de Derecho y democracia de partidos*, 4.^a ed., Madrid, Editorial Universitas, 2012, pág. 536.

(12) HERRFAHRDT, H., «Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis», en W. HELLPACH y GRAF ZU DOHNA, A., *Die Krisis des deutschen Parlamentarismus. Vorträge auf der Tagung der deutschen Hochschullehrer in Weimar*, Karlsruhe, Braun, 1927, pág. 50.

censura, a saber, la posibilidad de la confianza y de la formación de un nuevo gobierno. La moción de censura es entonces un acto de mera obstrucción. No puede haber aquí un deber de dimitir» (13).

2. Estas interpretaciones, cuya lógica —aunque no su fidelidad al texto constitucional— compartían autoridades como Thoma y Anschütz (14), no serían seguidas por la doctrina mayoritaria en este período, que del artículo 54 C. dedujo, lisa y llanamente, el voto de censura negativo o destructivo. Este tan solo se aplicó en dos ocasiones, ambas en 1926, contra los gabinetes minoritarios de Luther y Marx. Su verdadera eficacia, sin embargo, residía no tanto en su aplicación cuanto en la mera posibilidad de su aplicación. Como explicó Hans Schneider, *la sombra del voto de censura* tuvo suficiente fuerza como para que quepa atribuirle varias dimisiones de gabinetes motivadas por la ruptura de una coalición parlamentaria (15). A ello hay que añadir que, desde el régimen presidencial de los años treinta, el Canciller dejó de reaccionar a las presiones parlamentarias con la dimisión, en lugar de lo cual se anticipaba a la moción disolviendo el *Reichstag* (16). En sus catorce años de vida, la República de Weimar conoció hasta veinte Gabinetes. La inestabilidad hizo que en 1932, aproximándose su ocaso, el politólogo Ernst Fraenkel formulase una propuesta de reforma constitucional que él mismo rememoraría en el proceso constituyente de la Segunda postguerra para reivindicar, frente a Carlo Schmid, la paternidad intelectual de la moción de censura constructiva. «Nuestra propuesta —afirmaba Fraenkel— consiste en que el voto de desconfianza contra el Canciller o los ministros solo dé lugar a la dimisión forzosa cuando la representación popular vincule dicha moción con la propuesta positiva, dirigida al Presidente, de nombrar como Ministro

(13) SCHMITT, C., *Verfassungslehre*, Berlín, Duncker & Humblot, 8.ª ed. (recomposición de la 1.ª ed. de 1928), 1993, pág. 345.

(14) Para estos autores, sería deseable que la Constitución hubiese dicho lo que en ella pretendían leer Herrfahrdt y Schmitt. Entendían, no obstante, que su dicción era del todo concluyente en sentido contrario. «El punto de vista de Carl Schmitt, según el cual la moción de censura ha de ser ineficaz siempre que los motivos de los grupos que la acuerdan resulten “abiertamente contradictorios”, es digna de completo apoyo *de lege ferenda*; que sea *lex lata*, o lo que es lo mismo, que se desprenda del sentido del artículo 54, es algo que no puedo conceder (tampoco Thoma)». ANSCHÜTZ, G., *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 4.ª ed., 1932, al art. 54, § 6 (*apud* BERTHOLD, L., «Konstruktives Mißtrauensvotum in der Weimarer Staatsrechtslehre», *Der Staat*, núm. 36, 1997, pág. 87).

(15) SCHNEIDER, H., «Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, núm. 8, Berlín, Walter de Gruyter, 1950, págs. 21-22.

(16) BERTHOLD, L., *op. cit.*, pág. 82.

a una personalidad, nominalmente presentada, que sustituya al funcionario estatal derrocado» (17).

3. Concluida la Segunda Guerra Mundial, la *positivación de la moción de censura constructiva* contaba, como es lógico, con un viento muy favorable. En una entrevista al diario *Die Zeit* con ocasión de la moción presentada en 1972 contra Willy Brandt, el diputado del SPD Carlo Schmid —que había participado en la Convención Constitucional de Herrenschiemsee y había formado parte de la Comisión Constitucional del Consejo Parlamentario— declaró lo siguiente: «Durante los años del régimen nazi [...] cavilé por qué la Constitución de Weimar, tan excelentemente pensada, pudo ser utilizada como instrumento para la ruina de la República. Un resultado de estas reflexiones fue la moción de censura constructiva» (18). Más allá de las excesivas pretensiones de originalidad que puedan revelar sus palabras, es incuestionable que Schmid fue el principal responsable político de la incorporación de la «moción de censura constructiva» en el ordenamiento constitucional alemán. Su propuesta —que él mismo había introducido en el art. 51 de la Constitución de Württemberg-Hohenzollern (18 de mayo de 1947) (19)— encontró un amplio apoyo tanto en la Convención de Herrenschiemsee, reunida en agosto de 1948, como en el Consejo Parlamentario —aunque tampoco faltaron voces discrepantes, que advirtieron los inconvenientes del nuevo art. 67 LFB (20). De acuerdo con este precepto, «el *Bundestag* solo podrá expresar su desconfianza al Canciller federal eligiendo a un sucesor por mayoría de sus miembros y solicitando del Presidente Federal el cese del Canciller Federal».

(17) Vid. más ampliamente BERTHOLD, L., *op. cit.*, págs. 93-94. Vid. también FRAENKEL, E., «Verfassungsreform und Sozialdemokratie» (1932), *Die Gesellschaft*, vol. 2, 1932, pág. 486; reimpr. en *Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise 1931-32*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968, pág. 97.

(18) «Keine Verfassung ist narrensicher. Ein ZEIT-Interview mit Carlo Schmid, dem Schöpfer des konstruktiven Mißtrauensvotums», *Entrevista publicada en el diario Die Zeit el 12 de mayo de 1972* (disponible en: www.zeit.de/1972/19/keine-verfassung-ist-narrensicher). Vid. también BERTHOLD, *op. cit.*, pág. 83.

(19) Conforme al artículo 51 C. Württemberg-Hohenzollern, el Gobierno que pierde una moción de censura por mayoría absoluta ha de presentar su dimisión, aunque añade que «la dimisión solo será jurídicamente eficaz si la Cámara otorga su confianza a un nuevo Gobierno» (art. 51 C. Württemberg-Hohenzollern).

(20) SCHNEIDER, H., «Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz», *cit.*, pág. 28.

2. La moción de censura constructiva en la Constitución española de 1978

Al igual que había sucedido en Alemania, la moción de censura constructiva fue poco discutida en nuestro país, y ello por las mismas causas que en el país germano. A pesar de que se trataba de una auténtica excepción en el Derecho comparado, el modelo alemán —que no carecía, desde luego, de razones de peso— se presentó como expresión de un parlamentarismo más «racional» y sensato. En la defensa parlamentaria de la moción constructiva —abanderada por Alzaga, Pérez Llorca y Fraga— se destacan tres argumentos: *a)* de un lado, las *experiencias de inestabilidad en la Francia y la Alemania de Entreguerras* y el papel que en ellas desempeñó la moción de censura destructiva, asuntos a los que ya nos hemos referido; *b)* el *razonable temor a la inestabilidad en nuestro propio país*, cuyo sistema de partidos no se hallaba ni mucho menos consolidado y tendría, en consecuencia, una complejidad todavía imprevisible; *c)* el *prestigio de la Ley Fundamental de Bonn*, bajo cuya vigencia la República Federal Alemana había alcanzado la estabilidad que no existió en Weimar.

Sin perjuicio de estas sólidas razones —principalmente de la primera y la segunda—, la defensa de la moción de censura constructiva no estuvo exenta de hipérbole y parcialidad. Lo que para Alzaga era un «progreso técnico importante» (21), Pérez Llorca lo ponderó como «un hallazgo de la doctrina alemana, que es de pleno sentido común» (22), y Fraga llegó a afirmar que «sería irresponsable no reconocer que el régimen parlamentario racionalizado aconseja el voto de censura constructivo» (23). Pese a lo que haya de admiración acrítica o exceso, es cierto, en cualquier caso, que la convicción sobre la necesidad de favorecer gobiernos estables era un sentir generalizado (24) y la moción de censura constructiva servía, sin duda, a ese propósito.

Como se ha anticipado, la convergencia de pareceres en este punto del centro-derecha y del centro-izquierda hizo que la moción constructiva fuese aprobada sin problemas en el artículo 113.2 CE: «La moción de censura [...]

(21) *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 81, 6 de junio de 1978, pág. 2973.

(22) *Ibid.*, núm. 109, 13 de julio de 1978, pág. 4235.

(23) *Ibid.*, núm. 81, pág. 2975.

(24) Así se aprecia, sin ir más lejos, en las intervenciones de Carlos Ollero, Senador por designación real y principal opositor, en la Cámara Alta, a la moción de censura constructiva (*vid. más ampliamente su trabajo: «Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978», cit., págs. 9-10*).

habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno» (25). Únicamente se opusieron los Comunistas del Congreso y la Agrupación Independiente del Senado, si bien lo hicieron con una seria objeción de principio: es una exigencia del régimen parlamentario que, «cuando la mayoría del Parlamento esté explícitamente en contra del Gobierno, el Gobierno tenga que dimitir» (26).

III. LA EXPERIENCIA DE LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA EN ESPAÑA Y ALEMANIA

Bajo la vigencia de la Ley Fundamental de Bonn y de la Constitución española, las crisis gubernamentales provocadas por el Parlamento han quedado reducidas a mínimos históricos gracias, en buena medida, a la presencia de la moción de censura constructiva.

a) Por lo que respecta a Alemania, desde 1949 tan solo se han planteado dos mociones de censura, de las cuales ha triunfado una (27):

1. El 27 de abril de 1972, el grupo parlamentario CDU-CSU presentó una moción de censura contra Willy Brandt, proponiendo como presidente al demócratacristiano Rainer Barzel. Pese a las perspectivas de éxito, la moción obtuvo 247 votos favorables en un *Bundestag* de 496 diputados, dos menos, por lo tanto, de los necesarios para llegar a la mayoría absoluta preceptiva. De todas

(25) Conviene añadir que, con posterioridad, la moción constructiva sería transpuesta miméticamente a todos los ordenamientos Autonómicos, lo que da prueba de su amplia aceptación. No se recogió en los Estatutos más tempranos del País Vasco, Cataluña y Galicia, aunque estas comunidades la incorporaron en leyes posteriores (art. 47.2 de la Ley vasca 7/1981, del Gobierno; art. 87 de la Ley catalana 3/1982, del parlamento, del presidente y del consejo ejecutivo de Cataluña, y art. 45.2 de la Ley 1/1983, sobre normas reguladoras de la junta y de su presidente). Fue incluida, sin embargo, tras los Acuerdos Autonómicos de julio de 1981, en el resto de Estatutos. *Vid.* más ampliamente ELÍAS MÉNDEZ, C., *La moción de censura en España y Alemania (Estado, Länder y Comunidades Autónomas)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2005, págs. 143-159. Por último, el artículo 197 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral extendió la moción de censura constructiva, ya en su primera redacción, al ámbito local. *Vid.* al respecto el estudio de DELGADO DEL RINCÓN, L. E., «La “parlamentarización” de la forma de gobierno local: la reforma de la LOREG sobre la moción de censura y la cuestión de confianza local y su incidencia en el derecho de los concejales a ejercer un cargo público representativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 189, 2012, en especial las págs. 344 y sigs.

(26) *Intervención del Diputado Sr. Solé Tura, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 109, pág. 4233.

(27) Pueden consultarse más detalles del contexto político de estas mociones en la monografía de ELÍAS MÉNDEZ, C., *La moción de censura en España y Alemania*, cit. págs. 63 y sigs.

maneras, el escaso apoyo de que gozaba Willy Brandt en la Cámara le condujo a forzar la derrota en una cuestión de confianza que planteó en septiembre con el fin de disolver el Parlamento y convocar elecciones (28). En resumidas cuentas, *el fracaso de la moción de censura constructiva no había compensado la debilidad política de Brandt*, que terminó disolviendo el Parlamento (29).

2. Sí prosperó, en cambio, la moción de censura que el grupo CDU-CSU presentó contra el Gobierno del socialdemócrata Helmut Schmidt en septiembre de 1982. En esta ocasión, la oposición presentó como candidato a Helmut Kohl, e hizo caer al Gobierno el 1 de octubre de 1982 con una mayoría de 256 desaprobaciones frente a 235 votos favorables a Schmidt. Al igual que sucediera años antes con Willy Brandt, tampoco el Canciller Kohl, nombrado a raíz de la moción, tenía una legitimidad indiscutida, y empleó la misma técnica que usara Brandt, a saber, plantear una cuestión de confianza con la intención de forzar la derrota y disolver el Parlamento (30). *La moción de censura «constructiva» no había terminado de construir.*

b) El mismo número de mociones de censura se han presentado en nuestro país, si bien aquí no ha prosperado ninguna. *La primera* fue planteada por 36 diputados del PSOE contra el Gobierno de Suárez el 21 de mayo de 1980, y el candidato propuesto, Felipe González, alcanzó 152 de los 176 apoyos nece-

(28) La Ley Fundamental de Bonn no contiene un precepto equivalente a nuestro artículo 115 CE, el cual permite al Presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros, proponer discrecionalmente la disolución de las Cortes transcurrido un año desde su elección. Al contrario, el artículo 39.1 LFB exige que la disolución del *Bundestag* se realice entre los 46 y los 48 meses desde el comienzo de la legislatura. En consecuencia, la disolución anticipada solo es posible una vez verificada la derrota de una cuestión de confianza (art. 68 LFB). La cuestión planteada por Brandt no buscaba propiamente, por lo tanto, verificar la confianza del Canciller sino, lisa y llanamente, crear el supuesto de hecho requerido para la disolución anticipada del *Bundestag*.

(29) «Al fin y al cabo, puede dar que pensar —se ha comentado con acierto en referencia a este suceso— que, en el único caso en que la solicitud de una moción de censura constructiva se planteó con una situación de relaciones mayoritarias inseguras, esto es, en la primavera 1972, la moción fracasó ciertamente en el Pleno del *Bundestag*, si bien *el Gobierno no fue salvado en modo alguno* sino que, al poco tiempo, hubo de abrir la vía a nuevas elecciones» [HERZOG, R., «Art. 67», en MAUNZ, T., y DÜRIG, G., *Grundgesetz Kommentar*, Múnich, Beck, octubre de 2008, § 14 (pág. 7); la cursiva es mía].

(30) Presentada en diciembre de 1982, la cuestión se resolvió con la abstención de prácticamente todos los diputados del partido del Gobierno. Cuatro diputados que votaron a favor de la confianza interpusieron un conflicto orgánico ante el Tribunal Constitucional Federal alegando un uso fraudulento de la cuestión, lesivo del artículo 39.1 LFB. En una decisión que contó con tres votos disidentes, la Sala Segunda del Tribunal avaló el planteamiento de la cuestión aceptando el argumento de que el Gobierno carecía de suficientes garantías políticas para contar con la mayoría necesaria para gobernar [STCF 62, 1 (*Bundestagsauflösung I*), de 16 de febrero de 1983, pág. 44].

sarios para que la moción prosperase. *La segunda*, presentada el 23 de marzo de 1987, partió de la iniciativa de Alianza Popular, que propuso a Hernández Mancha como candidato. Sin posibilidad alguna de éxito, con la moción se pretendía únicamente lograr un cara a cara entre el candidato presentado —que no era diputado— y Felipe González. El fracaso fue rotundo y la moción obtuvo tan solo 66 votos.

c) El análisis quedaría incompleto sin una alusión, siquiera breve, a las situaciones en que la moción de censura habría sido factible, precisamente, de no ser constructiva. Un caso claro es, tal vez, el que acaeció cuando, en 1995 (V Legislatura: 1993-1996), la coalición de Gobierno se rompió y se produjo una crisis resuelta al año siguiente con la convocatoria de *elecciones anticipadas*. *Mutatis mutandis*, la moción destructiva podría haber prosperado también en la IX Legislatura (2008-2011). Aunque no existió una coalición estable a lo largo de todo este período, el desgaste político que progresivamente sufrió el Gobierno permite conjeturar el triunfo de una moción puramente destructiva; finalmente, la Legislatura concluyó, como en 1996, con *elecciones anticipadas*. Atendiendo al equilibrio de fuerzas parlamentarias no es fácil suponer, por último, que en el resto de legislaturas se hubiese alcanzado una mayoría absoluta para derrocar al Gobierno (31).

d) De las experiencias indicadas pueden extraerse las cuatro conclusiones siguientes:

1. En primer lugar, que la moción de censura constructiva ha tenido una *eficacia cierta a la hora de restringir la capacidad parlamentaria para provocar crisis gubernamentales*. Tanto el fracaso de la mayoría de las mociones estudiadas —todas salvo la de 1982, mediante la cual Kohl reemplazó a Schmidt— como, sobre todo, las perspectivas de éxito de eventuales mociones destructivas, impiden negar que el voto constructivo refuerza sensiblemente la estabilidad de los gobiernos.

(31) Al margen de la azarosa I Legislatura —que conoció, además de la moción de censura referida, una cuestión de confianza que, en septiembre de 1980, Suárez «ganó» con 168 votos a favor frente a 164 reprobaciones; una dimisión presidencial en 1981, y unas elecciones anticipadas al año siguiente—, encontramos mayorías estables en las siguientes Legislaturas: en la II (1982-1986), con un partido gobernante respaldado por 202 escaños; la III (1986-1989), en la que el PSOE obtuvo 184 escaños; la IV (1989-1993), en la que el PSOE obtuvo 175 escaños y Batasuna no tomó posesión de sus cuatro escaños; la VI (1996-2000), en la que PP, CiU y Coalición Canaria sumaban 176 escaños; la VII (2000-2004), en la que el PP estuvo respaldado por 183 escaños; la VIII (2004-2008), en la que se mantuvo la unidad de la coalición de Gobierno, que alcanzaba los 183 escaños, y la actual, en la que el partido del Gobierno cuenta con 185 escaños.

2. En segundo lugar, que *ha operado afirmando la continuidad de gobiernos débiles*, sin confianza parlamentaria. La debilidad política de Brandt en 1972 no fue compensada con el fracaso de la moción constructiva, como tampoco lo fue la debilidad política del gobierno de Felipe González tras la pérdida del apoyo parlamentario de CiU en 1995, la del gobierno minoritario de Zapatero en el año 2011 ni —si se quiere— la del Gobierno de UCD en 1982.

3. En tercer lugar, que *la continuidad de los gobiernos débiles, jurídicamente sostenidos gracias a la moción constructiva, ha solido considerarse como políticamente insostenible*, y se ha traducido en todos los casos analizados en una disolución anticipada de las Cámaras, ora haciendo uso de las facultades de convocatoria anticipada (art. 115 CE), ora forzando la derrota en una cuestión de confianza (art. 68 LFB).

4. Por último, el uso que en España se ha hecho de la moción de censura constructiva nos revela que, más allá de su *función manifiesta* de estabilizar gobiernos, la institución posee una *función latente*, conforme a las categorías de Robert K. Merton (32). En efecto, la moción de censura *constructiva* puede ser utilizada para forzar una confrontación entre el Presidente del Gobierno y el candidato propuesto que, en ciertos casos, sería inviable de otra manera. De hecho, el uso que en España se ha hecho de la moción constructiva obedece básicamente a tal función *latente*, no directamente perseguida por el Constituyente. Felipe González buscó —y consiguió— realzar su propia figura política frente a un debilitado Suárez, y Hernández Mancha forzó un debate que, de otro modo, no se habría producido (33).

(32) Vid. MERTON, R. K., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe (Illinois), The Free Press, 1957, págs. 60-82. Aunque toma los términos «manifiesto» y «latente» de la psicología de Freud (pág. 61), Merton advierte esta distinción en diversos pensadores (Mead, Durkheim, etc.) que diferencian entre las *motivaciones* subjetivas y las *funciones* objetivas del comportamiento social. El binomio es particularmente relevante en el examen de las instituciones jurídico-constitucionales, como el propio Merton ilustra analizando algunas *funciones latentes* del sistema de gobierno de *checks and balances* (págs. 72 y sigs.). Quiero agradecer las observaciones que, a este respecto, me ha formulado el profesor Solozábal Echavarría.

(33) R. Punset llega a afirmar que esta función latente *agota el significado* de la moción de censura constructiva: «esta forma de control extraordinario ha devenido, en razón de su inviabilidad (jamás se ha derribado a un Gobierno en 34 años), una forma de control ordinario, mediante la cual se pretende únicamente, no el inmediato recambio gubernamental basado en una nueva mayoría, sino escenificar la alternativa programática opositora ante el cuerpo electoral» («El control parlamentario en España: cuestiones controvertidas desde la perspectiva de la forma de Gobierno», cit., pág. 165).

IV. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA

Explicados los orígenes de la moción de censura constructiva y sus resultados empíricos en España y Alemania, hemos de examinar críticamente, a continuación, las principales objeciones que se han formulado contra este instituto. Y es que solo el contraste de las críticas que se han vertido contra esta figura con las virtudes que se le han atribuido permite llegar a un juicio cabal sobre su pertinencia.

a) Una primera objeción sostiene que *la moción constructiva es «ineficaz» para prevenir «la inestabilidad gubernamental»*, dado que esta dependería «fundamentalmente del número de partidos políticos y de su distancia ideológica, es decir, del sistema de partidos, y muy escasamente de los mecanismos constitucionales de exigencia de la responsabilidad política» (34). Estamos, a mi juicio, ante una verdad que requiere ciertos matices. Tiene de cierto que *un sistema electoral capaz de producir mayorías sólidas* reduce a extremos razonables la *ratio* de crisis gubernamentales provocadas por el Parlamento. De ello no puede desprenderse, sin embargo, que la moción constructiva sea del todo ineficaz. En un parlamento con varios partidos de ideologías inconciliables y extremas, el carácter constructivo de la moción tiende a producir el efecto estabilizador que el sistema de partidos niega. Desde este prisma se entiende la propuesta de reforma constitucional formulada por Fraenkel en 1932 (*vid.* 2.a.2), al igual que las cautelas del Constituyente alemán en 1949 y —en menor medida— del español en 1978.

Todo lo expuesto no empece que, pese a los efectos estabilizadores que puede producir, *la moción de censura fue concebida, desde su mismo nacimiento, como un remiendo para cubrir las deficiencias del sistema de partidos*. No es, pues, un «progreso esencial» del parlamentarismo, sino un mecanismo para paliar los efectos de una enfermedad preexistente (35). Su establecimiento ha sido calificado por profundos conocedores del sistema parlamentario como «cortar

(34) VÍRGALA, *op. cit.*, págs. 230-231.

(35) Konrad Hesse ha criticado —creo que con razón— que se considere esta figura como un *progreso técnico* necesario: «Contemplar esta innovación, en consonancia con una extendida visión, como un progreso esencial en la garantía de condiciones de gobierno estables supone, sencillamente, ignorar las condiciones y los modos de operar del gobierno parlamentario» (HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C. F. Müller, 20.^a ed., 1999, pág. 267).

las malas hierbas por la superficie dejando intactas sus raíces» (36), o como «curar los síntomas, no las raíces del mal» (37).

En definitiva, la moción positiva o constructiva puede estar justificada para estabilizar gobiernos en un régimen de partidos inestable que, de otro modo, estaría abocado a una crisis continua. En un régimen parlamentario capaz de producir regularmente mayorías sólidas de gobierno, sin embargo, este mecanismo deja de cumplir una función estabilizadora y se convierte en una especie de parapeto que blinda al gobierno permitiéndole, una vez investido, desatender los compromisos contraídos con sus socios de coalición sin perder su *status*. Y el cumplimiento, por parte del gobierno, de los compromisos parlamentarios contraídos con los grupos a quienes debe su investidura forma parte, lisa y llanamente, del pacto político que hizo posible su investidura y, por ende, su propia legitimidad parlamentaria. Sustraer al gobierno de dicha responsabilidad es, en buena lógica, un efecto secundario negativo desde la lógica de la democracia parlamentaria. Así las cosas, parece preferible que sea la propia distribución de fuerzas parlamentarias, y no la moción constructiva, la que reduzca al mínimo las situaciones de ingobernabilidad. Esto no siempre puede garantizarse a través de reglas jurídicas, dado que la fragmentación ideológica de la sociedad se resiste, en ocasiones, a la simplificación a través del Derecho. Con todo, no puede desconocerse la importancia que posee a este respecto el sistema electoral, una de cuyas funciones es, precisamente, la de reducir la complejidad en la medida en que lo exija la gobernabilidad (38).

b) Otro defecto que tiende a achacarse a la moción de censura constructiva es que *confunde estabilidad política con estabilidad gubernamental* (39). En efecto, no toda caída gubernamental pone en crisis la estabilidad del sistema político. Ahora bien, un exceso de inestabilidad gubernamental es fuente de

(36) VON BEYME, K., *Parliamentary democracy: democratization, destabilization, reconso-
lidation, 1789-1999*, cit., pág. 182; que toma la expresión de la tesis doctoral de HANS F. ZACHER,
dirigida por Nawiasky, *Die Erneuerung des parlamentarischen Systems in Deutschland nach dem
2. Weltkrieg*, Tesis Doctoral, Múnich, 1952, pág. 80.

(37) HESSE, K., *Grundzüge*, cit., pág. 267.

(38) La fórmula para resolver la dialéctica entre complejidad y gobernabilidad depende de muchos factores, v. gr., el grado de homogeneidad de la propia población, los sentimientos regionales, etcétera. El punto de equilibrio en esta contraposición ha sido bien expresado por Fernández-Miranda: «tanta complejidad como la sociedad imponga, tanta simplificación como la gobernabilidad exija» (FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., «El sistema electoral del Congreso de los Diputados», cit., pág. 56).

(39) *Vid.*, por todos, ELÍAS MÉNDEZ, C., *op. cit.*, pág. 138; MONTERO GISBERT, J. R., *op. cit.*, pág. 30; más matizadamente OLLERO, C., «Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978», cit., pág. 16, para quien —siguiendo a numerosos autores extranjeros— la estabilidad gubernamental constituye, al menos, un indicio de estabilidad política.

inestabilidad política, y eso es, precisamente, lo que se trató de combatir con la moción de censura constructiva: la posibilidad de que una alianza permanente de extremos impidiese la formación de gobiernos estables y degenerase, por consiguiente, en inestabilidad política. Por más que no sean sinónimos, la inestabilidad gubernamental deviene inestabilidad política tan pronto como se convierte en una patología crónica.

c) No resulta decisiva, a mi juicio, la crítica de que *la moción constructiva confunde la censura con la investidura* (40). No estamos ante una confusión desinformada o causada por algún género de descuido, sino ante una deliberada vinculación de ambos momentos con el propósito de fortalecer la posición del gobierno. La vinculación entre censura e investidura no constituye por sí misma una razón suficiente para criticar la moción constructiva, y ello sencillamente porque el objeto de debate es justamente la conveniencia de este nexo. La crítica a la vinculación entre censura e investidura parece apuntar más bien a su *función latente*, arriba aludida, de propiciar un uso de la moción destinado a la simple confrontación de personalidades y programas (41). Con ello podría *personalizarse en exceso el debate de la moción*, centrándolo no tanto en la gestión del gobierno cuestionado cuanto en la figura emergente del candidato postulado. Se trata, en el fondo, de un refuerzo más del cancillerismo, centrado en la figura del líder.

d) Junto con la merma de la responsabilidad política del gobierno, el principal problema de la moción de censura constructiva es, seguramente, *el «equilibrio de debilidades», como lo han llamado Solé Tura y Aparicio Pérez* (42), *en que Gobierno y Parlamento quedan*. Un gobierno sin la confianza parlamentaria no solo no puede legislar, sino que se enfrenta a un parlamento capaz de legislar —con importantes restricciones, ciertamente— en contra de sus propósitos. Se trata de un «gobierno de gestión» (*Geschäftsregierung*), semejante en gran medida al gobierno que permanece en sus funciones tras la disolución del Parlamento. En Alemania, algunos autores como Ernst Friesenhahn han expresado esta idea con claridad meridiana: «un gobierno que, pese a haber perdido su mayoría, no puede ser derrocado a causa de la moción de censura constructiva, es *tan fuerte constitucionalmente y tan débil políticamente* como un gobierno que

(40) Vid., entre otros, OLLERO, C., *op. cit.*, pág. 13.

(41) Vid. *supra*, nota 32.

(42) SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales*, Madrid, Tecnos, 1984, pág. 211. En la misma línea se han pronunciado otros autores, v. gr. F. Santaolalla, que habla de una «estabilidad artificial» (vid. GARRIDO FALLA, F. *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed., Madrid, Civitas, 2001, pág. 1735). Vid. también la *intervención del Diputado Sr. Carrillo*, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 59, 5 de mayo de 1978, pág. 2040.

ha sido derrocado por la moción de censura destructiva votada por una mayoría heterogénea y, sin embargo, permanece en funciones» (43).

A esta afirmación cabría objetar que *el gobierno en funciones posee atribuciones constitucional y —al menos en España— legalmente limitadas*. Esta tesis ha sido objeto de discusión, dado que la restricción competencial del gabinete cesante no figura explícitamente en el texto constitucional y, asumida como principio implícito, eventualmente podría perjudicar —se ha afirmado— al interés general (44). Desde esta perspectiva, la constitucionalidad de las restricciones establecidas en el artículo 21, apdos. 3-6, de la Ley del Gobierno, sería dudosa. Seguramente se trate de una duda precipitada, teniendo en cuenta que la lectura atenta de estos apartados pone de manifiesto que nos hallamos ante restricciones razonables, que dejan a salvo los poderes de emergencia del gobierno cesante —en particular, la aprobación de Decretos-leyes— y que, en consecuencia, podrían interpretarse como un mero desarrollo legislativo del concepto constitucional de Gobierno «en funciones» (art. 101.2 CE). En cualquier caso, las limitaciones aludidas no impiden afirmar que *existe una profunda similitud entre ambos tipos de gobierno, especialmente en lo que atañe a su capacidad para aprobar o llevar a buen término proyectos de ley* (45).

(43) FRIESENHAHN, E., «Parlament und Regierung im modernen Staat», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, núm. 16, Berlín, Walter de Gruyter, 1958, pág. 69 (la cursiva es mía). *Vid.*, en total sintonía, HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., pág. 267.

(44) *Vid.* en este sentido DíEZ-PICAZO, L. M., «Tipos de actos de gobierno», en LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (coord.), *Gobierno y Constitución. Actas del II Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pág. 112. Sobre la discusión doctrinal española al respecto, *vid.* GONZÁLEZ ALONSO, A., «El Gobierno en funciones», en ARAGÓN REYES, M., y GÓMEZ MONTORO, Á. J. (coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, págs. 545-547. La discusión sobre la restricción jurídica de las facultades del gobierno en funciones se planteó también en la República de Weimar y fue resuelta por el *Staatsgerichtshof* con una confirmación de la plenitud de sus facultades (*Decisión del Staatsgerichtshof de 21 de noviembre de 1925*). En sintonía con esta tesis, Anschütz consideraba que «la posición del “gobierno en funciones” es la misma, desde el punto de vista jurídico-político, a la del gobierno “normal”. Aunque esté formado por personas a quienes el *Reichstag* ha retirado su confianza, el gobierno en funciones es tan responsable ante el *Reichstag* como el gobierno normal, y no se diferencia en modo alguno de este en la extensión de sus derechos y obligaciones. Hasta qué punto debe mostrar contención y, sobre todo, en qué medida ha de evitar decisiones de gran alcance —siempre que se trate del ejercicio de derechos que no son simultáneamente obligaciones— es una cuestión de tacto político, no de Derecho político» (*vid.* BERTHOLD, L., «Konstruktives Mißtrauensvotum in der Weimarer Staatsrechtslehre», cit., págs. 89-90).

(45) El artículo 21 de la Ley del Gobierno establece únicamente las siguientes restricciones concretas: al Presidente del Gobierno en funciones le prohíbe disolver las cámaras

e) Con base en la semejanza esbozada, Berthold habla de un «equivalente práctico» entre los dos gobiernos a que acabamos de hacer referencia (46), y Friesenhahn concluye que «la llamada moción de censura constructiva del artículo 67 LFB carece del significado político que con frecuencia se le atribuye» (47). Más allá de los matices que distinguen a uno y otro gobierno, la conclusión de Friesenhahn es inaceptable por otras dos serias razones:

1. En primer lugar, la moción de censura constructiva implica la coincidencia de dos mayorías idénticas —absolutas, en la regulación española y alemana— para *derribar y construir*. Por el contrario, la moción destructiva permite *distinguir entre una mayoría absoluta de derrocamiento* (48) y *una mayoría relativa —más votos a favor que en contra— para la investidura de un nuevo candidato en segunda vuelta*. Obviamente, la renovación del gobierno de gestión tiene más visos de producirse con la segunda fórmula. Por más que la debilidad del gobierno derrocado por la moción destructiva se aproxime a la

[art. 21.4.a)], plantear la cuestión de confianza [art. 21.4.b)] y convocar el referéndum consultivo [art. 21.4.c)]; y, al Gobierno en funciones, le prohíbe aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado [art. 21.5.a)], presentar proyectos de ley a las Cámaras [art. 21.5.b)] y llevar a término la delegación legislativa (art. 21.6). Si se examinan estos límites detenidamente, no se puede pasar por alto que un gobierno enfrentado al Parlamento y mantenido gracias al carácter constructivo de la moción de censura apenas puede sacar adelante los proyectos aludidos por el artículo 21.5 y, normalmente, tampoco le será encomendada la aprobación de decretos legislativos (*vid.* art. 21.6). Teniendo en cuenta, además, que para convocar el referéndum consultivo requiere la autorización del Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE), parece que *desde la perspectiva de las limitaciones precisadas por la ley*, su posición no es más fuerte que la del Gobierno en funciones. La comparación no sería del todo correcta, de todas maneras, si ignorásemos la cláusula genérica del artículo 21.3 LGob: «El Gobierno en funciones [...] *limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos*, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación exprese así lo justifique, cualesquiera otras medidas». Este precepto define con exactitud lo que significa un Gobierno «en funciones» —que, no en vano, en Alemania recibe la denominación de «Gobierno de gestión». Erigido, por consiguiente, en desarrollo legislativo de un concepto constitucional, el artículo 21.3 LGob parece excluir el ejercicio de algunas competencias no mencionadas en los otros apartados de dicha norma— v. gr., el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional (*vid.* art. 159.1 CE). *Existen, pues, algunas diferencias relevantes entre el gobierno derrocado por la moción y el que se mantiene debido a su carácter constructivo, sin perjuicio de que quepa advertir importantes semejanzas, principalmente en relación con la función legislativa.*

(46) BERTHOLD, L., *op. cit.*, pág. 94.

(47) FRISENHAHN, *op. cit.*, pág. 69.

(48) Esta podría ser también simple, sin duda. No obstante, como se expuso en la Introducción, la experiencia histórica ha creado un consenso relativamente extendido respecto a la conveniencia de una mayoría absoluta de derrocamiento.

del gobierno mantenido merced al carácter constructivo de la moción, resulta mucho más sencillo desalojar al primero.

2. Además, el gobierno cesante tiene sus horas contadas en tanto *que la Constitución prevea la disolución de las Cámaras transcurrido un plazo sin lograr la investidura* de un nuevo candidato —como es el caso en España en virtud del art. 99.5 CE—. Mediante la moción constructiva, por el contrario, un gobierno puede ser mantenido artificialmente en minoría *hasta el fin de la Legislatura*. La moción positiva alarga, pues, la situación de fragilidad política propia de los gobiernos de gestión y ello, precisamente, porque no la concibe como una situación de interinidad.

Estas razones nos llevan a concluir que, aun siendo *análogamente débiles* —en ambos casos concurre incapacidad de legislar y de lograr la aprobación del Presupuesto—, la posición del gobierno en funciones tras perder una moción de censura destructiva y la del gobierno mantenido por el carácter positivo de la moción son *sustancialmente distintas*. El primero puede ser renovado invistiendo a un candidato por mayoría simple y, transcurrido un plazo, nuevas elecciones lo desalojarían del cargo. Por el contrario, el segundo puede mantenerse mientras no exista la preceptiva mayoría absoluta para la investidura de un nuevo Presidente.

f) Otro argumento que se ha esgrimido frente al voto de censura «constructivo» es que «suena como algo positivo pero, psicológicamente, es más bien destructivo, dado que *los disidentes en el gobierno tienen que conspirar a espaldas del Canciller con el fin de lograr una nueva mayoría*» (49). Se trata de algo que, en efecto, sucedió con la caída de Helmut Schmidt en 1982, cuando los liberales presentes en el Gobierno lo abandonaron para formar una nueva coalición con los democristianos.

g) La objeción de mayor alcance, tal vez, que se esgrime contra la moción de censura constructiva es que *rompe con un principio irrenunciable del parlamentarismo*, a saber, que el gobierno ha de contar con la confianza del parlamento. Es esta idea, justamente, la que discuten los defensores de la figura, para quienes el parlamentarismo contemporáneo —bien distinto del decimonónico— exigiría *un nuevo principio encarnado en la moción constructiva*. El motivo sería claro: en el parlamentarismo que dio origen a la moción de censura es el Rey quien elige al gobierno mientras que, en el actual, tal cometido le compete precisamente al Parlamento (50). Para Hans-Peter Schneider, la moción constructiva contiene, juntamente con el principio democrático, «el verdadero

(49) VON BEYME, K., *op. cit.*, pág. 181.

(50) *Vid.* VÍRGALA, E., *op. cit.*, págs. 132-133.

fundamento constitucional de la oposición parlamentaria», cuya existencia se justifica en el «encargo legal de la Constitución de provocar un cambio de poder político» (51). Así pues, con ser seria e históricamente fundada la objeción de principio que se hace a la moción de censura constructiva, la réplica, también de principio e igualmente apoyada en la evolución histórica, merece igual consideración. Para refutarla no es suficiente reiterar que el parlamento «debe poder proclamar en cualquier momento que el Gobierno ya no cuenta con su confianza» (52). Semejante contrarréplica no da respuesta a la tesis del cambio histórico ni responde a la cuestión crucial, esto es, si en el parlamentarismo actual, en el que *el encargo de formar gobierno está encomendado al parlamento*, ha de admitirse como principio irrenunciable su capacidad de hacer caer al gobierno cuando no puede crear uno nuevo.

En apariencia, la *tesis del cambio histórico* —que, como acabamos de ver, no carece de fundamento— justificaría mejor, de todos modos, la forma institucional de la moción de censura que, adoptada por algunos *Länder* alemanes, condicionaba su efectividad a la posterior investidura de un candidato en un plazo determinado (53). Se trata de una solución que permite distinguir la mayoría de derrocamiento de la mayoría para la investidura de un candidato. Sin embargo, resulta poco aconsejable políticamente, dado que convierte la moción en un acto jurídicamente imperfecto. Si la moción triunfante se declarase inefectiva *a posteriori*, el gobierno inicialmente degradado quedaría tan debilitado políticamente que no tendría sentido mantenerlo (54).

Parece difícil solucionar el problema que tenemos entre manos acudiendo simplemente a los principios del parlamentarismo. De un lado, el voto de censura constructivo se critica con base en el principio clásico de que *el gobierno ha de contar con la confianza parlamentaria*; de otro, se justifica a partir de la tesis de que, en el parlamentarismo actual —a diferencia de lo que sucede con el que vio nacer la moción de censura— *el parlamento tiene, además, el encargo de formar gobierno*. A mi juicio, la mera apelación a principios abstractos no es suficiente para inclinarse por la moción constructiva o destructiva, sino

(51) SCHNEIDER, H.-P., «El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania», en AAVV, *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1985, págs. 361-362.

(52) VIRGALA, E., *op. cit.*, pág. 136.

(53) *Vid.* al respecto SCHNEIDER, H., «Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz», *cit.*, págs. 25-28.

(54) Como bien se ha dicho, «una vez que el Parlamento ha expresado su censura al Gobierno, ello no podrá ser retrotraído e ignorado por el hecho de que la Cámara no consiga nombrar un nuevo Gobierno» [J. GARCÍA COTARELO, en FERRANDO BADÍA, J. (coord.), *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 2.^a ed. 1995, pág. 284.

que es preciso delimitar sus respectivas exigencias en función del sistema de partidos:

1. Si el sistema de partidos *es capaz* de producir y renovar gobiernos estables con facilidad, la moción de censura constructiva merma la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y no beneficia el régimen de gobierno parlamentario (dado que no constituye un correlato necesario de la «vocación constructiva de la oposición parlamentaria», esto es, de su encargo de formar gobiernos).

2. Si el sistema de partidos *no es capaz* de producir y renovar gobiernos estables con facilidad, la moción de censura destructiva merma la estabilidad del Gobierno y convierte el régimen de gobierno parlamentario en régimen de «desgobierno» parlamentario. En este segundo caso, la moción de censura constructiva supone un paliativo, dado que permite, por lo menos, que haya un régimen de gobierno, aunque no sea tan parlamentario.

h) Antes de entrar en las conclusiones de este trabajo, parece conveniente referirse a un último argumento de peso que se esgrime frente a la moción de censura constructiva, a saber, la *excepcionalidad que supone en el Derecho comparado*. Nos encontramos, en efecto, ante una figura ausente de la mayoría de regímenes parlamentarios. Ya nos hemos referido (*vid. supra* nota 8) a la institución en el Reino Unido y en Italia (art. 94), donde la moción no solamente es destructiva sino que, además, su aprobación requiere una simple mayoría de apoyos frente a votos en contra. Hemos comprobado el limitado impacto que la moción de censura ha tenido en el primero de estos países. Respecto al caso italiano —que constituye el país de nuestro entorno con mayor frecuencia de crisis gubernamentales (55)—, lo cierto es que el número de las *directamente* provocadas por un voto negativo de la Cámara es bastante escaso en relación con el número de gabinetes que se han sucedido —si bien es verdad que muchas crisis formalmente extraparlamentarias tuvieron un origen parlamentario (56). Para

(55) VON BEYME ha identificado 46 entre 1946 y 1990, frente a las 30 belgas, 19 francesas, 17 austriacas o 15 alemanas (*vid. VON BEYME, op. cit.*, pág. 189).

(56) Pese a la gran inestabilidad gubernamental italiana, la gran mayoría de las crisis gubernamentales tienen un origen extraparlamentario. Así, de los aproximadamente 60 gobiernos que ha tenido la República bajo la actual Constitución, apenas seis han caído por una expresa votación de alguna de las Cámaras: cuatro por la pérdida del voto inicial de confianza tras el nombramiento (De Gasperi VIII, en julio de 1953; Fanfani I, febrero de 1954; Andreotti I, febrero de 1972, y Fanfani VI, abril de 1987), y dos por pérdida de una cuestión de confianza (Prodi I, octubre de 1998, y Prodi II, enero de 2008). De todos modos, es forzoso reconocer, como se ha indicado, que muchas de las crisis formalmente extraparlamentarias tuvieron un origen parlamentario. Es el caso, por ejemplo, de la caída del Gobierno Cossiga, el 27 de septiembre de 1980, provocada tras ganar

no alargar en exceso la lista de países donde rige la moción negativa o destructiva, valga la cita de algunos próximos al nuestro como Francia (art. 49 CFr.), Portugal (art. 194.2 CPort.) o Austria (art. 74.1 CAustr.). Entre las excepciones a esta regla se encuentran, junto con Alemania y España, algunos países como Bélgica (art. 46 CBélg.), Eslovenia (art. 116 CEsl.), Hungría (art. 21.1 CHung.) o Israel (art. 28.b Ley Básica 2001).

V. CONCLUSIÓN. ¿ES CONVENIENTE MANTENER LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA?

Tras el análisis realizado, tenemos suficientes elementos para cumplir el propósito último de este trabajo, a saber, emitir un juicio fundado sobre la conveniencia de mantener la moción de censura constructiva. Como he indicado en el apartado anterior, se trata de saber, en el fondo, si el principio de que «*en la actual democracia parlamentaria, el parlamento debe cumplir su encargo de formar gobierno*» hace conveniente mitigar, mediante la moción constructiva, el principio de que «*el gobierno ha de contar con la confianza del Parlamento*».

La eficacia práctica de este dilema —moción de censura constructiva o destructiva— ha de medirse en primer lugar históricamente, y las últimas décadas muestran, como se ha visto, al menos dos situaciones en las que el voto destructivo habría podido tener un impacto relevante en la vida política nacional —situaciones políticas a las que habría que sumar otras vividas en distintas Comunidades Autónomas (57). Nuestra experiencia constitucional valida, pues, el razonamiento de quienes «insisten en su eficacia para impedir el derrocamiento de Gobiernos que el Parlamento no logra sustituir» aunque, al mismo tiempo, testimonia las razones de «quienes, al atacarla, señalan que este mantenimiento del Gobierno por la simple razón de que no puede ser sustituido, no sirve para dotarlo de las fuerzas de que carece y prolonga indefinidamente la vida de los Gobiernos débiles» (58).

—en una votación pública— la cuestión de confianza planteada sobre un proyecto de ley para la conversión de un decreto-ley, y perder posteriormente la votación —esta vez secreta— relativa a la conversión del mencionado decreto-ley; o la dimisión de Berlusconi, el 22 de diciembre de 1994, tras la discusión de tres mociones de censura que, presentadas por la oposición, aún no habían sido votadas (vid. al respecto OLIVETTI, M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milán, Giuffrè, 1996, págs. 142-143).

(57) Como se ha indicado, todas las CCAA han adoptado la moción constructiva estatal (vid. nota 25).

(58) RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, vol. II, cit., pág. 597.

La justificación de la prolongación de gobiernos débiles, incapaces de legislar, únicamente puede hallarse en la curación de un mal mayor, lo cual habría de consistir, en el caso que estamos estudiando, en evitar *una inestabilidad gubernamental crónica tal que cupiese calificarla como inestabilidad política*. Se trata de una función que, desde mi punto de vista, la moción de censura positiva o «constructiva» no ha cumplido *hasta ahora* en nuestra realidad política *nacional*. Insisto en referirme a nuestra realidad política *nacional*, dado que el juicio sobre la conveniencia de mantener la censura constructiva en las Comunidades Autónomas requeriría un análisis individualizado de las circunstancias políticas de cada una (59). E insisto también en decir *hasta ahora*, porque los cambios políticos que se han producido en los últimos tiempos en nuestro país justifican las incertidumbres respecto a la estabilidad de nuestro sistema bipartidista. Hasta el momento es válido lo que afirmó Herzog con referencia a Alemania, a saber, que la moción de censura constructiva no se ha revelado como «el gran factor estabilizador» del gobierno, tal y como fue presentada por el Constituyente (60). Creo que sería imprudente, sin embargo, negar el fraccionamiento que —a raíz de los cambios políticos recién aludidos— podría generarse en el Congreso de los Diputados de verificarse electoralmente lo que las encuestas vaticinan. Teniendo en cuenta el importante giro político que ha experimentado nuestro país —principalmente a partir de las elecciones europeas de mayo de 2014—, la moción de censura constructiva podría demostrarse, en el futuro, como una regla eficaz para impedir la inestabilidad política (61). Así pues, *la aplicación de los principios desarrollados en este artículo a la*

(59) Piénsese, por ejemplo, en la situación política de Navarra, que cuenta con un arco parlamentario complejo que dificulta la formación de mayorías sólidas de gobierno. En las elecciones de mayo de 2011 el partido gobernante, UPN, obtuvo 19 escaños; el PSN obtuvo 9; Bildu alcanzó los 7; NaBai 7; el PPN obtuvo 4; IU 3, y Geroa Bai 1. Inicialmente, el Parlamento permitió la formación de un Gobierno de coalición UPN-PSN que sumaba 28/50 escaños en el Parlamento. Sin embargo, tras la ruptura de la coalición en junio de 2012 existe una situación de debilidad gubernamental que ha conducido a sucesivas prórrogas presupuestarias sucesivas. Muy probablemente, la moción destructiva desbloquearía esta lamentable situación, aunque —dada la complejidad de fuerzas políticas en Navarra— no cabe descartar que produjese al mismo tiempo una inestabilidad gubernamental excesiva. En casos como este, no es descabellado conjeturar que la moción destructiva podría hacer de las crisis gubernamentales una patología crónica, lo que chocaría efectivamente con la vocación constructiva del parlamento.

(60) HERZOG, R., «Art. 67», en MAUNZ/DÜRIG, *Grundgesetz Kommentar*, cit., § 14 (pág. 6).

(61) Agradezco las observaciones críticas que a este respecto realizó el profesor Aragón Reyes en la discusión de este trabajo, adelantándose a acontecimientos políticos que no preví entonces.

nueva situación política aconseja, a mi juicio, esperar un tiempo antes de proponer su supresión.

RESUMEN

En las postrimerías de la República de Weimar, la inestabilidad política causada por la incapacidad parlamentaria de otorgar a los gobiernos una confianza sólida condujo al replanteamiento de una institución clásica del Parlamentarismo: la moción de censura. A partir de aquellas primeras reflexiones, el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn estableció la llamada moción de censura «constructiva», figura que fue posteriormente recogida en el artículo 113 de nuestra Constitución. Desde entonces, esta forma de entender el instituto —excepcional en el Derecho comparado— ha sido defendida alegando los graves problemas políticos que puede evitar. No obstante, también ha sido criticada debido a los graves obstáculos que interpone en el intento de derribar gobiernos débiles. Las páginas que siguen constituyen un estudio sobre las razones a favor y en contra de la moción de censura constructiva, así como un juicio sobre la oportunidad de mantenerla.

PALABRAS CLAVE: moción de censura; moción de censura constructiva; Parlamento; parlamentarismo; control parlamentario; gobierno parlamentario; separación de poderes; democracia; reforma constitucional.

ABSTRACT

At the end of the Weimar Republic, the political instability caused by the parliamentary inefficiency to grant a solid confidence upon the different governments led to the reconsideration of a classical parliamentary institution: the vote of no confidence. Departing from those first reflections, Article 67 of the Bonn Basic Law established the so-called «constructive» vote of no confidence, a figure that was later adopted by Art. 113 of the Spanish Constitution. Since then, this way of understanding the institution —an exception among the different Constitutional systems— has been defended alleging the serious problems that may be avoided. Nevertheless, it has also been criticized for the serious burdens that puts before the task of overthrowing weak governments. The following pages seek to examine the reasons for and against the constructive vote of no confidence and to reach a judgement upon the convenience of maintaining it.

KEY WORDS: vote of no confidence; constructive vote of no confidence; parliament; parliamentarism; parliamentary control; parliamentary government; separation of powers; democracy; constitutional reform.

