

CONSIDERACIONES EN TORNO AL CONTROL PARLAMENTARIO: LA MOCIÓN DE CENSURA

Clemente Zaballos González y Pedro Carballo Armas

Profesor Asociado de Derecho Constitucional.

Becario de Investigación del Área de Derecho Constitucional.

Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

SUMARIO:

- I. SIGNIFICADO DE LA MOCIÓN DE CENSURA.
 - a) Introducción.
 - b) Evolución histórica.
- II. CONFIGURACION CONSTITUCIONAL DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN ESPAÑA. LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA.
- III. ANALISIS DE LA MOCIÓN DE CENSURA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS.
- IV. LA LEGITIMACION EN LA MOCIÓN DE CENSURA.
- V. TRAMITACION DE LA MOCIÓN DE CENSURA.
- VI. CONSECUENCIAS DE LA MOCIÓN DE CENSURA.

I. SIGNIFICADO DE LA MOCIÓN DE CENSURA

a) Introducción.

En el ámbito del Derecho Parlamentario nos encontramos con cierto tipo de actos, llamados actos de control, y que se incardinan entre las manifestaciones propias, legítimas, y soberanas que ejerce el Parlamento sobre el Gobierno.

Dentro de los diversos tipos de actos de control, nos centraremos en aquellos que van a suponer el establecimiento de una situación jurídico-política que traerá como consecuencia, o bien el acceso de un cuerpo ejecutivo conformador de un Gobierno (propio de la sesión de investidura), o bien la continuidad o no del mismo (moción de censura y cuestión de confianza) Así, en la sesión de investidura, el control del Parlamento vendrá expresado en cuanto que otorga "su autorización" al establecimiento de un Gobierno, participando decisoriamente a través de una relación de confianza.

De la misma manera, cuando desaparece o se produce una ruptura en esa relación de confianza entre Parlamento y Gobierno, las distintas actuaciones, ya sea mediante la moción de censura o a través de la cuestión de confianza, provocarán la caída del Gobierno y su sustitución por otro nuevo.

En esta dinámica de concesión o negación del Parlamento al Gobierno se encuentra el telos de la responsabilidad política de éste último, respondiendo así de la gestión y actividad por él realizada; lo que implica como consecuencia la continuidad o la remoción por el Parlamento.

Dos serán por tanto las opciones o vías para verificar la confianza depositada en un Gobierno que ya ha superado el debate de la sesión de investidura:

a) Por un lado, puede ser el propio Gobierno el que tome la iniciativa con el objeto de comprobar el respaldo que le brinda el Parlamento, para lo cual planteará una cuestión de confianza, sometiendo así su continuidad a la aprobación del Legislativo.

b) La segunda opción tiene su origen en la iniciativa del Parlamento, en cuanto que va ser él mismo el que articule los mecanismos necesarios conducentes a tecnificar el principio de responsabilidad, declarando su desaprobación a la gestión conducida por su brazo ejecutivo -el Gobierno-, con la eventual retirada consiguiente de la relación de confianza¹.

Nos encontraremos en este caso ante la moción de censura, por antonomasia, el mecanismo institucional de realización política de la oposición parlamentaria².

Este eje decisivo -la responsabilidad política del Gobierno-, es un elemento cualificado y diferencial del denominado << sistema parlamentario de Gobierno >>, en cuanto que el Gobierno es responsable políticamente ante el Parlamento, y está unido a él por una relación de dependencia derivado de la fuerza potencial de éste último, que aprueba la formación del Gobierno a través de la sesión de investidura, o bien puede sustituirlo, ya sea por medio de la moción de censura (a iniciativa del Parlamento), o bien a través de la cuestión de confianza (cuya iniciativa descansa en el Gobierno).

No ocurre lo mismo -de ahí ese elemento diferenciador-, en los restantes sistemas constitucionales de Gobierno (sistemas presidencialistas y directoriales), donde si existe un control del poder Legislativo sobre el poder Ejecutivo, pero donde no se produce ningún acto que implique reponsabilidad política del segundo ante el primero.

Centrándonos en el análisis de la materia objeto del presente estudio, la configuración de la moción de censura se encuentra incardinada en la relación arquetípica que acabamos de exponer, y que responde a un mecanismo de control, propio de los sistemas parlamentarios de gobierno.

Este mecanismo de control obedece a un régimen de necesidad que se traduce en un Parlamento en el cual reside la facultad de otorgar o retirar la confianza al Gobierno.

Sentadas estas premisas, estamos en condiciones de poder definir la institución parlamentaria de la moción de censura como << aquél instrumento de control parlamentario por el cual éste, a través de dicha actuación, y por iniciativa propia, va a verificar el estado de la relación de confianza existente entre el binomio Gobierno-Parlamento, y que traerá como consecuencia la sustitución del Gobierno en caso de quebrar dicha confianza, o por el contrario, la continuidad del mismo de no tener éxito la referida actuación >>.

¹ Lopez Aguilar, J. F.: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, CEC, Madrid, 1988, pág. 327.

² López Aguilar, J.F.: *Op. cit.*, pág. 327.

b) Evolución histórica.

Encuentra su origen la moción de censura en el Parlamentarismo británico hacia la segunda mitad del siglo XVIII como elemento de control característico propio del Parlamento.

Ya en el siglo XIX, la orientación que reinó en los Parlamentos implicó un uso frecuente de esta institución, desencadenando consigo nefastas consecuencias ya que se propiciaba la inestabilidad de los Gobiernos, todo ello auspiciado bajo el ideal de que <<todo Gobierno que quede en minoría como consecuencia de una votación importante, debe dimitir>>³.

Las gravísimas consecuencias producidas bajo esta orientación poco afortunada trajo consigo tras la Primera Guerra Mundial, un movimiento en el Parlamentarismo occidental tendente a corregir este desequilibrio contrario al Gobierno, mediante lo que se ha llamado el <<parlamentarismo racionalizado>>, expresión ideada por Mirkin-Guetzevitch para referirse a la regulación formal y detallada de las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo, poniendo unos límites y unas condiciones a los poderes del primero⁴.

Esta sucesión de acontecimientos obtuvo como respuesta positivada la Ley Fundamental de Bonn, que introduce como elemento novedoso y de valía incuestionable en su artículo 67 lo que se ha dado en llamar <<moción de censura constructiva>>.

Este sistema, en palabras de F. Santaolalla, va a reducir notablemente las posibilidades de derribar al Gobierno -aumentando consecuentemente su estabilidad-, precisamente con una ordenación restringida de los votos de censura, con la exigencia de una mayoría cualificada para su aprobación o de un número mínimo de Diputados para su presentación, el establecimiento de un período de enfriamiento entre su depósito y su votación, el transcurso de un cierto plazo desde la votación de la anterior moción de censura, etc.

Del mismo modo, y con el objeto de evitar la presentación abusiva de mociones, la Constitución española de 1978 adoptó el modelo de moción de censura constructiva diseñado por la Ley Fundamental de Bonn, imponiendo fuertes limitaciones al Parlamento para poder exigir responsabilidad al Gobierno⁵.

3 Alvarez Tolcheff, E.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*, Dirigido por Juan Alfonso Santamaría Pastor, MAP, Madrid, 1992, pág. 318.

4 Santaolalla, F.: *Derecho Parlamentario español*, ed. Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 327.

5 En este sentido cabe destacar el pronunciamiento crítico de Montero, J.R. en: "La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos constituyentes y consecuencias políticas", en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* nº 12, nov.-dic. 1979, pág. 17. "... La importación de las instituciones constitucionales suele producirse cuando los miembros de una comunidad política están convencidos de que el éxito obtenido por alguna de ellas en su lugar de origen puede continuar al adaptarla a un nuevo contexto. En este sentido, nada hay de reprochable en que los constituyentes españoles acudieran al modelo alemán para perfilar nuestra moción de censura constructiva. A pesar de las críticas suscitadas por su "mimetismo", escasa "originalidad" y afán "copista", ...

Pero ocurre que se ha venido a importar precisamente la única fórmula de la moción de censura que aparece como excepcional en el panorama del constitucionalismo europeo..."

II. CONFIGURACION CONSTITUCIONAL DE LA MOCION DE CENSURA EN ESPAÑA. LA MOCION DE CENSURA CONSTRUCTIVA.

Como resultado de la influencia de la moción de censura constructiva acogida en la Ley Fundamental Alemana, nuestros constituyentes regularon de forma mimética y con escasa originalidad este acto de control parlamentario, propio del parlamentarismo racionalizado.

Así, en los trabajos constituyentes el artículo 91 del Anteproyecto y 105 del Proyecto apenas sufrieron modificaciones dignas de importancia solo acompañadas por discusiones de distinto tono en el Congreso de los Diputados y en el Senado⁶.

El resultado a la postre fué el actual artículo 113, encuadrado bajo el rótulo <<de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales>> (Título V de la Constitución española, arts. 108 a 116), y con el tenor literal siguiente:

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.
2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.
4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

De lo expuesto cabe afirmar que estamos propiamente ante un mecanismo de moción de censura constructiva. Todo ello en base a las siguientes consideraciones:

- a) Necesidad de un mínimo cuantitativo de miembros de la Cámara Baja, debiendo ser la proposición al menos por la décima parte de los

⁶ En referencia a los votos particulares, el grupo comunista pretendía la desaparición del requisito de presentación de un candidato y la posibilidad de que un grupo parlamentario pudiera firmar, al igual que la décima parte de los diputados, una moción de censura; el socialista intentaba la coexistencia entre la moción de censura simple y la constructiva, dejándose la iniciativa a los propios firmantes (cfr. Boletín Oficial de las Cortes, 44, (5-I-1978), pags. 705 y 710). En el Congreso, ambos votos particulares fueron formalizados en varias enmiendas (la núm. 697 para el comunista; 420 y 285 para el socialista), a las que se unieron, en lo relativo a la firma de la moción de censura por un grupo parlamentario, las minorías catalana (núm. 159) y vasca (núm. 631). En el otro extremo, la enmienda núm. 63, debida a Fernández de la Mora, de Alianza Popular, propugnaba llanamente la supresión de la moción de censura por entender que su ausencia permitiría “un cuasi presidencialismo, compatible con la Monarquía, y con más garantías de estabilidad que las que, en las circunstancias españolas, proporcionaría el parlamentarismo. (Los textos de las enmiendas están recogidos en el volumen interno publicado por el Congreso de los Diputados: “Enmiendas al Anteproyecto de la Constitución, 1978”). Montero, J.R.: *Op. cit.*, pág. 11.

Diputados, o dicho de otro modo, por al menos treinta y cinco diputados (art. 113.1).

Lo que se ha pretendido con ello es que el mecanismo de la moción, imbuído de un carácter puramente excepcional, pueda derivar en un obstruccionismo desmedido y sin fundamento, que pudiera dar lugar a presentaciones abusivas de mociones con móviles puramente partidistas, produciendo bloqueos que en poco ayudarían al normal funcionamiento del Gobierno y el Parlamento.

Por otro lado huelga señalar, como una nota característica más de bicameralismo imperfecto y claro predominio de la Cámara Baja sobre la Alta, la pertenencia exclusiva de la articulación del mecanismo de la moción de censura al Congreso de los Diputados.

b) Inclusión de un candidato, que queda investido automáticamente en caso de prosperar la moción.

A través de estas premisas -la inclusión de un candidato a la Presidencia del Gobierno (art. 113.2), y su consideración como investido de la confianza de la Cámara, a los efectos previstos en el artículo 99 de la Constitución (art. 178 del Reglamento del Congreso e los Diputados)⁷-; se ha introducido un elemento disuasorio que tiene como objetivo el que no se produzca un vacío de poder.

Se evita de este modo que se lleguen a situaciones caóticas en la que los grupos parlamentarios que cuentan con un número mínimo de Diputados para presentar la moción, no consiguieran ponerse de acuerdo para elegir el candidato a la Presidencia del Gobierno, lo que llevaría aparejado situaciones de gran inestabilidad.

c) Aprobación por mayoría absoluta.

En concordancia con los elementos anteriormente expuestos, la necesidad de Gobiernos fuertemente respaldados lleva consigo que el pronunciamiento del Parlamento desaprobando la gestión efectuada por el ejecutivo, haya de venir arropada por un elemento cuantitativo importante, la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, o dicho de otro modo, por la obtención de un número de votos equivalente a la mitad más uno.

d) Período de enfriamiento.

Con el fin de evitar votaciones irreflexivas⁸, se establece un período de enfriamiento por el cual entre la presentación de la moción de censura originaria en el

⁷ De ahora en adelante RCD.

⁸ Aunque existen serias dudas sobre que la actividad decisoria de la votación pueda tener el carácter de irreflexivo. N. del A.

Registro General, caso de que se presenten mociones alternativas⁹, y la votación, ha de transcurrir el plazo inexcusable de cinco días¹⁰.

e) Condicionamiento de los signatarios.

Por último, y en la línea argumental de la moción de censura constructiva que acoge nuestra Ley de Leyes, caso de que la moción presentada no encuentre los apoyos mínimos y necesarios para su aprobación en el Congreso para que obtenga su éxito (es decir, contabilizar una votación con mayoría absoluta de la Cámara), los signatarios se verán impedidos de la posibilidad de presentar otra durante el mismo período de sesiones (art. 113.4 de la Constitución), siendo a estos efectos, la presentada en período entre sesiones imputable al siguiente período de sesiones (art. 179 RCD).

Esta sanción a los signatarios mocionantes constituye otra barrera para frenar el posible uso abusivo de mociones como maniobras espúreas de corte claramente partidista y con el fin de ocasionar un obstruccionismo <<dañino>>, logrando únicamente poner en aprietos al Gobierno, obligarle a defender públicamente su programa y composición y llamar la atención del electorado sobre las deficiencias de dicho programa y/o de su puesta en práctica¹¹, sabedor dicho grupo mocionante que carece a priori del respaldo necesario de la Cámara para que prospere dicha moción.

En definitiva, tal como acabamos de exponer, la Constitución ha instaurado una regulación de la moción de censura, propia del Parlamentarismo racionalizado, en la que se articulan una serie de mecanismos que actúan como condicionantes mínimos e indispensables, y que podemos sintetizar de la manera siguiente:

- a) presentación por escrito con un mínimo número de firmantes ante la mesa de la Cámara;
- b) proposición de un candidato a la Presidencia del Gobierno, que quedará automáticamente investido si prospera la moción;
- c) aprobación por mayoría absoluta; y

⁹ Así señala el artículo 113.3 de la Constitución que en los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas; a lo cual añade el artículo 176.2 del RCD que deberán reunir los mismos requisitos señalados en el apartado 2 del artículo anterior (los referidos a la exigencia de un mínimo de signatarios, escrito motivado, y proposición de un candidato) y estarán sometidas a los mismos trámites de admisión señalados en el apartado precedente.

¹⁰ El procedimiento de exigencia temporal en el Derecho Comparado ofrece distintas alternativas, así en la Constitución alemana señala que entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas (art. 67); la Constitución portuguesa determina que sólo podrá ser examinada cuarenta y ocho horas después de su presentación, no pudiendo durar su debate más de tres días (art. 197.2); la Constitución francesa especifica que la votación no podrá tener lugar hasta cuarenta y ocho horas después de haber sido presentada (art. 49); por último, la Constitución italiana señala que la moción de censura no podrá ser discutida antes del tercer día de su presentación.

¹¹ Torres del Moral, A.: *Estado de Derecho y democracia de Partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1991, pág. 496.

d) imposibilidad de presentar otra moción en el mismo período de sesiones por el mismo grupo mocionante en el caso de rechazo de la misma.

La consecuencia inmediata que podemos extraer de esta lectura es la primacía que se concede a los Gobiernos, dotándoles de estabilidad, en detrimento del control parlamentario, debido a los límites y condiciones impuestos a los poderes del Legislativo¹².

III. ANALISIS DE LA MOCION DE CENSURA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CANARIAS.

El Estatuto de Autonomía de Canarias¹³ acoge de forma mimética, aunque con ciertas salvedades, el reflejo de la moción de censura diseñada en nuestra Constitución.

Así, el artículo 20 EAC dispone el tenor literal siguiente:

1. El Parlamento puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción, por mayoría absoluta, de la moción de censura. Toda moción de censura debe incluir el nombre del candidato a la presidencia y ser presentada, al menos, por el quince por ciento de los miembros del Parlamento.
2. Los signatarios de una moción de censura rechazada no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Como consecuencia de lo expuesto en el mencionado artículo, es necesario apuntar una serie de consideraciones que llaman poderosamente la atención.

En primer lugar, el artículo 20 EAC excluye de su redacción la cuestión relativa al enfriamiento de la votación, o dicho de otro modo, no señala el plazo (de cinco días) que ha de transcurrir entre la presentación ante el Registro General por el grupo mocionante y la votación final. Disposición que si regula específicamente la Constitución (art. 113.3).

En segundo lugar, y de forma concatenada con la primera, también guarda silencio el citado artículo del EAC, sobre la posibilidad de la presentación de mociones alternativas. Cuestión también resuelta en la redacción del artículo 113.3 de la Constitución señalando que en los dos primeros días de plazo desde que se hubiere presentado una moción podrán presentarse mociones alternativas.

12 En este sentido véase la obra de Santaolalla, F.: *Op. cit.*, págs. 327 y ss.

13 De ahora en adelante EAC.

Una tercera consideración es la relativa al elemento cuantitativo necesario para posibilitar la formalización <<abinitio>> de la moción de censura. El estatuyente canario ha ido más allá que el constituyente español, exigiendo un plus aún mayor, el quince por ciento de los miembros de la Cámara, frente al diez por ciento exigido en el Congreso de los Diputados¹⁴.

Las dos primeras consideraciones han sido satisfactoriamente resueltas por el Legislador canario dando el debido desarrollo a través del Reglamento del Parlamento de Canarias de 14 de Abril de 1983¹⁵. El criterio que observó el Legislador canario para decantarse por esta fórmula y “desviarse” de la fórmula recogida en el artículo 113 de la Constitución debe ser explicado en la línea argumental dirigida a entender que el Estatuto no puede ni debe regular todos los procedimientos objeto de la materia que regula sino debe dejarse su natural desarrollo a los correspondientes Reglamentos, tal como ha sido en el presente caso; disponiendo los artículos 143.2 y 144.4 RPC la regulación referida al transcurso de un lapso de tiempo entre presentación y votación de la moción, así como la posibilidad de presentación de mociones alternativas.

En cuanto a la tercera consideración, relativa al número mínimo de Diputados necesarios para formalizar la moción, el legislador autónomo ha venido a exigir un plus aún mayor que el exigido en el Congreso de los Diputados; dotando así al Gobierno Autónomo de una posición aún más fuerte, y consecuentemente de una mayor estabilidad.

Por último, cabe señalar que la Constitución determina que es sólo el Congreso de los Diputados el que se encuentra habilitado por el artículo 113 para exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura, con exclusión manifiesta del Senado¹⁶. Problema que queda vacío de contenido en el terreno autonómico al adoptarse la fórmula de Parlamentos dotados de una sola Cámara.

IV. LA LEGITIMACION EN LA MOCION DE CENSURA.

La redacción del artículo 20 EAC y los artículos 142 a 146 RPC¹⁷ nos ofrece una lectura, claramente perceptiva, donde quedan perfectamente delimitados sin dar lugar a ofrecer duda alguna sobre quienes van a ser los sujetos que conforman la relación: por un lado, como sujeto activo, aquellos miembros del Parlamento que se

14 Es preciso observar que la mayoría de los Estatutos de Autonomía regulan una exigencia cuantitativa del quince por ciento de los miembros de la Cámara, aunque con algunas excepciones, así en la Comunidad Valenciana y en la de Navarra la exigencia es de la quinta parte de los miembros parlamentarios (el veinte por ciento), y en la Comunidad andaluza el requisito cuantitativo mínimo asciende a la cuarta parte de los Diputados de dicho Parlamento (el veinticinco por ciento).

15 De ahora en adelante RPC.

16 Gonzalo, M.: En este sentido, consideramos de sumo interés la exposición realizada por “Crónica Parlamentaria”, en *Revista del Departamento de Derecho Político (UNED)*, nº 7, Otoño 1980, págs. 183 y ss.

17 Bajo el rótulo “de la moción de censura” (capítulo III), encuadrado sistemáticamente en el Título VIII referido al “otorgamiento y retirada al Gobierno de la confianza”.

van a agrupar en Oposición¹⁸; y de otro, como sujeto pasivo, el Gobierno, que quedará obligado a defender públicamente en sesión plenaria, la idoneidad de su Gabinete Ministerial así como su gestión ejecutiva.

a) El sujeto activo de la moción de censura.

El artículo 20 EAC y el 142 RPC no ofrece dudas en cuanto que determina específicamente que la posibilidad iniciadora de exigencia de responsabilidad política al Gobierno descansa única y exclusivamente en el Parlamento, con las exigencias que a continuación mencionaremos:

- 1.- Proposición de al menos el quince por ciento de los Diputados.
- 2.- Constancia formal del deber de presentación en escrito motivado dirigido a la Mesa.
- 3.- Inclusión de un candidato a la Presidencia del Gobierno Autónomo que haya aceptado la candidatura¹⁹.

Parece justificado y lógico como característica propia de este parlamentarismo racionalizado, que esa <<relación de confianza>> existente entre el Parlamento y el Gobierno, y que ha sido otorgada por el primero al participar decisoriamente en la investidura y, consecuentemente, la formación del segundo; que una vez que esta <<confianza>> quiebre, sea sin duda alguna el Parlamento el único sujeto capaz de establecer dicha actividad desencadenante del acto más grave y extremo de control que existe en el Derecho Parlamentario.

b) El sujeto pasivo de la moción de censura.

Como consecuencia de lo que acabamos de exponer, y tal como dispone el artículo 20 EAC y su desarrollo reglamentario, el otro sujeto de la relación establecida, sin duda alguna, es el Gobierno.

Sin embargo existe una cuestión, nada baladí, relativa a la exigencia de responsabilidad política, en la cual es preciso detenerse con objeto de una mejor clarificación.

La exigencia de la responsabilidad política, y por ende la moción, ¿se planteará a todo el Gobierno, o solamente a su Presidente?

Las posibles incongruencias y contradicciones contenidas en los artículos 16 EAC y 137 a 139 RPC que determinan la investidura del Presidente, así como el planteamiento de la cuestión de confianza por el Presidente y el Consejo de Gobierno no

¹⁸ En este sentido, López de Aguilar, J.F.: *Op. cit.*, pág. 333; señala que estamos ante una “oposición para la que es técnicamente imposible conminar al Gobierno a una regular y oportuna rendición de cuentas ante el Parlamento”.

¹⁹ El requisito de la “aceptación de la candidatura” es un añadido complementario que regula el artículo 142.2 RPC.

deben conducirnos a error, ya que la exigencia de responsabilidad política se refiere a <<todo>> el Gobierno tal como regula específicamente el artículo 18 EAC al disponer que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Parlamento canario.

Por lo tanto, y consecuentemente, la responsabilidad lo es de todo el Gobierno en su conjunto, y no sólo de su Presidente, por lo que de tener éxito la moción de censura, el Gobierno debe cesar.

V. TRAMITACIÓN DE LA MOCION DE CENSURA.

Nada dice el artículo 20 EAC sobre la tramitación a seguir en el Parlamento una vez presentada la moción de censura.

Efectivamente, el estatuyente canario sólo se preocupó de señalar el elemento cuantitativo necesario para presentar la moción (el quince por ciento de los miembros del Parlamento); inclusión de un candidato a la Presidencia del Gobierno; adopción por mayoría absoluta; y sanción a los signatarios de una moción rechazada de no poder presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Sin embargo esta cuestión debe ser resuelta en el sentido ya apuntado anteriormente²⁰, por el que necesariamente se debe entender que la función del Estatuto no puede ni debe ser la regulación exhaustiva de todos y cada uno de los procedimientos objeto de la materia que regula.

Esta omisión procedimental de la moción de censura en el Estatuto Autonómico Canario ha sido suplida de forma satisfactoria por el RPC que diseña de forma taxativa una serie de actos secuenciales conducentes a regular de forma explícita este acto de control parlamentario.

El RPC contempla detenidamente todas las cuestiones relativas a la tramitación de la moción de censura, disponiendo a través de su articulado (arts. 142 a 146) el <<iter>> procedimental siguiente:

a) Requisitos previos.

Existe una serie de elementos de imprescindible y necesario cumplimiento en la presentación de una moción de censura, sin la cual no tendría posibilidad alguna de ser admitida por la Mesa de la Cámara. Así el apartado segundo del artículo 142 RPC recoge la obligatoriedad de que toda moción de censura debe reunir los siguientes condicionamientos:

1. Proposición, al menos por el quince por ciento de los miembros de los Diputados.

2. Escrito motivado dirigido a la Mesa. Este condicionamiento determina la nece-

²⁰ Véase supra el capítulo III de este trabajo: <<Análisis de la moción de censura en el Estatuto de Autonomía de Canarias>>.

sidad de que la presentación de la moción de censura venga contenida en un escrito (por tanto quedaría rechazada la presentación <<in voce>>) en el que se contenga específicamente la motivación que ha llevado al grupo mocionante a la presentación de la misma.

En este sentido, parece poco probable que la Mesa -a la que va dirigido el escrito-, inadmitiera la moción por considerarla insuficientemente infundada o por encontrar que los motivos aducidos son poco serios, débiles o no responsables: creemos que una actuación en este sentido es impensable²¹.

3. Inclusión de un candidato a la Presidencia del Gobierno. En el mismo apartado dos del artículo 142 se señala como elemento necesario la inclusión de un candidato a la Presidencia del Gobierno Autónomo que haya aceptado la candidatura.

Candidato que quedará investido automáticamente en caso de prosperar la moción, como señal unívoca de la moción de censura constructiva propia de un parlamentarismo racionalizado.

b) Admisión a trámite.

Una vez presentada la moción, le corresponde a la Mesa examinar que se cumplan todos y cada uno de los requisitos señalados anteriormente, tras lo cual admitirá a trámite dicha moción, dando cuenta seguidamente al Presidente del Gobierno

Autónomo y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.

c) Proposición de mociones alternativas.

Existe la posibilidad de presentar mociones alternativas dentro de los dos días siguiente a la presentación de la moción originaria, y que deberán reunir los mismos requisitos, estando también sometidas a los mismos trámites de admisión (art. 143.2).

Sin embargo es necesario analizar la posible indeterminación de dicho precepto en cuanto a la posible contradicción que puede ofrecer el último párrafo del artículo 143 RPC.

El referido párrafo establece que la moción de censura no puede ser votada hasta que transcurran, al menos, cinco días desde su presentación.

Debemos entender la significación de dicho párrafo en el sentido de que dicho plazo viene referido a la moción de censura originaria o primera, y no a las posibles mociones alternativas, todo ello considerado en un doble aspecto: en primer lugar, lo contrario nos conduciría a la posibilidad de que se pudiera alargar el plazo de cinco días mediante la presentación sucesiva de varias mociones alternativas; y, en segun-

21 Alvarez Tolcheff, E. : *Op. cit.*, pág. 319.

do lugar, porque de manera explícita el artículo 144.4 RPC resuelve cualquier duda que se pudiera originar al establecer que la moción o mociones de censura serán sometidas a votación a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia y que no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General; quedando así determinado que todas las mociones presentadas se votarán en el mismo acto.

Por último, dicho precepto añade un aspecto original que no ofrece el RCD, al establecer que las mociones de censura podrán ser retiradas en cualquier momento por sus proponentes.

d) Debate.

La regulación del debate de la moción de censura se refleja en el artículo 144, el cual determina el siguiente esquema:

En primer lugar, da comienzo la sesión señalada al efecto con la defensa de la moción de censura sin limitación de tiempo por uno de los Diputados firmantes de la misma.

A continuación podrá²² defender, sin limitación de tiempo también, el candidato propuesto a la Presidencia del Gobierno, con el propósito de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar (144.1)²³.

Tras estas intervenciones el Presidente de la Cámara interrumpirá la sesión (art. 144.2). Aunque no se especifica por cuanto tiempo debe ser esta interrupción, cabe imaginar que lo será por tiempo mínimo para permitir que los Grupos parlamentarios puedan planear su estrategia cara al inminente debate sobre la moción²⁴.

Una vez reanudada la sesión, podrá intervenir un representante de cada Grupo parlamentario que lo solicite, por tiempo de treinta minutos, teniendo todos los intervinientes derecho a un turno de réplica o rectificación de diez minutos (art. 144.2).

Hay que tener en cuenta que si se hubiesen presentado más de una moción, el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, puede acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día.

22 Algunos Reglamentos Parlamentarios Autonómicos establecen la intervención por el candidato propuesto a la Presidencia con carácter preceptivo (Vgr. Reglamento del Parlamento de Andalucía, Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia).

23 Alvarez Tocheff, E.: *Op. cit.*, pág. 321; señala que no es imaginable un candidato que rechace la posibilidad de hacerse oír sin límite de tiempo sobre su programa político, tanto más cuanto que se trata de una ocasión especialmente solemne y que, sin duda, contará con la presencia masiva de los medios de comunicación.

24 Santaolalla, F.: *Op. cit.*, pág. 330.

e) Votación.

Acabadas las distintas intervenciones, y por tanto finalizado el debate, se dará paso a la votación. Dicha votación será sometida a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia y que no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General (art. 144.4); y que en el caso de que se hayan presentado varias mociones habrán de ser puestas a su votación por separado, siguiendo el orden de su presentación (art. 144.3).

Si se aprobase una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieran presentado (art. 144.6).

Es necesario para que la moción sea aprobada, que el voto favorable sea el de mayoría absoluta (art. 20 EAC y 144.5 RPC).

La necesidad de una mayoría absoluta para que prospere la moción de censura nos puede llevar a situaciones un tanto contradictorias. Así, el Presidente del Gobierno, en la sesión de investidura puede ser investido por mayoría simple (art. 16.2 EAC y 138 RPC) o puede salvar una cuestión de confianza planteada a la Cámara cuando ésta se la otorgue por la mayoría simple de los diputados (art. 141.5 RPC). Sin embargo, para que prospere una moción de censura, ésta habrá de venir aprobada por la mayoría absoluta del Parlamento (art. 20 EAC y 144.5 RPC)²⁵.

VI. CONSECUENCIAS DE LA MOCION DE CENSURA.

Indefectiblemente catalogaremos de distinto signo las consecuencias de la moción de censura dependiendo del resultado obtenido tras su votación.

Si se aprueba la moción, que se produce una vez transcurridos, al menos, los cinco días desde su presentación en el Registro General de la Cámara, y se alcanza el requisito de su aprobación por mayoría absoluta de los miembros parlamentarios, el Presidente de la Cámara lo pondrá en conocimiento del Rey y del Presidente del Gobierno de Canarias en las veinticuatro horas siguientes, quedando el candidato mociónante investido de la confianza de la Cámara, a los efectos de su nombramiento por el Rey (art. 145 RPC).

Sin embargo, si la moción es rechazada, queda establecida una sanción según la cual los signatarios de la moción de censura rechazada no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones, siendo a estos efectos la presentada en período entre sesiones imputada en el siguiente período de sesiones (art. 146 RPC).

Pues bien, analicemos ahora detalladamente estas dos cuestiones de forma sucesiva: en primer lugar el otorgamiento que produce la moción de censura respaldada por la mayoría absoluta; y en segundo lugar, el resultado negativo de la misma como consecuencia del rechazo.

²⁵ En el mismo sentido, Montero, J.R. : *Op. cit.*, pág. 16.

a) El otorgamiento de la moción de censura: la mayoría absoluta.

Este importantísimo acto de control va a suponer un <<asalto legítimo al poder>> por parte de la oposición si su resultado arroja un saldo positivo por la obtención de una mayoría absoluta tras la votación efectuada en el seno de la Cámara.

El resultado consiguiente va a traer como consecuencia inmediata que el Presidente del Parlamento, en el plazo de veinticuatro horas siguientes a la aprobación de la moción, lo pondrá en conocimiento del Rey y del Presidente del Gobierno de Canarias, quedando investido de la confianza de la Cámara el candidato, a los efectos de su nombramiento por el Rey (art. 145 RPC).

Sin embargo, y referido al último apartado de este precepto hay que destacar que este automatismo en la investidura del candidato que supera con éxito la moción presentada difumina el papel de árbitro y moderador del funcionamiento de las Instituciones que el artículo 56.1 de la Constitución española otorga al Rey²⁶, dejando sin aplicación posible sus facultades de propuestas establecidas en los artículos 62 d) y 99.1 de la Constitución²⁷.

El esquema rígido de votación no permite bajo ningún concepto que se pueda alcanzar el éxito de la moción si no se supera la barrera de la mayoría absoluta.

Como consecuencia de la moción de censura constructiva diseñada por nuestros constituyentes y trasladados miméticamente a los Ordenamientos Jurídicos Autonómicos, se ha querido establecer la primacía de Gobiernos fuertes y estables en detrimento del control parlamentario²⁸.

b) Resultado negativo de la moción: el rechazo.

La otra consecuencia posible del planteamiento de este acto de control es que el resultado de la votación tenga carácter negativo.

A sensu contrario deberá ser interpretado el artículo 144.5 RPC, al entender rechazada la moción presentada si no llega a alcanzar la mayoría absoluta.

Dos reflexiones fundamentales hemos de tener en cuenta a tenor de lo dispuesto en el RPC.

26 Art. 56.1. El Rey es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las Instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

27 Santaolalla, F.: *Op. cit.*, pág. 329.

Art. 62. Corresponde al Rey: d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno, y en su caso, nombrar, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.

Art. 99.1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

28 Santaolalla, F.: *Op. cit.*, pág. 329.

La primera, y como consecuencia más inmediata, tal como señala el artículo 146 RPC, en consonancia con el artículo 20 EAC, es que ninguno de los signatarios de esa moción de censura que ha sido rechazada podrá firmar otra durante el mismo período de sesiones, quedando, a efectos de las presentadas en período entre sesiones imputadas en el siguiente período de sesiones.

Así se efectúa una auténtica maniobra antiobstruccionista <<ex-ante>>, evitando que bajo el <<disfraz>> perfecto, legítimo, y válido que permiten los mecanismos previstos en la reglamentación de la Cámara se puedan efectuar acosos constantes movidos por discursos partidistas que no están respaldadas a priori por los votos necesarios para salvar con éxito la moción presentada.

Sin embargo, tal como hemos tenido ocasión de señalar anteriormente, esta situación nos puede conducir a situaciones paradójicas en las que cabría encontrar Gobiernos en minoría frente a coaliciones en la oposición que cuenten con mayor número de Diputados, aunque sin alcanzar la mayoría absoluta.

La segunda reflexión, referida a la posibilidad de presentar mociones de censura fuera del período de sesiones, viene resuelta de forma afirmativa en el último apartado del artículo 146 RPC, en cuanto explicita la posibilidad de presentación de mociones de censura en el período intersesiones (Enero, Julio, Agosto).

Esto trae consigo una doble consecuencia: En primer lugar, despeja cualquier duda que pudiera plantearse sobre la posibilidad o no de presentar una moción de censura en el período entre sesiones; y, en segundo lugar, resuelve de forma contundente al disponer la inclusión de toda moción presentada en el período entre sesiones en el período de sesiones siguientes.

La Constitución de 1978, y de igual modo el Estatuto de Autonomía de Canarias, han venido a regular un sistema jurídico de moción de censura propio de la fórmula doctrinal del Parlamentarismo racionalizado.

El constituyente español se limitó a adoptar el modelo alemán de moción de censura constructiva, aunque no exento de críticas suscitadas por su <<mimetismo>>, escasa <<originalidad>> y afán <<copista>>²⁹.

En tal sentido se ha venido a importar precisamente la única fórmula de la moción de censura que aparece como excepcional en el panorama del constitucionalismo europeo³⁰.

En definitiva, se ha regulado una moción de censura constructiva, que se refleja en la inclusión de un candidato a la Presidencia del Gobierno, avalado por un número mínimo de Diputados, y su aprobación por mayoría absoluta.

30 Montero, J.R. : *Op. cit.*, pág. 17.

Este sistema, tal como ha señalado Porres Azkona, tiene una clara ventaja: al reducir la posibilidad de derribar al Gobierno, aumenta la estabilidad gubernamental y política, al garantizar la estabilidad del órgano que tiene por función fundamental la dirección política.

CONSIDERACION FINAL.

La búsqueda de la estabilidad gubernamental conduce a un endurecimiento de las condiciones en el ejercicio de los medios tradicionales de control tendentes a la exigencia de responsabilidad política al Gobierno. La moción de censura constructiva aparece pensada así más para posibilitar un control del Gobierno sobre el Parlamento que para que éste último controle la acción del primero. Sólo la ruptura de la base parlamentaria en que se apoya el Gobierno posibilitaría el ejercicio de la moción de censura hasta sus últimas consecuencias.

Por otra parte, la configuración reglamentaria de la moción de censura al hacer bascular todo el debate sobre el candidato alternativo, convierte la moción en un examen del programa de la oposición, en lugar de centrar el debate en el control de la acción de gobierno.

El Papel del parlamentario individual, en la moción de censura constructiva, se ve reducido al tiempo que se potencia el papel de los grupos parlamentarios y el sometimiento de la utilización de los mecanismos de control parlamentario a las estrategias o acuerdos partidistas vigentes en cada momento de la vida parlamentaria.

El fenómeno de la sustitución del esquema Gobierno-Parlamento, por el otro esquema de Mayoría-Minoría, o si queremos Mayoría-Oposición, en el que la mayoría viene a constituir el soporte parlamentario del Gobierno. La mayoría estaría formada por los parlamentarios del grupo o grupos políticos que apoyan de una manera y más o menos disciplinada la acción de gobierno.

Las relaciones entre el Gobierno y su base parlamentaria pueden ser de diferente índole, pero, en general, existe una tendencia a que el Gobierno ejerza un auténtico liderazgo sobre la mayoría. La política parlamentaria se convierte en una parte más de la política gubernamental en su conjunto, y la mayoría puede ser entendida como un instrumento más en manos del Gobierno para llevar a cabo su política. Este cambio de perspectiva influye especialmente en la comprensión de la función parlamentaria de control.

El control, concebido como exigencia de responsabilidad política al Gobierno, queda en manos de la mayoría, y ésta en manos del Gobierno. La activación de la moción de censura pone de manifiesto más que una hipotética pérdida de la confianza parlamentaria del Gobierno, la pérdida de su capacidad de liderazgo de la mayoría parlamentaria.

El carácter excepcional de la moción de censura no se corresponde con el carácter ordinario que debe tener la función de control del Parlamento sobre la actuación del Gobierno.