

Reflexiones sobre el otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria en las Comunidades Autónomas

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. DE LA INVESTIDURA.—1.1. Propuesta del candidato.—1.2. Presentación del programa, debate y votación.—*a)* Tramitación de un solo candidato.—*b)* Tramitación de varios candidatos.—*c)* Elección singularizada. Designación automática del Presidente del Ejecutivo.—1.3. Nombramiento.—1.4. Disolución automática de las Cámaras.—II. CUESTIÓN DE CONFIANZA.—2.1. Iniciación.—2.2. Contenido.—2.3. Tramitación parlamentaria.—*a)* Presentación.—*b)* Debate y votación.—*c)* Dimisión del Presidente.—III. MOCIÓN DE CENSURA.—3.1. Propuesta y requisitos.—3.2. Admisión a trámite.—3.3. Exposición de la moción de censura: debate y votación.—3.3.1. Exposición.—3.3.2. Votación.—BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Española vigente, en su Título VIII, sentó las bases para la estructuración del denominado Estado de las Autonomías, estableciendo vías diversas para que las nacionalidades y regiones pudieran constituirse en Comunidades Autónomas. Esta diversidad de vías produjo, inicialmente, alguna desorientación en la doctrina respecto a la propia naturaleza de las Comunidades Autónomas.

Las dudas iniciales iban unidas, básicamente, a las posibilidades de organización de las Comunidades creadas por la vía del artículo 143 de la Constitución y, más concretamente, respecto a si podrían o no tener un órgano legislativo, problema perfectamente explicable a la luz de la insuficiente regulación, como es sobradamente sabido. Precisamente, ya la primera sentencia del Tribunal Constitucional hubo de ocuparse del concepto de autonomía, Sentencia del 2 de febrero de 1981.

Aparte motivaciones políticas, la cabal comprensión del concepto de autonomía atribuido por la Constitución a las Comunidades Autónomas determinó que la solución del problema se orientara definitivamente a organizar

* Secretario General. Letrado Mayor de las Cortes de Castilla y León.

las Comunidades, de acuerdo con el principio clásico de la división de poderes, encontrándose en la actualidad con 17 Comunidades Autónomas dotadas, respectivamente, de un órgano legislativo y un órgano ejecutivo o de gobierno. Afirmación que, no es cierta en su total extensión, por cuanto la función jurisdiccional corresponde en exclusiva al Estado, artículo 149.1.5.º CE y es absolutamente claro que los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas no son órganos de la Comunidad.

Pero, resuelto este problema, era necesario determinar a qué tipo o modelo, de entre los descritos por la ciencia política, habrían de acomodarse las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, dando respuesta, en definitiva, al problema de las posibles formas de gobierno en cada Comunidad. Una vez más aunque el texto constitucional contenía los principios que determinaban el modelo básico, al menos para un tipo de Comunidades, quedaba cierto ámbito por determinar que tendría que ser completado por los correspondientes Estatutos de Autonomía y las normas que, en desarrollo de los mismos, dictaran las distintas Comunidades.

Parece que, en definitiva, la esencia de la autonomía que la Constitución establece para las nacionalidades y regiones hay que buscarla en la atribución a las mismas de un auténtico poder de dirección política, en la función de *indirizzo político*. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo ha percibido con claridad al afrontar el problema de la diversidad, que por esencia comporta la autonomía, frente al principio de unidad. Suficiente es citar las Sentencias 35/1982, de 14 de junio, o la 64/1982, de 4 de noviembre.

Pero, como ha puesto de relieve la doctrina italiana, dicha función de *indirizzo político*, encuentra su fundamento en la vinculación con el pueblo de la Comunidad, y, en nuestro sistema, tal vinculación se efectúa a través del órgano de representación de ese pueblo, que son las Asambleas Legislativas.

En todo nuestro sistema se produce una clara opción en favor de las instituciones de democracia representativa frente a las que responden a los principios de la democracia directa. Como veremos más adelante, esta opción se ve reforzada, particularmente, en nuestro Estatuto que ni siquiera incluyó la iniciativa legislativa popular o las consultas populares como últimos vestigios, aunque su operatividad práctica sea muy escasa, de instituciones de democracia directa.

Pero, la Asamblea Legislativa no sólo es el órgano que justifica o da sentido a la existencia de la función de *indirizzo político*, sino que ella misma es quien, primariamente la ejerce al ser la que, en definitiva y a través de su función legislativa, establece las opciones políticas de la Comunidad en cada materia y momento. Afirmar, por tanto, que es, precisamente, la existencia de la Asamblea Legislativa el elemento nuclear del sistema.

Estas afirmaciones que, con carácter general, venimos efectuando para todo el sistema autonómico encuentran pleno refrendo, para el caso de Castilla y León, en nuestro Estatuto de Autonomía. Así, el artículo 10 del Estatuto establece que: «Las Cortes de Castilla y León representan al pueblo

de Castilla y León y ejercen en su nombre, con arreglo a la Constitución y al presente Estatuto, los poderes y atribuciones que les corresponde.»

El artículo 11.1 del Estatuto establece: «Los miembros de las Cortes de Castilla y León reciben la denominación tradicional de Procuradores y serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto...» y más adelante, en el artículo 12.2 se añade: «Los Procuradores representan a la totalidad del pueblo castellano y leonés y no estarán ligados a mandato imperativo alguno...»

De inmediato se comprende que la función representativa de la Comunidad queda asumida por este órgano, idea que se ve definitivamente reforzada al establecerse que esta representación sea directa, nota que se imponía necesariamente en la configuración constitucional de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151, y que entendemos que por ser consustancial al sistema tenía que ser necesariamente igual para las Comunidades que se constituyeran por la vía del artículo 143.

Entendemos que una representación indirecta o de segundo grado, tal como fue sugerida por el Informe de la Comisión de Expertos (Comisión Enterría), no responde a la lógica de los principios del sistema, siendo mucho más acorde con otros planteamientos que hubieran preferido configurar la región según un modelo cercano a la mancomunidad de provincias.

Nos encontramos con un órgano de la Comunidad que responde a idénticos principios que el órgano legislativo del Estado. Por ello, no puede sorprender que las funciones sean similares en ambos casos.

La conexión entre soberanía y la conducción política del Estado se articula a través de los representantes populares. Los Profesores J. R. Montero Gibert y J. García Murillo con gran acierto establecen un nuevo marco entre el Parlamento como titular de la soberanía y el equipo gobernante al precisar en su obra *El control parlamentario* (p. 21): «En cuanto técnica jurídica-constitucional, el control parlamentario del gobierno supone el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen de continuo a los gobernantes.»

La división de poderes en un sistema parlamentario se caracteriza por establecer una relación dinámica entre el poder legislativo y el poder ejecutivo a través de mecanismos parlamentarios desde el nacimiento de una legislatura con la investidura del Presidente del Gobierno, la presentación de una cuestión de confianza sobre un determinado programa político y, finalmente, por la presentación de una moción de censura al Gobierno que, en caso de aprobarse, nacería otro Gobierno que nuevamente tendría que someterse al control del Legislativo. En unos u otros supuestos la mayor parte de la doctrina ha entendido la utilización de estos instrumentos parlamentarios dentro del control responsabilidad.

I. DE LA INVESTIDURA

1.1. Propuesta del candidato

La Constitución Española, en su artículo 99, atribuye la facultad de propuesta del candidato a la Presidencia del Gobierno al Rey, previa consulta

con los representantes designados por los grupos políticos que hayan obtenido representación parlamentaria.

En las Comunidades Autónomas esta facultad, con carácter general, la asumen los Presidentes de las Asambleas Legislativas, teniendo, por tanto, los Presidentes desde el principio de la tramitación de investidura una función supletoria de las facultades de propuesta, constitucionalmente encomendadas al Jefe del Estado.

Así, la mayor parte de las Comunidades Autónomas atribuyen esta facultad, de forma exclusiva, a los Presidentes de las Asambleas Legislativas, teniendo la misma varios aspectos de interés general, a saber:

En primer lugar, el candidato propuesto tiene que ser miembro de la Cámara Autonómica, a excepción de Navarra, requisito este recogido en los Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios. No obstante, en las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Baleares y Cantabria no lo contemplan en sus Reglamentos parlamentarios, sino que se remiten a sus Estatutos de Autonomía o Leyes específicas. A nuestro juicio, debería regularse en los distintos Reglamentos parlamentarios este tipo de requisitos establecidos por otras normas.

Así, el artículo 132.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León establece: «El Presidente de las Cortes, previa consulta a los Portavoces designados por los partidos, grupos políticos o coaliciones electorales con representación parlamentaria, propondrá un candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León. La propuesta deberá formularse como máximo en el término de quince días desde la constitución de las Cortes o el cese del Presidente.»

En segundo lugar, esta facultad de propuesta atribuida al Presidente de la Cámara contempla algunas variaciones que se hacen preciso mencionar.

En efecto, esta facultad en las Comunidades Autónomas de Aragón y Canarias, al igual que en la de Cantabria, artículo 17 de su Estatuto de Autonomía, es compartida con otro órgano, en concreto, por la Mesa de la Cámara, al establecer sus Reglamentos que el Presidente, oída la Mesa, propondrá el candidato a la Presidencia del Gobierno Regional.

Otro modelo de presentación de candidaturas, recogido en los Reglamentos del País Vasco y Valencia, consiste en la apertura de un plazo, establecido previamente a la celebración de la sesión de investidura, para que los Grupos Parlamentarios puedan presentar candidaturas ante la Mesa, siendo éste de setenta y dos horas en el Parlamento Vasco y de doce días en las Cortes de Valencia.

Finalmente, cabe destacar que el Reglamento del Parlamento de Extremadura (art. 131) establece otra modalidad en la formulación de propuestas al realizarlas «al menos por la cuarta parte de los miembros de la Asamblea dentro del plazo de quince días desde la constitución de la Cámara o desde la dimisión del Presidente». En segundo lugar, nos referimos al plazo para realizar consultas y convocar el correspondiente Pleno de Investidura.

Sobre este requisito no hay unanimidad en la fijación del plazo para realizar las consultas o presentación de candidatos. Así, hay Comunidades

Autónomas, como Cataluña, País Vasco, Rioja, Murcia y Navarra, que no fijan plazos. Otras como Cantabria que establece un plazo de veinte días; treinta días Galicia, quince días Andalucía, Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Baleares y Madrid; diez días Asturias, Aragón y Canarias.

1.2. Presentación del programa, debate y votación

a) Tramitación de un solo candidato

Con carácter general todos los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas han establecido un procedimiento similar al recogido en el Reglamento del Congreso de los Diputados estableciendo los debates en la forma siguiente:

— Lectura de la propuesta. A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa de gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.

Al término de la exposición del candidato se interrumpe la sesión. No hay igualdad en los tiempos de la interrupción. Así, unos Reglamentos establecen veinticuatro horas (Cataluña, Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Madrid). Otros han optado por cuarenta y ocho horas (Galicia, Andalucía, Asturias). Finalmente, algunas Asambleas Legislativas no tienen regulado este tema, así nos encontramos con la Asamblea de Cantabria, cuyo Reglamento, en su artículo 137.3, no fija ningún plazo, sino que corresponde a la Presidencia decretar un tiempo de interrupción. En términos similares se encuentran Valencia, Navarra y Extremadura.

A continuación intervienen los representantes de los Grupos Parlamentarios o, en su defecto, de cada grupo político o coalición electoral con representación parlamentaria, por un tiempo similar en todos los Parlamentos regionales de treinta minutos. Sin embargo, son conocido los cambios que se realizan en las reuniones de Junta de Portavoces al proceder a la ordenación de los debates.

Las intervenciones del candidato también se encuentran reguladas en todos los Ordenamientos de forma similar a lo siguiente: «El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite. Cuando conteste individualmente a uno de los intervinientes, éste tendrá derecho a réplica por diez minutos. Si el candidato les contestara de forma global, cada uno de ellos tendrá una réplica de diez minutos.»

Finalmente, se procede a la votación en hora fijada por la Presidencia de la Cámara, votación que afecta, por un lado, al programa político debatido y, por otro, a la persona del candidato a la Presidencia del Gobierno. En el sistema de votación coinciden todos los Parlamentos, al ser pública y por llamamiento, y se admiten dos votaciones, al igual que el Congreso de los Diputados. El candidato deberá obtener la mayoría absoluta en primera votación y mayoría simple en la segunda, la cual será fijada previamente, con carácter general, por las respectivas Mesas y Juntas de Portavoces. En

Cantabria, al igual que otros Parlamentos como el del País Vasco, Galicia, Asturias, se fija el plazo de veinticuatro o cuarenta y ocho horas para la segunda votación.

Antes de proceder a esta segunda votación, previamente se establece la posibilidad de un turno de intervenciones del candidato y Grupos Parlamentarios.

Este procedimiento dividido en dos partes, una primera de exposición y debate y otra segunda de votación, como afirmaba J. Bentham en 1790 en su obra *Tácticas Parlamentarias* al expresar: «se debe a que debatir y votar son dos operaciones distintas y no ha de comenzar la última sino después de finalizada la primera al objeto de evitar errores por falta de conocimiento».

b) *Tramitación de varios candidatos*

Como se ha indicado anteriormente, existen en varias Asambleas Legislativas la posibilidad de presentación de varios candidatos a Presidente del Ejecutivo regional. Recordemos los supuestos contemplados en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Valencia, Extremadura. En estos casos rige, con carácter general, la tramitación parlamentaria expuesta para un solo candidato adaptada a las sucesivas intervenciones y votaciones por orden de las propuestas de candidatos suscritas por los parlamentarios.

c) *Elección singularizada. Designación automática del Presidente del Ejecutivo*

Dentro de los ordenamientos jurídicos de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra se produce una elección singularizada en orden a la designación del Presidente del Gobierno regional, ya que si tras las votaciones previstas reglamentariamente, y transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente el candidato del partido que tenga mayor número de escaños.

Especial atención merecen las singularidades recogidas en el artículo 132 del Reglamento de las Cortes de Valencia y en el 171 del Reglamento del Parlamento Navarro.

1.3. Nombramiento

La Constitución Española, en su artículo 94, establece que obtenida la investidura el Rey le nombrará Presidente. La legislación autonómica contempla, de una u otra forma, que el nombramiento del Presidente del Ejecutivo regional corresponde al Rey.

Al igual que el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 171.6), corresponde a los Presidentes de los Cámaras autonómicas comunicar al

Rey la elección a los efectos de su nombramiento como Presidente del Gobierno regional.

También en esta última fase del procedimiento de investidura existen diferencias en las legislaciones autonómicas.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas sólo se comunica al Rey. En la comunicación no se fija plazo alguno para realizarlo, a excepción del Reglamento de Canarias que determina que se realizará en el plazo de diez días.

En las Comunidades de Baleares y Castilla y León se extiende la comunicación al Gobierno de la Nación. A nuestro juicio sería conveniente que los Reglamentos contemplaran la comunicación al Senado, puesto que los Presidentes de las Comunidades Autónomas forman parte de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de la Cámara Alta.

1.4. Disolución automática de las Cámaras

Finalmente, cuando no se ha producido la investidura de candidatos tiene lugar, por el transcurso del plazo de dos meses, la disolución automática de la Cámara y la convocatoria de nuevas elecciones, supuesto regulado en las respectivas legislaciones autonómicas de forma similar al artículo 99.5 de la Constitución Española que establece: «si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso». Así en Cantabria, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid y Aragón. En Navarra, la primera votación exige mayoría absoluta, al igual que la segunda, en la tercera votación basta con la mayoría simple, si no se obtiene hay una cuarta votación que también exige mayoría simple, si no se obtiene resultara elegido el candidato de la lista del partido que más votos hubiera tenido. En Andalucía, la solución es la misma, tras sucesivas votaciones sin obtener la mayoría requerida.

Constituye la única forma de disolución prevista en los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143 de la Constitución para los supuestos de fracaso del proceso de designación de Presidentes de la Comunidad.

Sin embargo, Castilla y León no permite convocar nuevas elecciones cuando en el plazo de dos meses concluya el último año de la Legislatura.

En las Comunidades Autónomas, como es conocido, la convocatoria le corresponde al Presidente del Gobierno regional que estará en ese momento en funciones, a excepción de la Comunidad Autónoma de Extremadura que convoca la Diputación Permanente. La duración de la Legislatura siguiente se limita al tiempo que reste de la actual se establece en las Comunidades Autónomas de Baleares, Madrid, Castilla y León y Asturias, así como en la propia Cantabria. Con estas previsiones, el mandato parlamentario de las Asambleas Legislativas comienza y termina al mismo tiempo.

La previsión de disolución automática, como se ha indicado anteriormente, no opera en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra al quedar investido el candidato de la formación política que tenga más escaños.

Finalmente, en relación con la disolución automática que está prevista en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, aunque anteriormente se regulaba en algunos casos por ley, así en Aragón, Castilla y León y Madrid, que actualmente lo regulan en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

II. CUESTIÓN DE CONFIANZA

La responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, es decir, control parlamentario y responsabilidad política se hallan imbricados lógicamente y conceptualmente; por ello, las iniciativas parlamentarias no se agotan en actos de información requeridos al Gobierno, sino que éste puede solicitar del Parlamento un pronunciamiento sobre su programa, otorgando su confianza para que se realice una gestión de gobierno. Esta relación jurídico-política de confianza es donde se basa el poder parlamentario de no remoción del gobierno. Éste, para poder desarrollar sus funciones, debe contar con la confianza del Parlamento, en caso contrario, cuando se ha demostrado que la ha perdido, debe de dimitir, según el Profesor García Morillo se encuentra dentro de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno.

A mi juicio, la cuestión de confianza no debe entenderse como un choque entre el Gobierno y el Parlamento, a pesar de la trascendencia y repercusión que puede tener su acuerdo, especialmente cuando la derrota del Gobierno obliga a que le suceda la oposición. La responsabilidad política, como ha definido F. Santaolalla, «es una situación de dependencia en relación a otro poder estatal, que lleva implícita una facultad de remoción en manos de este último».

Para el estudio de la cuestión de confianza deben establecerse varios elementos que determina el alcance y significado de la misma.

2.1. Iniciación

Al igual que en la Constitución Española, que establece en su artículo 112 la facultad del Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, de plantear la cuestión de confianza; en los Ordenamientos Jurídicos de las Comunidades Autónomas se ha recogido esta previsión, tanto a nivel estatutario como de leyes especiales se atribuye a los Presidentes de los Gobiernos regionales esta facultad, previa deliberación del Consejo de Gobierno, como elemento preceptivo a la voluntad de sus Presidentes.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León es la única que no tenía recogida esta institución en su Estatuto de Autonomía ni en sus leyes de desarrollo. Sin embargo, ha sido regulada por Ley 1/1996, de 27 de marzo,

junto a la facultad del Presidente de la Junta de disolución de las Cortes de Castilla y León.

En la iniciación, sólo en las Comunidades Autónomas de Murcia y Cantabria recogen, expresamente, sus Reglamentos parlamentarios una limitación a esta facultad: «... siempre que no esté en trámite una moción de censura».

2.2. Contenido

La confianza, con carácter general en todas las Comunidades Autónomas, se circunscribe al programa de Gobierno o una declaración de política general. Sin embargo, el significado de política general se ha traducido en algunas Comunidades Autónomas en la posibilidad de solicitar la confianza, sobre problemas sectoriales y específicos, considerando a éstos como elementos que afectan sustancialmente a la totalidad o entidad de un programa político.

Además respecto a la política general también se han establecido limitaciones en cuanto a la necesidad de que afecte a cuestiones relacionadas con las competencias que son propias de la Comunidad Autónoma.

Por último destacar la utilización de la cuestión de confianza para la aprobación de proyectos de ley en la Comunidad Autónoma de Valencia.

2.3. Tramitación parlamentaria

a) Presentación

De acuerdo con las normas reglamentarias, la cuestión de confianza se presentará en escrito motivado ante la Mesa de la Cámara. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, a excepción de Galicia (art. 139), se exige el acompañamiento de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno. Las Mesas proceden a la calificación y admisión a trámite de la misma y su traslado a la Junta de Portavoces al objeto de convocar la correspondiente sesión plenaria. No hay limitaciones en la presentación de este tipo de iniciativas, a excepción de Castilla-La Mancha, al establecer que no podrá ser planteada más que una vez en cada período de sesiones.

En este tema, sobre establecer limitaciones a la presentación de las mociones de confianza, debería recordarse las aportaciones del Profesor Pérez Serrano sobre la conveniencia de no plantearla por cuestiones baladíes ni, a su juicio, era lícito abusar de ella, ni convertir un problema político lo que tiene un valor técnico.

b) Debate y votación

No hay excepciones ni diferencias en esta fase de la tramitación parlamentaria de la cuestión de confianza. En efecto, tanto la legislación estatal

como la autonómica establecen el desarrollo del debate en idénticos términos que el de investidura, debate al que nos hemos referido anteriormente.

En la Comunidad Autónoma de Canarias (150.2) existe la posibilidad de tener que manifestar expresamente que una declaración de política general quiere que se tramite como una cuestión de confianza por parte del Presidente de la Comunidad.

La votación, pública y por llamamiento, previa fijación también del momento, con un mínimo de veinticuatro horas desde su presentación, regulado en todas las Comunidades Autónomas a excepción del País Vasco, que no lo contempla, y la Comunidad Autónoma de Baleares, que contempla la expresión «hasta el día siguiente a la conclusión del debate».

La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el voto de la mayoría simple de los parlamentarios, salvo la excepción ya comentada para la confianza de los proyectos de ley en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (art. 181) que requiere mayoría absoluta.

c) *Dimisión del Presidente*

Sobre la denegación de confianza que obliga a presentar la dimisión al Presidente del Ejecutivo, sin embargo, se producen algunas diferencias entre las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, algunas Comunidades Autónomas sólo contemplan la dimisión del Presidente del Ejecutivo, hecho que conlleva necesariamente la dimisión de todo el Gobierno en un sistema parlamentario.

En segundo lugar, en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia y Canarias el cese se extiende a todo el Gobierno.

Finalmente, sobre la comunicación del resultado del debate realizado por los Presidentes de los Parlamentos, existen diversas fórmulas: desde la sola comunicación al Presidente del Gobierno regional hasta hacerla ésta extensiva al Rey y Presidente del Gobierno de la Nación (Canarias y Baleares), así como al Rey y Presidente de la Comunidad Autónoma (Madrid).

III. MOCIÓN DE CENSURA

Finalmente, con la regulación de la moción de censura concluye lo que la mayoría de la doctrina ha calificado de parlamentarismo racionalizado en su expresión de control responsabilidad. La Constitución Española ha introducido, siguiendo el modelo inaugurado en la Ley Fundamental de Bonn, una moción de censura constructiva que tanto en sus distintas fases como en su contenido tiene una gran similitud entre los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas.

3.1. Propuesta y requisitos

Los Parlamentos pueden exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura. Con esta u otras fórmulas análogas se regula esta figura en los distintos Ordenamientos autonómicos.

La propuesta deberá ir formulada por un número determinado de parlamentarios. En el Congreso de los Diputados y en el Parlamento catalán se requiere la firma de, al menos, la décima parte de sus miembros.

Una quinta parte de parlamentarios en las Comunidades de Galicia, Valencia y Navarra; una sexta parte en Euskadi y una cuarta en Andalucía. La coincidencia más generalizada es la presentación por el 15 por 100 de parlamentarios que establecen el resto de las 11 Comunidades Autónomas (Cantabria, Asturias, la Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León).

En relación con el número de firmantes, Murcia y Castilla-La Mancha contemplan la posibilidad de no añadir o retirar firmas una vez que la moción ha sido presentada en el Registro General. Sobre el número de firmantes se recogía así una de las técnicas en parlamentarismo racionalizado, que comenzó por sustraer la iniciativa de censura en la libre acción de cada parlamentario y por encomendarla a un conjunto de ellos realmente significativo.

En cuanto a los requisitos exigidos para su presentación, además del quórum especial de signatarios, se establecen otros dos que motivan la denominación de «constructiva», a saber: inclusión de un candidato a la Presidencia del Ejecutivo y aceptación del mismo. Únicamente los Reglamentos de las Comunidades Autónomas de País Vasco y Galicia no contemplan la inclusión en el escrito de la aceptación del candidato.

Sólo en el Reglamento del Parlamento Vasco se contempla la posibilidad de exigir también la responsabilidad del Vicepresidente Primero en las funciones asumidas por delegación. Así, en su artículo 158 establece que «en este caso no será preciso la propuesta de un candidato, siendo necesario para que prospere la moción de censura la aprobación por mayoría absoluta de la Cámara. Una vez aprobada ésta, deberá presentar su dimisión al Presidente del Gobierno, quien procederá a su sustitución».

Esta nueva regulación se extiende con los mismos efectos a la responsabilidad directa de un Consejero.

3.2. Admisión a trámite

Corresponde a las respectivas Mesas la calificación del escrito y su admisión a trámite, dando cuenta de su presentación al Presidente del Gobierno y a los Grupos Parlamentarios.

Asimismo, en todos los Ordenamientos autonómicos, a excepción de Navarra, se contempla la posibilidad de presentar mociones alternativas en el plazo de dos días, debiendo éstas reunir los mismos requisitos que la original.

En relación con la posibilidad de retirar la iniciativa, cabe destacar que expresamente en Cataluña, Aragón, Canarias y Baleares pueden ser retiradas en cualquier momento. Por el contrario, en el Reglamento de Asturias se establece que, «comenzada la discusión de una moción de censura, la misma no podrá ser retirada y el debate deberá continuar hasta la votación de la misma».

3.3. Exposición de la moción de censura: debate y votación

3.3.1. Exposición

Al igual que la investidura y la cuestión de confianza, en la moción de censura se desarrollan en sesiones públicas porque, como decía J. Bentham en la obra citada anteriormente, dentro de las operaciones de una Asamblea hay que poner a la cabeza de su Reglamento la publicidad como ley más acomodada para afianzarle la confianza pública, y encaminarla constantemente hacia el fin de su institución.

El debate, con carácter general, se ajusta al de investidura. En primer lugar interviene un representante del Grupo Parlamentario autor de la presentación de la moción de censura. A continuación, y sin limitación de tiempo, el candidato propuesto para Presidente del Gobierno, a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar.

En relación con la interrupción de la sesión, no existe una similitud en los distintos Ordenamientos Jurídicos. Así, unos contemplan el plazo «no inferior a veinticuatro horas» (Andalucía, Baleares, Madrid y Castilla y León); otros utilizan la fórmula «no superior a veinticuatro horas» (Cataluña y País Vasco) y, finalmente, otros no contemplan interrupción (Castilla-La Mancha) o no fijan previamente el plazo (Congreso de los Diputados, Canarias, Extremadura y Cantabria).

A continuación, y tras las distintas intervenciones de réplica y duplica de los Grupos Parlamentarios y, en su caso, tras la decisión del Presidente y Junta de Portavoces de ordenar en el mismo debate los supuestos de mociones alternativas, se procede a la fase final de la votación.

3.3.2. Votación

La aprobación de una moción de censura requiere, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras. Con esta mayoría se prima la estabilidad del Gobierno en detrimento del control parlamentario. En el supuesto de aprobarse una moción no se votarían las alternativas a la misma que, en su caso, se hubieran presentado.

El momento y la hora de la votación deben ser enunciados previamente, existiendo unanimidad en todos los Ordenamientos Jurídicos al establecer que «no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación

de la primera en el Registro General», fórmula contemplada en el artículo 113.3 de la Constitución Española. Este plazo, denominado por la doctrina período de enfriamiento o para evitar el voto apresurado de la moción de censura, sin embargo, se ha considerado excesivo, teniendo en cuenta que en el Derecho comparado se contemplan plazos menores.

Aprobada una moción de censura, se considera investido de la confianza de la Cámara el candidato propuesto, correspondiendo al Presidente del Parlamento ponerlo en conocimiento del Rey a los efectos de su nombramiento como Presidente del Gobierno. Esta comunicación, al igual que en el debate de investidura, no tiene una regulación uniforme en los distintos Ordenamientos de las Comunidades Autónomas, pues en la mayoría sólo se contempla la comunicación al Rey (sólo Aragón utiliza Jefe del Estado); en otros, Castilla y León y Cantabria se extiende la comunicación al Gobierno de la Nación.

Finalmente, se establece, con una u otra fórmula para los signatarios de una moción de censura rechazada, un determinado tipo de sanción para imposibilitar la presentación de otra en un determinado espacio de tiempo, que oscila entre el mismo período de sesiones donde se ha tramitado, a estos efectos la presentación en período entre sesiones se imputa al siguiente período de sesiones (Congreso de los Diputados, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias, Navarra, Baleares y Castilla y León).

En algunas Comunidades Autónomas el período de tiempo es distinto, así establecen un año Asturias, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Cantabria; seis meses la Rioja, y dos períodos de sesiones País Vasco.

Se puede concluir, en términos generales, que la regulación de la moción de censura en las Comunidades Autónomas ofrece grandes similitudes en los elementos esenciales de la misma y difiere en elementos puramente formalistas que no inciden en la finalidad de la llamada moción de censura constructiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO DOMÍNGUEZ, J., y DE MARÍA PEÑA, J. L.: *Sistema de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León*.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*.
- GARCÍA MORILLO, J.: *El control Parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento Español*.
- MONTERO GIBERT, J. R., y GARCÍA MURILLO, J.: «El Control Parlamentario», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*.
— *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*.
- PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho político*.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978: ensayo de un sistema*.
- SANTAOLALLA, F.: *Derecho Parlamentario Español*.