

El uso de la moción de censura en las Comunidades Autónomas

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA REGULACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA.—III. EL SUJETO RESPONSABLE DE LA CENSURA.—IV. LOS REQUISITOS DE LA MOCIÓN DE CENSURA.—4.1. Presentación de un candidato.—4.2. Apoyo a la moción de censura de un mínimo de miembros del parlamento.—4.3. La necesaria motivación de la moción de censura.—V. EL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS, EL PLAZO DE ENFRIAMIENTO Y LAS MOCIONES ALTERNATIVAS.—VI. EL DESARROLLO DEL DEBATE DE LA MOCIÓN DE CENSURA.—6.1. La aprobación por mayoría absoluta.—6.2. Las consecuencias del fracaso de la censura.—VII. LIMITACIONES DERIVADAS DE LA PRESENTACIÓN DE UNA MOCIÓN DE CENSURA.—VIII. LA PRÁCTICA DE LA CENSURA EN LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

I. INTRODUCCIÓN

La moción de censura es definida, en el texto constitucional y en los Estatutos que se contempla, como el procedimiento mediante el que el Parlamento puede exigir responsabilidad política al ejecutivo, lo que supone que el Gobierno tiene «la obligación de responder por, y de soportar las consecuencias de, sus actos ante los ciudadanos o sus representantes, de quienes en última instancia depende»¹.

La aparición de la responsabilidad política es el producto de la evolución desde un régimen en el que sólo era posible la exigencia de responsabilidad penal². En un momento histórico en el que la subordinación del Gobierno era al monarca y no al Parlamento, y éste no tenía más opción para atacar al

* Letrado de las Cortes Valencianas.

¹ J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Temas Clave, 1984, p. 126.

² P. Mellado Prado, *La responsabilidad política del gobierno*, Congreso de los Diputados, 1988, pp. 23 y ss.

Ejecutivo que utilizar estos instrumentos no políticos. El régimen parlamentario tiene como elemento esencial la existencia de la responsabilidad política, mediante la que se manifiesta una relación fiduciaria que vincula el Gobierno al Parlamento y cuya máxima expresión será la capacidad de remover al Ejecutivo. La contrapartida al posible cese del Ejecutivo es la capacidad de disolución del Parlamento por el Gobierno.

En nuestro país la opción por un modelo de moción de censura constructiva en la Constitución, imitado por las CCAA, surge en momento concreto de nuestra historia. Esta elección se efectuó con la intención de garantizar la estabilidad institucional y así contribuir al asentamiento de unas instituciones democráticas que, en el momento de la aprobación de la Constitución, carecían de referentes históricos inmediatos. Una vez que han transcurrido casi treinta años desde la aprobación de la Constitución y más de veinticinco años desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía hemos conocido, sobre todo en el ámbito de las CCAA, la experiencia de la práctica de la moción de censura, lo que nos permite realizar una evaluación del uso que de la misma se ha efectuado.

II. LA REGULACIÓN DE LA MOCIÓN DE CENSURA

Los tres primeros Estatutos de Autonomía aprobados tras la Constitución de 1978 no contemplaron la posibilidad de censura al Ejecutivo. El primer Estatuto de Autonomía que hizo una previsión expresa de la moción de censura fue el aprobado para Andalucía, que sirvió de modelo para los Estatutos aprobados posteriormente³.

La regulación de la moción de censura, sin embargo, no se agota en los Estatutos de Autonomía, aunque pocos son los que establecen la norma habilitada para la desarrollar de este instituto. Entre las escasas remisiones se encuentra el Estatuto de Aragón, cuyo artículo 17.3 menciona una ley aprobada por mayoría absoluta; el de Castilla y León, que se remite directamente al reglamento parlamentario en el artículo 22, y el de Asturias, que en el artículo 34.2 indica que una ley aprobada por la mayoría de sus miembros regulará la responsabilidad del Consejo de Gobierno y de sus miembros, así como las relaciones de la Junta y el Consejo.

Al margen de lo señalado, en cuanto que se trata de un procedimiento desarrollado en sede parlamentaria, son los reglamentos parlamentarios, normas que tienen por objeto esencial regular la vida interna de las cámaras, los que perfilan alguno de los requisitos establecidos en los Estatutos de Autonomía o incluso introducen otros, como la necesidad de motivar la moción de censura.

³ En relación a los antecedentes y aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana puede verse *Els avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, edición preparada por Ll. Aguiló Lucia, Corts Valencianes, 1992, y *Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. Procés de elaboració Parlamentària*, Corts Valencianes, 1992.

El tercer bloque normativo en el que se puede encontrar una regulación de este procedimiento de exigencia de responsabilidad política son las leyes de administración y gobierno⁴ de las CCAA, aunque las denominación difieren según las distintas Comunidades Autónomas. Estas leyes, en apartado destinado a la regulación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, incorporan menciones a la moción de censura. En la mayoría de los supuestos se limitan a establecer una remisión a los reglamentos parlamentarios, así como definirla como una de las causas de cese⁵. También es frecuente que excluyan como sujetos de la moción de censura a quienes actúan como presidentes de forma interina.

Una mención específica merece la Ley 3/1983, de 23 de marzo, de la Generalitat de Cataluña, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat. Esta Ley sí contiene una regulación detallada de las relaciones entre el Parlamento y el ejecutivo catalán, remite a la misma el Reglamento del Parlamento para establecer, junto con él, los requisitos para la presentación de la moción de censura. En la actualidad, tras la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña aprobada en diciembre de 2005, esta Ley es la que sigue estableciendo el número mínimo de parlamentarios que deben proponer la moción de censura.

III. EL SUJETO RESPONSABLE DE LA CENSURA

El sujeto sobre el que debe recaer la responsabilidad a depurar en la moción de censura no está claramente determinado en todos los textos estatutarios. En los Estatutos de Navarra (art. 35), Extremadura (art. 32), Asturias (art. 35) y Canarias (art. 21) la exigencia de responsabilidad política es al

⁴ Ley 6/1983, de la Junta de Andalucía, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma; Ley 6/2004, del Gobierno de la Región de Murcia, del Presidente y del Consejo de Gobierno; Ley Foral 14/2004, de 15 de diciembre, del Gobierno de Navarra y del Presidente; Ley 8/2004, de 13 de noviembre, del Gobierno de La Rioja, de Gobierno e Incompatibilidades; Ley 6/2002, de 10 de diciembre, del Gobierno de Cantabria, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración; Ley 1/2002, de 26 de marzo, de la Junta de Extremadura, de Gobierno y Administración; Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las I. Baleares, de Gobierno; Ley 3/2001, de 3 de julio, de la Junta de Castilla y León, de Gobierno y Administración; Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, del Consejo de Gobierno; Ley 3/1982, de 23 de marzo, de la Generalitat de Cataluña, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat; Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, de Gobierno (en este caso la mención es a la pérdida de la confianza parlamentaria); Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno de Canarias, de Gobierno; Ley 6/1984, de 5 de julio, del Gobierno del Principado de Asturias, de Presidencia y Consejo de Gobierno; Ley 1/1983, de 22 de febrero, de la Xunta de Galicia, de la Xunta y de su Presidente (en esta ley la referencia no es explícita a la moción de censura sino a la pérdida de la confianza parlamentaria); Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, del Presidencia y del Gobierno; Ley 11/2003, de 25 de septiembre, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de Gobierno y del Consejo Consultivo; Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Gobierno.

⁵ Leyes de gobierno y administración de Andalucía (art. 12), Murcia (art. 19), Navarra (art. 27), La Rioja (art. 7), Cantabria (art. 14), Extremadura (art. 15), Baleares (art. 6), Castilla y León (art. 12), Madrid (art. 16), Cataluña (art. 59), País Vasco (art. 13), Canarias (art. 50), Asturias (art. 11), Galicia (art. 21), Aragón (art. 3), Castilla-La Mancha (art. 8) y Comunidad Valenciana (art. 12).

Gobierno. En otros casos aparece conjuntamente la responsabilidad del Gobierno y del Presidente, como son los de La Rioja (art. 24.7), Castilla y León (art. 22.1), Aragón (art. 17) y Murcia (art. 33), mientras que en los Estatutos de Cantabria (art. 22.3), Madrid (art. 20) y Andalucía (art. 39.2)⁶, se utiliza la conjunción disyuntiva «o», como si la exigencia de responsabilidad política pudiera requerirse alternativamente al Presidente o al Gobierno.

En el Estatuto balear el responsable político es el Presidente, aunque la exigencia de responsabilidad se puede realizar al Gobierno (art. 31.4). Éste también es el caso que nos encontramos en el artículo 28.2 del Estatuto valenciano⁷, en el que se establece que la responsabilidad política ante las Cortes corresponde al Presidente, aunque la exigencia de la responsabilidad mediante la moción de censura es exigible al Gobierno en su conjunto y no únicamente al Presidente. En el caso de Castilla-La Mancha (art. 21.1), la exigencia de responsabilidad política se limita exclusivamente al Presidente.

Algunos Estatutos de Autonomía que se refieren a la existencia de responsabilidad, no sólo al Gobierno, sino también al Presidente de forma específica, cabría relacionarla con la prescripción constitucional establecida en el artículo 152 de la Constitución, en el que se indica que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son responsables ante la Asamblea (art. 152.1, párrafo primero *in fine*), aunque su origen puede encontrarse en la Constitución alemana en la referencia que efectúa respecto al canciller federal⁸.

La utilización de una expresión u otra referida al Presidente de la Comunidad Autónoma, al Gobierno, a ambos o a uno u otro alternativamente viene a tener unas consecuencias limitadas, dada la existencia del principio de responsabilidad solidaria del Gobierno, por lo que podría resultar innecesaria la específica mención al Presidente. Sin embargo, a esta afirmación cabría hacer dos consideraciones: por una parte, plantearse que la utilización en algunos Estatutos de la disyuntiva Presidente «o» Gobierno sería la vía mediante la cual se podría plantear alguna posibilidad de exigencia de responsabilidad individualizada a alguno de los miembros, lo que en último término entraría en contradicción con el principio de responsabilidad solidaria, cuando así se declara en el propio Estatuto de Autonomía. O bien en el supuesto de que entendiéramos la posibilidad de que cabe diferenciar la existencia del Gobierno, como órgano separado y distinto del Presidente de la Comunidad Autónoma, pese a que éste se integra en el mismo. Lo cual abriría también la posibilidad de plantear censuras a la actuación política del Ejecutivo de forma separada a la actuación que desarrolla el Presidente de la Comunidad Autónoma.

⁶ En la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobada por el Senado la exigencia de responsabilidad política mediante una moción de censura se dirige al Gobierno (art. 126).

⁷ J. J. Marco Marco y F. J. Visiedo Mazón, «La relaciones entre las Cortes Valencianas y el Presidente de la Generalitat», *Cuadernos Constitucionales de Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 34/35, 2002.

⁸ C. Elías Méndez, *La moción de censura en España y Alemania*, Congreso de los Diputados, 2005, p. 117.

Estas posibles fórmulas de exigencia de responsabilidad, como ya hemos dicho, vendrían limitadas la existencia del principio de responsabilidad solidaria del Gobierno, recogida en los Estatutos de Autonomía. A ello también se puede añadir la ausencia de un procedimiento⁹ mediante el que se pueda plasmar esa censura singularizada, aunque sería difícil mantener a un miembro del Gobierno en el supuesto que el Parlamento expresara de alguna forma su rechazo a su acción individual¹⁰. La única excepción¹¹ a este régimen común es la regulación de la Ley 7/1981, del Gobierno Vasco, en la que están previstas distintas modalidades de censura, entre las que se encuentra la censura individual a los consejeros (art. 49).

Por otra parte, la confianza se le confiere al Presidente en exclusiva, al Presidente de la Comunidad Autónoma, en el procedimiento de investidura. Es al Presidente del Gobierno a quien se le puede exigir la responsabilidad política de forma directa. Los miembros del Gobierno tienen una confianza de segundo grado, derivada del nombramiento por parte del Presidente, que es quien mantiene la relación fiduciaria directa con el Parlamento. Es por ello que parece más adecuada la mención a la exigencia de responsabilidad al Presidente de la Comunidad Autónoma, que es quien fue nombrado por el Parlamento.

El Presidente de la Comunidad «personifica la responsabilidad política del conjunto del gobierno, es el responsable del gobierno que él ha nombrado»¹². La consecuencia en el supuesto de que triunfe una moción de censura contra el Presidente del Gobierno será el cese automático de los miembros por él nombrado.

IV. LOS REQUISITOS DE LA MOCIÓN DE CENSURA

La configuración de la moción de censura como constructiva hace que un requisito imprescindible sea el que en la misma se incluya un candidato a la Presidencia de la Comunidad. El segundo de los requisitos establecidos es que la presentación de la misma debe ser realizada por un mínimo de diputados, que varía en función de las Comunidades Autónomas, y por último se requiere que la moción de censura sea motivada.

⁹ J. Asensi Sabater y F. Visiedo Mazón, «Las Cortes Valencianas», en *Estudios sobre el Estatuto Valenciano*, Consell Valencià de Cultura, 1996, p. 113.

¹⁰ A. Ruiz Robledo, *Comunidad Autónoma de Andalucía. Parlamento de Andalucía*, Sevilla, 1988, p. 168.

¹¹ E. Virgala Foruria, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, CEC, 1988, pp. 330 y ss.

¹² P. Mellado Prado, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, 1988, p. 230. F. J. Bastida Freijo, «El control del Gobierno en el Derecho comparado», en Manuel Ramírez (ed.), *El Parlamento a debate*, Trotta, 1997, p. 100.

4.1. Presentación de un candidato

La necesidad de incorporar un candidato en la presentación de una moción de censura es el elemento identificador de la modalidad de censura por la que se optó en el artículo 113 CE, a la que siguieron todas las Comunidades Autónomas. La introducción de este requisito responde a la pretensión de evitar la formación de mayorías negativas que, estando de acuerdo en derribar un gobierno, una vez alcanzado el objetivo, sean incapaces de formar un nuevo gobierno. Este procedimiento de censura se convierte en el mecanismo para superar los miedos a la inestabilidad gubernamental¹³, que siempre tienen como referencia a la República de Weimar. La incorporación de este mecanismo se enmarca dentro del llamado proceso de racionalización del parlamentarismo, cuyo inicio se localiza históricamente en el período de entreguerras¹⁴. Este proceso de racionalización «tuvo su máxima expresión en la regulación de la responsabilidad política, y especialmente, del voto de censura, para que no se produjera de forma brusca y apasionada»¹⁵. Sin embargo que «la alta inestabilidad gubernamental del período no fue motivado por la regulación de la moción de censura, sino por un sistema de partidos incapaz de generar mayorías parlamentarias claras en una estructura constitucional tampoco demasiado adecuada»¹⁶.

La inclusión de un candidato a la presidencia comporta la unificación artificial, la confusión de dos procesos que, en la lógica parlamentaria, están claramente diferenciados, como son la exigencia de responsabilidad política mediante la moción de censura y la investidura. En la moción de censura se aúna «la sanción que expresa la ruptura de la relación fiduciaria... y la confianza que se otorga en el Gobierno cuyo candidato ha sido propuesto para presidirlo»¹⁷. La unificación de estos dos institutos implica la mixtura de dos dimensiones políticas heterogéneas¹⁸.

4.2. Apoyo a la moción de censura de un mínimo de miembros del Parlamento

En la totalidad de las Comunidades Autónomas se establece la necesidad de que la moción de censura sea respaldada por un mínimo de parlamentarios, en la mayoría de los casos ese mínimo es de un quince por ciento (Cas-

¹³ P. Mellado Prado, *La responsabilidad política del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, 1988, pp. 38 y ss.

¹⁴ B. Mirkine-Guetzevich, *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 1934.

¹⁵ E. Virgala Foruria, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 88.

¹⁶ E. Virgala Foruria, «La responsabilidad política del Gobierno en la República Federal de Alemania. La moción de censura constructiva y la mociones de reprobación», *REDC*, núm. 21.

¹⁷ J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Temas Clave, 1984, p. 162.

¹⁸ M. A. Martínez Sosprea, *Aproximación al Derecho Constitucional Español. La Constitución de 1978*, Fernando Torres, 1980, p. 214.

tilla-La Mancha, Aragón, Cantabria, Madrid, Murcia, Castilla y León, I. Baleares, Asturias, Canarias, Extremadura). Las excepciones son los Estatutos de Andalucía (art. 126), en el se que requiere el respaldo de un cuarto de los diputados; Navarra, que establece el mínimo en un quinto (art. 35), al igual que el Estatuto valenciano (art. 28). Por último, en el País Vasco se requiere un mínimo de un sexto de los parlamentarios (art. 135) y en Cataluña una décima parte¹⁹.

Las ciudades autónomas de Ceuta (art. 19) y Melilla (art. 19), dadas sus específicas características, tienen una remisión al artículo 197 LOREG, en el que se regula la moción de censura a los alcaldes. En este artículo la LOREG establece que la moción de censura debe estar respaldada por al menos la mayoría absoluta de los miembros de la corporación.

La moción de censura es uno de los escasos supuestos en los que la iniciativa se reserva a los diputados y no a los grupos parlamentarios. Inicialmente esta restricción en el texto constitucional se justificó aduciendo la no conveniencia de no constitucionalizar la figura de los grupos parlamentarios²⁰. Este argumento en el caso de las Comunidades Autónomas debería entenderse superado, ya que algunos de los Estatutos de Autonomía sí contemplan la existencia de los grupos parlamentarios. Sin embargo, pese a ello, se ha optado por mantener la iniciativa en manos de los parlamentarios.

La exigencia de un número mínimo de parlamentarios que den soporte a la iniciativa de censura se configura como un elemento más del parlamentarismo racionalizado que garantiza que la iniciativa tendrá una mínima viabilidad.

4.3. La necesaria motivación de la moción de censura

En los Reglamentos de los Parlamentos de Asturias (art. 184), Andalucía (art. 140), Castilla y León (art. 139), Canarias (art. 157), Cataluña (art. 130), Cantabria (art. 141), La Rioja (art. 126), Madrid (art. 188), Murcia (art. 163), Navarra (art. 175) y la Comunidad Valenciana (art. 145) se incorpora como un requisito de la presentación de la moción de censura su motivación junto con la necesidad de que el candidato que se proponga acepte serlo.

Las excepciones al bloque de Reglamentos indicados lo constituyen los Reglamentos de los Parlamentos de I. Baleares y Castilla-La Mancha, en los que no aparece la necesidad de motivar el escrito de presentación de la moción de censura y la aceptación del candidato propuesto. En el Reglamento del Parlamento vasco no se establece la necesidad de que el escrito esté motivado, ni que el candidato acepte su candidatura (art. 153), sustituyéndo-

¹⁹ Artículo 87 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

²⁰ C. Ollero, «Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1982, p. 10; F. Fernández Segado, «Artículo 113», en Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. IX, Ed. Cortes Generales-EDERSA, 1998.

se porque en el escrito de presentación se deben exponer las líneas generales de su programa de gobierno.

La necesidad de motivar las mociones de censura debe permitir al censurado y a la opinión pública conocer las razones que se aducen para su utilización, con lo que se hace posible un debate sobre la actuación del Gobierno²¹. En coherencia con ello si las razones expuestas carecen del necesario fundamento que exige la utilización de este mecanismo extraordinario el uso de la censura actuará en detrimento de quien la formula. La motivación sirve como un elemento más de racionalización de la moción de censura, pues requiere que exista un acuerdo previo de quienes la formulan sobre qué cuestiones se estiman de tal trascendencia que hacen necesario el cambio de gobierno, lo que impide una mayoría ocasional cuyo propósito sea únicamente derribar al Ejecutivo.

V. EL CÓMPUTO DE LOS PLAZOS, EL PLAZO DE ENFRIAMIENTO Y LAS MOCIONES ALTERNATIVAS

En los Reglamentos parlamentarios y normas reguladoras de la moción de censura se encuentran invariablemente dos plazos. El primero que se establece es de cinco días como período mínimo de tiempo que debe transcurrir para que sea sometida a votación la moción de censura. El segundo, los primeros dos días desde la presentación de la moción de censura, para la presentación de mociones alternativas.

La excepción a la existencia del primero de los plazos, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que se insertan dentro del régimen previsto para la administración local, lo constituye el Reglamento de las Islas Baleares, que es el único que no establece plazo mínimo pero sí fija el plazo máximo en que el pleno de la cámara debe celebrar el debate y votación de la censura, que es de quince días siguientes a la admisión a trámite (art. 145).

El inicio del cómputo del plazo planteó alguna duda hasta la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados, en el que se establece con rotundidad que éste debe contarse desde el momento de la presentación en el Registro General (art. 177.4). Esta redacción ha sido imitada en los Reglamentos parlamentarios de Andalucía (art. 141), Castilla y León (art. 140), Canarias (art. 158), Extremadura (art. 134), Galicia (art. 138), La Rioja (art. 128) y Navarra (art. 176). La utilización de este criterio supone que no se sigue la regla tradicional en el cómputo de plazos, según la cual «*dies a quo non computator in termino*»²² podría ser una fuente de conflictos al introducir un elemento de cierta confusión sobre cómo debe realizarse el cómputo de estos plazos. En el resto de los reglamentos la ausencia de esta precisión

²¹ F. Fernández Segado, «Artículo 113», en Óscar Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. IX, Cortes Generales-EDERSA, 1996, p. 78.

²² Véase F. González Navarro, «Los hechos jurídicos: El tiempo», en *Derecho Administrativo*, III, Base de Conocimiento Jurídico, www.iustel.com.

permite considerar que la regla para el cómputo de este plazo será la que habitualmente se emplea para el cómputo de todo tipo de plazos. En la Junta General del Principado de Asturias (art. 119) y en la Asamblea Regional de Murcia (art. 111) no es posible dudar que la regla que debe utilizarse es la tradicional, ya que expresamente su Reglamento establece que cuando deba contarse desde un día determinado, se excluye ese día, por lo que deberemos entender que será desde el día siguiente a la presentación en el registro cuando comenzará a computarse el plazo de los cinco días²³.

En el cómputo del plazo de enfriamiento sólo deben tenerse en cuenta los días hábiles, dado que en los Reglamentos se establece que cuando los plazos son señalados por días se computan sólo los días hábiles²⁴, lo que hace extenderse todavía más un plazo ya de por sí dilatado.

El plazo de cinco días que se estableció como un plazo de enfriamiento o reflexión, a fin de serenar un debate que se supone es de alta tensión al estar en duda la estabilidad del Ejecutivo que puede conducir a la derrota gubernamental por una mayoría ocasional y transitoria²⁵. Este plazo de cinco días, que como hemos señalado se extendió a práctica totalidad de Parlamentos, ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina²⁶ por considerar que es un plazo excesivamente dilatado, lo que contribuye a prologar la inestabilidad institucional.

Los cinco días son para que se celebre la votación de la moción de censura, lo que en principio permite que el debate previo se inicie en un momento anterior al mismo, con la excepción de la Asamblea de Madrid (art. 188.4), en la que el período de reflexión alcanza también a la celebración del debate, lo que contribuye a extender el período de posible inestabilidad gubernamental.

La preocupación por establecer un período de reflexión, de enfriamiento, pudo parecer razonable y necesario en el momento en el que se aprobó la Constitución y los Estatutos de Autonomía pero no fue acompañada de la de la previsión de un plazo máximo para la celebración del debate y votación de la moción de censura, lo que igualmente puede ser causa de inestabilidad institucional.

El instrumento de la moción de censura, que en el ámbito municipal ha sido utilizado de forma relativamente frecuente, ha permitido comprobar la existencia de alcaldes que no tenían ningún reparo en intentar esquivar por todo los medios el debate y votación de la censura, por lo que lo realmente

²³ En el Reglamento de la Asamblea de la ciudad de Ceuta también se establece esta regla, pero dado que hay una remisión a LOREG no es aplicable la cuestión aquí señalada.

²⁴ Andalucía, artículo 95; Aragón, artículo 104; Asturias, artículo 119; Canarias, artículo 99; Cantabria, artículo 86; Castilla-La Mancha, artículo 119; Castilla y León, artículo 94; Cataluña, artículo 93; Extremadura, artículo 94; Galicia, artículo 94; Islas Baleares, artículo 92; La Rioja, artículo 128; Madrid, artículo 129; Murcia, artículo 111; Navarra, artículo 105; País Vasco, artículo 84; Comunidad Valenciana, artículo 89; Ceuta, artículo 70.

²⁵ J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, *op. cit.*, p. 179.

²⁶ Entre otros puede verse F. Santaolla, «Comentario al artículo 113», en F. Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001.

importante era garantizar que la censura fuera conocida por el pleno de la corporación. La reforma de la LOREG de 1999 introdujo en el artículo 197, para superar este tipo de situaciones, la convocatoria automática del pleno en un plazo determinado para el debate y votación de las mociones de censura. En los Parlamentos autonómicos, como hemos indicado sólo el Parlamento balear tiene la previsión de establecer un plazo máximo para la sustanciación de la censura²⁷.

Otro plazo que también está ausente en la regulación de la moción de censura es el plazo en que la mesa de la cámara debe verificar el cumplimiento de los requisitos y admitirla, en su caso, a trámite. Nada impide que la mesa de la cámara no lo haga de forma inmediata, con lo que el Gobierno y los grupos parlamentarios carecerían de una información oficial sobre el contenido y viabilidad de la moción de censura presentada, por lo que sería conveniente esta previsión en los Reglamentos parlamentarios.

El segundo de los plazos que encontramos en la regulación²⁸ de la moción de censura es que establece que en los dos primeros días tras la presentación de la moción de censura se pueden presentar mociones alternativas. El cómputo de este plazo habrá que considerar que se debe realizar del mismo modo que el anterior plazo, pero con la brevedad de éstos nos podemos encontrar con la presentación de mociones alternativas sin que se haya verificado por la mesa de la cámara el cumplimiento de los requisitos por parte de la moción originaria, en cuyo caso la moción alternativa devendría en principal, dado que debe reunir los mismos requisitos que ésta.

VI. EL DESARROLLO DEL DEBATE DE LA MOCIÓN DE CENSURA

La sustanciación de la moción de censura se desarrolla en todos los Parlamentos con un debate sobre la misma que concluye con su votación. Las indicaciones en los Estatutos de Autonomía y en los propios Reglamentos sobre la fase de debate no son especialmente detalladas.

En la regulación de la moción de censura lo único que se garantiza realmente es un debate sobre el programa por el candidato propuesto por quienes han formulado la moción de censura. La única intervención que permite apreciar que nos encontramos ante un acto de censura al Gobierno existente es la posibilidad que permite la presentación de la moción de censura por uno de los firmantes de la misma. Es en esta intervención en la que

²⁷ En el debate de la reciente reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas los grupos de la oposición propusieron la introducción de este tipo de limitaciones, pero la mayoría parlamentaria no estimó oportuna su incorporación al nuevo Reglamento.

²⁸ Andalucía, artículo 140; Aragón, artículo 165; Asturias, artículo 185; Canarias, artículo 157 (48 horas siguientes); Cantabria, 142; Castilla-La Mancha, artículo 173; Castilla y León, artículo 139; Cataluña, artículo 88 (Ley 3/1982); Extremadura, artículo 133; Galicia, artículo 138; I. Baleares, artículo 145; La Rioja, artículo 127; Madrid, artículo 188; Murcia, artículo 163; Navarra; País Vasco, artículo 154.

deben exponerse los motivos que han llevado a los firmantes a la presentación de la moción de censura. Concluida esta intervención el debate, si se sigue el tenor literal de lo dispuesto en los Reglamentos, tiene como único objeto conocer las posiciones de los diferentes grupos en relación al programa de gobierno expuesto por el candidato²⁹. El esquema del debate consiste en que, tras la intervención del candidato alternativo exponiendo su programa, se suceden las intervenciones de los restantes grupos, dando respuesta a los mismos el candidato. Es esta la fase que se puede calificar de debate de investidura, fase en que la censura al Ejecutivo esta ausente pues gira sobre el programa presentado por el candidato.

La intervención del Presidente censurado, o de miembros de su gabinete, para rebatir las causas expuestas que han llevado a la presentación de la moción de censura no esta prevista en las normas reguladoras de este debate. No hay en ningún momento un contraste entre quienes formulan la censura y el censurado. La única excepción la constituye el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que en la reforma aprobada en 2005, contempla en el artículo 130 la posible intervención del Gobierno³⁰.

La ausencia de una mención expresa a que participen los miembros del Gobierno no es óbice para que en ejercicio de la facultad que tienen los miembros del Ejecutivo de intervenir en el desarrollo de un debate³¹ puedan hacerlo en el debate, con las limitaciones derivadas de las facultades de ordenación del debate que le corresponden al Presidente de la Cámara. La facultad de los miembros del Gobierno ha permitido en alguna ocasión una sucesión de intervenciones de los diferentes consejeros, con el consiguiente desequilibrio entre los diferentes actores a favor del Ejecutivo³².

La utilización de esta fórmula hace que la intervención gubernamental quede supeditada a la voluntad del censurado, no garantiza un debate contradictorio entre censurante y censurado que permita a los ciudadanos evaluar la situación del Ejecutivo. La falta de claridad de los textos reglamentarios sobre la participación del Presidente del Gobierno no ha sido, generalmente, impedimento para que el Parlamento conociese la intervención del Presidente del Gobierno, articulándose la participación en las dos fases. En la fase de censura contestando a la motivación de la censura formulada y en la fase de debate del programa propuesto por el candidato como un participante más.

²⁹ Como señalan J. Solé Tura y M. A. Aparicio Pérez en *Las Cortes Generales*, Tecnos, 1984, p. 210: «De esta manera, el órgano presuntamente controlado, el Gobierno, se convierte en controlador y los proponentes de la moción de censura se transforman en los defensores de un programa alternativo que es objeto de examen y crítica por parte de los censurados».

³⁰ La experiencia del candidato Maragall, que en la moción de censura sustanciada en 2001 reclamó reiteradamente en sus intervenciones, sin conseguirlo, la participación del Presidente de la Generalitat en el debate (*DSPC*, núm. 67, de 19 de octubre), podría estar en el origen de esta incorporación.

³¹ Artículo 63 País Vasco; artículo 74 Cataluña; artículo 75 Galicia; artículo 76 Andalucía; artículo 94 Asturias; artículo 66 Cantabria; artículo 60 La Rioja; artículo 98 Murcia; artículo 84 Aragón; artículo 77 Canarias; artículo 100 Castilla-Mancha; artículo 82 Navarra; artículo 70 I. Baleares; artículo 74 Extremadura; artículo 68 Comunidad Valenciana; artículo 113 Madrid; artículo 75 Castilla y León.

³² *DSAE* (I Legislatura), núm. 78, de 18 de marzo de 1987. *DSAM* (II Legislatura), núm. 468, de 10 de julio de 1989. *DSPC* (VI Legislatura), núms. 65, 66 y 67, de 17, 18 y 19 de octubre de 2001.

Sin embargo, en alguna ocasión la ausencia de una expresa mención a la intervención del Presidente de la Comunidad o de miembros de su Gobierno ha servido para que éstos no hicieran uso de la palabra por no estimarlo políticamente pertinente³³. El efecto que comporta es, como indicábamos, que no hay un debate sobre la censura sino exclusivamente sobre el programa propuesto. Parece por ello conveniente, para garantizar el contraste de los motivos de la censura con la oposición a la misma por quien en ese momento es el titular del Ejecutivo, que los reglamentos parlamentarios establezcan la intervención del Presidente censurado para que exista realmente un debate público sobre las causas de la censura.

En el debate de la moción de censura se pueden distinguir, como hemos indicado, las dos fases que se aúnan en este procedimiento: la fase de censura y la fase de investidura. Esta unión artificial comporta que se puedan distinguir dos desarrollos distintos en cada una de las fases. La segunda parte del debate se asimila a una investidura, con la particularidad de que interviene el censurado y distorsiona el que se pueda identificar con ese procedimiento. En la práctica de las mociones de censura sustanciadas la intervención gubernamental, sea del Presidente o de miembros del mismo, se realiza integrada en el debate con los grupos parlamentarios como si fuera un turno más de fijación de posición, tras la exposición del programa de gobierno del candidato. La asimilación de la segunda parte de la moción de censura a un debate de investidura hace que la palabra final corresponda al candidato propuesto, aunque no en todas las mociones de censura verificadas³⁴.

El desarrollo de los debates de la moción de censura cuando existe una propuesta alternativa a la moción de censura ha tenido alguna singularidad, dado que encajar dos censuras con dos candidatos en un mismo debate comporta alguna dificultad. Todo ello sin que los Reglamentos establezcan alguna indicación, salvo que las mociones deben votarse por separado y que cuando una de ellas triunfa ya no deben someterse a votación las restantes.

Hasta la fecha los debates con mociones de censura alternativa han sido: Cantabria (1990), País Vasco (2000) y Galicia (2002). En la primera se optó por no realizar el debate de forma conjunta³⁵, no llegando a debatirse la moción alternativa al ser la primera moción de censura aprobada. Las mociones de censura sustanciadas en el País Vasco³⁶ y Galicia³⁷ se debatieron de forma conjunta, lo que supuso que tras la presentación de una moción de censura se sucedía la presentación de la otra moción de censura, contestando conjuntamente el Presidente del Ejecutivo. Concluida la fase de censura, se inicia la intervención de los candidatos y tras éstos la fijación de posición de los grupos parlamentarios con la participación del Presidente del Ejecutivo

³³ Moción de censura al Presidente de la Generalidad Valenciana, presentada por diecinueve diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialista. *DSCI*, 153/VI, de 4 de octubre de 2006.

³⁴ *DSPV* (VI Legislatura), núm. 62, de 5 de octubre de 2000; *DSPC*, núm. 67, de 19 de octubre 2001.

³⁵ *DSARC*, núms. 22-A-1 y 22-A-2, de 4 y 5 de diciembre de 1990.

³⁶ *DSPV* (VI Legislatura), núm. 62, de 5 de octubre de 2000.

³⁷ *DSPG* (VI Legislatura), núm. 45, de 12 de diciembre de 2002.

autonómico. En el Parlamento de Galicia el debate concluyó con la intervención de los candidatos, al igual que en un debate de investidura, lo que no sucedió en el Parlamento del País Vasco³⁸, en el que las primeras intervenciones correspondieron al grupo con más parlamentarios pero no al que había presentado en primer lugar cronológico la moción de censura.

6.1. La aprobación por mayoría absoluta

La necesidad de que la moción de censura necesite de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara es común, al igual que se establece en el artículo 113 CE, a todos los parlamentos autonómicos. La generalidad de la doctrina ha criticado la quiebra del necesario paralelismo con el procedimiento de investidura que permite la elección de un Presidente con una mayoría simple, aunque en el Derecho comparado³⁹ no es infrecuente la ruptura de ese paralelismo. La justificación de la exigencia de diferencia en la mayoría se encuentra en la extraordinaria situación que supone la formulación de una moción de censura. La combinación de una mayoría absoluta con la necesidad de presentar un candidato incrementa la dificultad para que una censura triunfe⁴⁰, haciéndola en la práctica casi imposible. La moción de censura así diseñada garantiza la estabilidad gubernamental, aunque ésta puede degenerar en un debilitamiento institucional, al ser incapaz el Parlamento de formular una alternativa mientras el Gobierno se mantiene en unas condiciones precarias⁴¹.

Los vaticinios formulados por la doctrina se han correspondido bastante con la realidad producida en las mociones de censura sustanciadas. La exigencia de una mayoría absoluta, junto con el requisito de un candidato, han permitido el mantenimiento de Gobiernos que se encontraban en una situación de minoría en la Asamblea Legislativa. Ejemplos de esta situación fueron las mociones de censura sustanciadas en la Asamblea de Madrid (1989)⁴², Cortes de Aragón (1994)⁴³, Junta General del Principado de Asturias (1999)⁴⁴ y el Parlamento Vasco (2000)⁴⁵. Indudablemente las circunstancias en las que se desarrollaron las mociones de censura referidas eran dispares, pero todas tienen en común un Gobierno que se mantiene porque en el Parlamento no se llega a conformar la mayoría suficiente en torno al candidato que encarna la alternativa.

³⁸ La moción de censura formulada por el grupo popular, presentada con posterioridad a la del grupo socialista, no aparece calificada como alternativa (*BOPI*, núm. 95, de 29 de septiembre de 2000).

³⁹ F. Fernández Segado, *op. cit.*, p. 95.

⁴⁰ J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, *op. cit.*, p. 182.

⁴¹ J. Solé Tura y M. A. Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales*, Tecnos, 1984, p. 211.

⁴² 48 votos a favor, 40 votos en contra, 1 abstención y 7 votos nulos.

⁴³ 32 votos a favor, 30 votos en contra y 4 abstenciones.

⁴⁴ 16 votos a favor, 6 votos en contra y 20 abstenciones.

⁴⁵ En las votaciones de las dos mociones de censura se obtuvieron idénticos resultados: 32 votos a favor, 29 en contra y ninguna abstención.

6.2. Las consecuencias del fracaso de la censura

La totalidad de los Reglamentos parlamentarios establecen como consecuencia del fracaso de la moción de censura que los signatarios de la misma no podrán formular otra moción de censura durante un período de tiempo que, como posteriormente veremos, varía de unos a otros Reglamentos parlamentarios.

La primera cuestión que cabe plantearse es si esa sanción alcanzaba a todos los firmantes de una moción de censura o únicamente a quienes han suscrito una moción de censura que sufre el rechazo directo. Éste sería el supuesto que, existiendo una moción de censura alternativa, triunfara la llamada censura principal y las mociones de censura se retiran antes de la votación⁴⁶.

En el Reglamento del Congreso de los Diputados, el artículo 179 establece con claridad que la sanción alcanza a los signatarios de una moción de censura rechazada. En el mismo sentido se manifiesta el Reglamento de la Asamblea de Madrid en su artículo 190. La claridad con que se expresa el RCD no alcanza a todos los Parlamentos autonómicos. En el Parlamento de Cataluña⁴⁷, donde esta limitación se encuentra contemplada no en su Reglamento, sino en la Ley 3/1982 (art. 89), se refiere tanto a la moción de censura como a sus alternativas que no sean aprobadas. La misma expresión «no ser aprobada en pleno» se encuentra en I. Balears (art. 148), Navarra (art. 168), País Vasco (art. 156), Castilla-La Mancha (art. 167) y la Comunidad Valenciana (art. 147). En Asturias (art. 191) y Aragón (art. 168) hay una mención expresa a que se hayan votado moción. Por último, en Castilla y León (art. 142) basta con la presentación sin mayores trámites.

La segunda cuestión que se plantea en relación a la sanción que comporta la presentación de la moción de censura es durante qué período de tiempo posterior a su formulación no podrá presentarse otra moción de censura. En el Congreso de los Diputados el período de tiempo que se establece como límite alcanza al mismo período de sesiones y en el supuesto que sea entre dos períodos de sesiones se imputa al período de sesiones siguiente. En el mismo sentido se manifiesta el Reglamento de Canarias (art. 160), Galicia (art. 138), Navarra (art. 178), Cataluña⁴⁸ y el nuevo Reglamento del Parlamento valenciano (art. 147). En los Parlamentos de las Comunidades Autónomas encontramos algunas diferencias, así durante el mismo período de se-

⁴⁶ F. Fernández Segado, «Artículo 113», en Óscar Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. IX, Cortes Generales-EDERSA, 1996, pp. 96-97.

⁴⁷ En el caso del Parlamento de Cataluña habrá que recordar que en el año 2005 la moción de censura presentada por el GP contra el Presidente de la Generalitat fue retirada antes de ser sometida a votación. Del tenor literal habrá que concluir que la no aprobación no requiere que sea sometida a votación para cumplir el requisito que conlleva la sanción, aunque la intencionalidad pudo no ser reservarse para poder presentar otra moción de censura en el mismo período de sesiones, sino otra diferente, ya que no estaría en principio permitido pese a que no se sometiera a votación, pues se limita a señalar que no fuera aprobada.

⁴⁸ En este caso es la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consell Executiu.

siones encontramos a Madrid (art. 190), Cataluña (art. 89 de la Ley 3/1983), Andalucía (art. 143), I. Baleares (art. 148) y La Rioja, que establece un plazo determinado de seis meses (art. 130). Sin embargo, en el resto de las Comunidades Autónomas, la sanción se prolonga por un período de tiempo mayor, así en el Reglamento del Parlamento vasco son dos períodos de sesiones (art. 156), a un año se asciende en los Parlamentos de Cantabria (art. 145), Asturias (art. 191), Aragón (art. 168), Castilla y León (art. 142), Extremadura (art. 136), Murcia (art. 168) y Castilla-La Mancha (art. 177). En el Parlamento aragonés se concreta la limitación al fijar que se considera que una moción es igual a otra cuando estén suscritas por los mismos parlamentarios o propongan el mismo candidato.

El endurecimiento de esta sanción temporal, extendiéndose a un año, deriva directamente del propio Estatuto de Autonomía, precisando que el un año es dentro de la misma legislatura. En Castilla-La Mancha y Aragón ni el Estatuto ni el Reglamento hacen esta precisión, en todo caso parece más que razonable que en el supuesto de cambio de legislatura los efectos de quienes suscribieron una moción de censura en una legislatura ya fenecida hayan concluido. En último término serían de aplicación los preceptos relativos a la terminación de los asuntos en trámite a la finalización del mandato de las Cortes, en el que se indica que quedan caducados, con alguna excepción, todos los asuntos pendientes de examen y resolución (art. 211 RCCLM). De forma semejante se pronuncia Aragón (art. 218), por lo tanto, es imposible que los efectos limitativos establecidos se extiendan más allá de la propia legislatura.

En Cataluña (art. 89.2 de la Ley 3/1982) la sanción se extiende a toda la Cámara, aunque en la limitación temporal es muy inferior, un mes, a la establecida en el resto de Parlamentos.

Esta sanción pretende convertirse en una barrera frente a la posible aparición permanente de mociones de censura, es un elemento más destinado a garantizar un uso racionalizado de este procedimiento de exigencia de responsabilidad política. Sin embargo, tiene una escasa eficacia práctica⁴⁹, ya que la limitación sólo es real para los grupos minoritarios, que frecuentemente no tienen capacidad para reunir las firmas necesarias. Los grupos parlamentarios mayoritarios pueden distribuirse entre sus miembros la capacidad de presentar nuevas mociones de censura⁵⁰. De otra parte, el plazo establecido en la mayoría de los supuestos de un período de sesiones es relativamente breve y el pretender agravarlo a un año no deja de permitir la oportunidad a estos grupos mayoritarios de presentar mociones de censura por distintos firmantes.

⁴⁹ J. R. Montero Gibert y J. García Morillo, *El control parlamentario. Temas clave de la Constitución Española*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 183.

⁵⁰ La previsión del Reglamento aragonés (art. 168 RCA) con el concepto de «moción igual» parece destinado a que el castigo alcance a los grupos de todos los tamaños.

VII. LIMITACIONES DERIVADAS DE LA PRESENTACIÓN DE UNA MOCIÓN DE CENSURA

La incorporación en el artículo 113.3 CE que en los dos primeros días del llamado período de enfriamiento se podían presentar mociones alternativas abrió en un primer momento un debate sobre el sentido de esta cláusula, apuntándose por un sector que con esta expresión se estaba haciendo mención a la posibilidad de presentar mociones de confianza⁵¹. Esta posibilidad, además, fue criticada por considerar que mezclar mociones de censura con cuestiones de confianza sería confundir a los ciudadanos.

Las posibles dudas doctrinales fueron resueltas, definitivamente, por el Reglamento del Congreso en su artículo 176, al establecer que las mociones alternativas deberían reunir los mismos requisitos y estarían sometidas a los mismos trámites que las mociones de censura. Los Reglamentos de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas han dado traslado literal del precepto del Reglamento del Congreso de los Diputados. Incluso algunos Estatutos de Autonomía han considerado necesario no dejar ningún resquicio y, por ello, precisan que en ningún caso, una vez presentada una moción de censura, se podrá permitir la presentación de una cuestión de confianza⁵². Con esta prohibición se pretende evitar la confusión entre procedimientos que requieren unas mayorías diferentes y que, planteados conjuntamente, resultarían contradictorios.

La búsqueda del equilibrio entre los poderes del Ejecutivo y el Legislativo ha llevado a que en algunos Estatutos de Autonomía se limite, cuando se ha presentado una moción de censura, la capacidad de disolución del Parlamento por el Presidente de la Comunidad. Esta previsión se ha incorporado en numerosos Estatutos en las reformas de los mismos efectuadas durante la segunda mitad de los años noventa. En esas reformas se introdujo un derecho de disolución limitado, ya que se mantenía las elecciones a fecha fija (cuarto domingo del mes de mayo)⁵³.

En los dos nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Cataluña se ha introducido la referida limitación en los artículos 28.4 y 75 respectivamente. Previamente algunas leyes, como la Ley 6/1983, de Gobierno y Administración de Andalucía, en cuyo Estatuto no estaba previsto⁵⁴, han fijado esta limitación a la capacidad de disolución del Presidente del Parlamento (art. 55).

⁵¹ J. Santamaría Pastor, «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto», en el libro colectivo *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 137. Este segundo autor hacía mención a que con ello se pretendía racionalizar el precedente de la II República en el que Azaña tras ser objeto de un voto de censura se anticipó al mismo planteando un voto de confianza.

⁵² Estatutos de Autonomía de Murcia (art. 33), Asturias (art. 35), Cantabria (art. 22), Extremadura (art. 32), Ceuta (art. 19) y Melilla (art. 19).

⁵³ Estatutos de Autonomía de La Rioja (art.17), Asturias (art. 25), Extremadura (art. 34), Castilla y León (art. 23), Cantabria (art. 23), Madrid (art. 21), Murcia (art. 27), Castilla-La Mancha (art. 22), Aragón (art. 23) y Navarra (art. 30).

⁵⁴ En el texto del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por el Senado figura en el artículo 127.

En fechas previas a la reciente moción de censura debatida y votada⁵⁵ en el Parlamento valenciano se planteó la necesidad de celebrar o no, tras la moción de censura, el debate de política general que, según la Ley de Gobierno valenciana⁵⁶, debe realizarse en el primer pleno del período de sesiones que comienza en septiembre, y que cuando se sustanció la moción de censura éste todavía no se había celebrado.

Este criterio se fundaba en que «la moción de censura constructiva une en un solo paquete dos cosas distintas: la censura al gobierno saliente y la propuesta de investidura de un gobierno entrante»⁵⁷. La moción de censura constructiva es un «debate y votación sobre la investidura del candidato propuesto». Estas afirmaciones doctrinales garantizan la confusión no sólo de dos instrumentos parlamentarios, sino de tres. No deja de ser cierto que todos estos procedimientos participan, en alguna medida, de la función de control⁵⁸, pero responden claramente a propósitos claramente diferenciados, no siendo posible acumularlos todos ellos en un único procedimiento al objeto de alcanzar una mayor economía procesal. Por otra parte, los datos normativos no responden a las conclusiones expresadas, ya que como se puede apreciar el precepto indicado se limita a referirse a un debate de investidura y la moción de censura no lo es, aunque en la medida que pueda dar lugar a la elección de nuevo presidente es un procedimiento que permite verificar la confianza parlamentaria en el candidato propuesto.

En otras CCAA nos podemos encontrar referencias que, con alguna mayor precisión al supuesto indicado, abordan esa posible coincidencia temporal. El artículo 133 de la Ley 2/2001, del Parlamento de La Rioja, establece que no procede el debate de política general cuando se haya investido el Presidente de la Comunidad y el artículo 40 de la Ley 6/2004, del Presidente del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, establece la no procedencia del debate de política general cuando se haya debatido el programa y elegido nuevo Presidente, bien por cese o fallecimiento o por haberse aprobado una moción de censura.

⁵⁵ El debate de la moción de censura se celebró el día 4 de octubre de 2006.

⁵⁶ El apartado primero del artículo 50 de la Ley 5/1983, de Gobierno Valenciano, establece:

«El Consell, a través del presidente, realizará ante las Cortes, en el primer pleno del primer período ordinario de sesiones anual (en el mes de septiembre), una declaración de política general, que será seguida de debate y que podrá concluir con la aprobación de resoluciones.

Los años en que se celebre debate de investidura (bien por la celebración de elecciones a las Cortes Valencianas, bien por cualquier otra causa) no tendrá lugar el debate de política general.»

⁵⁷ M. Martínez Sospedra, «¿Quién teme al lobo feroz?», *El País*, miércoles 27 de septiembre de 2006.

⁵⁸ L. López Guerra, «La función de control de los Parlamentos: problemas actuales», en Gagarrena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 144-145. A. Arce Janáriz, «La distribución del control parlamentario entre los órganos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, 1995. F. Granados Calero, «El control del ejecutivo por las Cortes Valencianas», *CORTS. ADP*, núm. 4, 1997.

VIII. LA PRÁCTICA DE LA CENSURA EN LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La moción de censura ha sido un instrumento parlamentario que se ha empleado de forma moderada. En el Congreso de los Diputados, pese a la existencia de períodos en los que los Gobiernos no han gozado del apoyo de una mayoría absoluta de los diputados o han carecido de un apoyo parlamentario consolidado, sólo se han planteado dos mociones de censura, una de ellas frente a un Gobierno con el respaldo de una mayoría absoluta.

En las Comunidades Autónomas se han debatido un total de diecinueve mociones de censura, quedando todavía Parlamentos como los de Navarra, Castilla-La Mancha, Castilla y León o Islas Baleares que desconocen el uso de este procedimiento. La Comunidad Valenciana ha sido la última en estrenar este procedimiento.

La mayoría de las mociones de censura debatidas han obtenido el rechazo de los parlamentarios, formuladas en muchas ocasiones frente a mayorías absolutas. El fin perseguido con las mismas respondía a objetivos distintos al cambio de gobierno y no necesariamente eran de índole parlamentaria. Entre los propósitos perseguidos por las mociones de censura se encuentra, esencialmente, el conseguir una tribuna, un altavoz, que sirva para presentar un líder y su programa al conjunto de los electores. Pero junto a éste las mociones de censura han sido utilizadas con diversos objetivos, tales como consolidar la posición del candidato dentro del propio partido, dar una mayor relevancia a un problema considerado esencial, aunque el fin que se persigue es sobre todo erosionar la figura de quien ostenta la presidencia del Gobierno cuando se aproximan los comicios. Estos objetivos reseñados que se pueden extraer de las mociones de censura presentadas en el Congreso de los Diputados como en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas no son excluyentes, sino que frecuentemente se superponen.

La presentación de las mociones de censura no ha venido ligada de forma inmediata a un hecho o situación específica, cuando se configura en torno a estas circunstancias se presentan como corolario de una situación general que precisa un cambio político. Ejemplos de estos casos han sido las mociones de censura del año 2002 en Galicia, donde el hecho relevante fue el hundimiento del petrolero *Prestige*; en el año 2005 en el Parlamento de Cataluña la moción de censura estuvo ligada a la gestión de la crisis derivada del hundimiento en el barrio del Carmel, y, finalmente, la moción de censura presentada en el Parlamento valenciano en 2006 se vinculó al accidente de metro que ocasionó la muerte a más de 40 personas.

Las quiebras en el partido gobernante también han sido motivo de la presentación de mociones de censura, ejemplo de ello son las formuladas al Presidente de Cantabria en 1990, en la que resultó elegido el candidato de la oposición, y al Presidente de la Junta del Principado de Asturias en 1999⁵⁹. En

⁵⁹ La moción de censura en palabras del diputado Llamazares era la «escenificación de una de las batallas en la guerra de la derecha», *DSJGPA (IV Legislatura)*, Serie P, núm. 209, de 10 de marzo de 1999.

Asturias, donde la moción de censura fue promovida por el partido al que pertenecía cuando recibió su apoyo al ser elegido Presidente y del que se había separado. El candidato no consiguió la mayoría necesaria para que fuera aprobada.

Otro supuesto de mociones de censura son aquellas que son consecuencia de una crisis en la coalición de partidos gobernante. La ruptura de las coaliciones y la formación del nuevo Gobierno se han hecho pasar por la formación de una moción de censura para plasmar parlamentariamente la conformación de la nueva mayoría. Así sucedió en la moción de censura realizada en marzo de 1993 en el Parlamento canario y en la censura sustanciada en La Rioja en 1990.

La aparición de tránsfugas en el Parlamento es con frecuencia determinante para que la moción de censura triunfe al implicar una distorsión del arco parlamentario. En este apartado se enmarcó la moción de censura presentada en la Cortes aragonesas en 1993, que condujo al cambio del Gobierno regional, y la moción de censura presentada en la Asamblea de Madrid en 1989⁶⁰, donde la existencia de tránsfugas fue determinante para la derrota de la censura.

Los Gobiernos que surgen de la aprobación de una moción de censura están en principio notablemente reforzados al obtener una confianza parlamentaria cualificada⁶¹. La aprobación de la moción de censura supone que la crisis que estaba en el origen de su presentación está superada. La moción de censura se considera, según la experiencia alemana, que tiene un carácter provisional⁶². La censura es un paso en una crisis que sólo concluirá tras la celebración de elecciones.

En el caso de los Parlamentos de las CCAA estas afirmaciones no siempre se corresponden con la realidad, aunque es necesario tener presente que los parámetros son distintos, entre los que destaca las limitaciones para la convocatoria de elecciones anticipadas. En este orden podemos recordar que tras la censura de 1987 en Galicia recuperó la presidencia el PP (AP), desplazado del Gobierno con la moción de censura. En Cantabria tras la moción de censura de 1990 que desplazó del poder al entonces presidente Hormaechea, que tras las elecciones de 1991 volvió a detentar la presidencia. En Aragón el partido promotor de la moción de censura no obtuvo el apoyo parlamentario para alcanzar la presidencia en las siguientes elecciones, ésta recayó en el PP, que en la anterior legislatura gobernaba en coalición con el PAR, que ostentaba la presidencia. En La Rioja en la legislatura siguiente a la moción de censura realizada en 1990 sí repitió como Presidente el que accedió al Gobierno gracias a la censura, igual circunstancia se dio en Canarias en la legislatura posterior a la moción de censura de 1993.

Los supuestos en los que la moción de censura resultó ganadora no nos permiten afirmar que sirviese para consolidar la posición quien accede a la presidencia por esta vía.

⁶⁰ G. Sánchez Medero y R. Sánchez Medero, «PP-CDS, pactos y alternativas de Gobierno de Centro-Derecha en 1989», *Política y Sociedad*, vol. 40, núm. 2, 2003, pp. 195-215.

⁶¹ P. Mellado Prado, *La responsabilidad política del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, p. 323.

⁶² M. Sánchez de Dios, *La moción de censura*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, p. 323.

La moción de censura, pese a las limitaciones con que está diseñada en nuestro ordenamiento, se ha convertido en diversas ocasiones en un instrumento más a utilizar dentro de la estrategia política de los partidos para fines, muchas veces, distintos para los que fue ideada. En el examen de las mociones de censura sustanciadas hemos verificado que en la mayoría los proponentes eran conscientes de la imposibilidad de que la censura resultase triunfadora y lo que se perseguía era promover un debate político sobre el programa de un candidato alternativo. En todo caso, hemos podido comprobar que no ha existido un uso abusivo de este instrumento, quizá por el miedo a los posibles efectos adversos cuando la censura se plantea de forma gratuita sin que exista una situación extraordinaria que requiera su utilización.