

# LA CUESTION DE CONFIANZA: MARCO JURIDICO-CONSTITUCIONAL Y PRAXIS POLITICA

FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO

*SUMARIO:* I. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL MARCO DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO. SU ACTUAL SIGNIFICADO POLÍTICO.—II. OBJETO DEL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.—III. EL RECURSO A LA CUESTIÓN DE CONFIANZA: ¿POTESTAD DISCRECIONAL U OBLIGACIÓN JURÍDICA DEL GOBIERNO?—IV. LEGITIMACIÓN PARA EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.—V. LA INTERVENCIÓN PARLAMENTARIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.—VI. TRAMITACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA.—VII. EL OTORGAMIENTO DE LA CONFIANZA: LA EXIGENCIA DE MAYORÍA SIMPLE.—VIII. LOS EFECTOS DE LA NEGACIÓN DE LA CONFIANZA PARLAMENTARIA: 1. *La dimisión del Gobierno como obligada consecuencia de la negación de la confianza parlamentaria.* 2. *Gobierno «en funciones» e imposibilidad del recurso al derecho de disolución.* 3. *El punto final de la crisis: la designación de presidente del Gobierno.*

## I. LA CUESTION DE CONFIANZA EN EL MARCO DEL REGIMEN PARLAMENTARIO. SU ACTUAL SIGNIFICADO POLITICO

Como es bien sabido, la relación Gobierno-Parlamento adquiere un matiz específico en el régimen parlamentario en el que el Gobierno se establece y mantiene sobre la confianza del Parlamento; es la concesión o negación de esa confianza la última *ratio* de la responsabilidad política gubernamental cuya exigencia se traduce en la remoción del Gabinete. Los medios prácticos para verificar si el Gabinete ministerial continúa disfrutando de la confianza parlamentaria son dos: unas veces es el propio Gobierno quien toma la iniciativa de efectuar dicha comprobación, presentando a tal efecto una cuestión de confianza ante la Cámara; otras veces la iniciativa del pertinente debate parlamentario es adoptada por los miembros de la propia Asamblea a

través de la presentación de una moción de censura. Puede afirmarse al efecto con SÁNCHEZ AGESTA (1) que la deducción de responsabilidad mediante las votaciones de confianza y las mociones de censura ha adquirido categoría de símbolo como instrumento de control y de gobierno.

Por lo que ahora nos interesa, cabe decir que la cuestión de confianza, que algún autor (2) ha tildado de «amenaza de suicidio del Gobierno», y algún otro (3), de «dimisión voluntaria condicionada», consiste en la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir —por la vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria— a no ser que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una orientación política concreta o, como advierte BLONDEL (4), de hecho, cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo.

Este mecanismo constitucional se ha extendido a las mismas fronteras que delimitan los sistemas parlamentarios, pues es obvio que se ha empleado habitualmente para refrenar a la Cámara en la mayor parte de los sistemas en los que el que bien podríamos denominar «poder de asamblea» ha llegado a ser una amenaza.

Desde una perspectiva de Derecho comparado (5) cabe significar que aun cuando no falta quien, como COLLIARD (6), estima que «la question de confiance ne constitue pas une catégorie bien à part dans les règles parlementaires», lo cierto es que un análisis empírico nos muestra cómo en los países de la Europa occidental de tipo atlántico ha aumentado el alcance de la cuestión de confianza a la par que ha cambiado de carácter (7).

Un estudio sistemático de su utilización durante el período inmediatamente subsiguiente a 1945, en comparación con su uso en el que precede a 1914, muestra que el número de veces que se ha empleado y la variedad de los propósitos perseguidos han aumentado sustancialmente. Buen ejemplo

---

(1) LUIS SÁNCHEZ AGESTA, «Gobierno y responsabilidad», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 113-114, 1960, pp. 35 y ss.; en concreto, p. 44.

(2) JEAN BLONDEL, *Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos*, Madrid, 1972, p. 427.

(3) L. R. LETTIERI, «La responsabilità politica dei ministri», en *Studi decennale sulla Costituzione*, III, Roma, 1958, pp. 303 y ss.; en concreto, p. 316.

(4) JEAN BLONDEL, *op. cit.*, p. 427.

(5) Cfr. al respecto F. MOHRHOFF, *La questione di fiducia nel diritto costituzionale e parlamentare comparato*, Roma, 1953.

(6) JEAN-CLAUDE COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, París, 1978, p. 231.

(7) Cfr. al respecto JEAN BLONDEL, *op. cit.*, p. 427.

de ello nos lo ofrece la IV República Francesa, en la que se acudiría con inusitada frecuencia a la cuestión de confianza: en noventa y tres ocasiones recurrieron los Gobiernos franceses a este mecanismo constitucional en el corto período que media entre enero de 1947 y julio de 1952 (8). Y todo ello con el solo objeto de permitir a la mayoría gubernamental verificar su existencia sin fracturas o recuperar la confianza en ella misma en momentos en que el Gobierno debía hacer frente a la realización de tareas delicadas (9).

En todo caso, no conviene olvidar que, por lo general, la utilización de este mecanismo se multiplica en aquellos supuestos en que el Gobierno se encuentra en una situación de relativa debilidad respecto a la Asamblea (10).

Hemos puesto de relieve con anterioridad cómo la institución que nos ocupa no sólo no ha quedado marginada de la praxis política subsiguiente a 1945, sino que se la ha dinamizado en tanto en cuanto ha cambiado de carácter, utilizándose con otros objetivos muy alejados a veces del fin con el que empieza a ser instrumentalizada en el pasado siglo.

La finalidad inicial que se persigue con el recurso a este mecanismo es, evidentemente, la de sacar adelante un proyecto de ley en los términos deseados por el Gobierno, sustrayendo al Parlamento en cierto modo una parcela que le es propia. MARTÍNEZ DE LA ROSA aún concebirá con más amplitud el voto de confianza al manifestar en 1835 ante el Estamento de Procuradores (11) que: «Un voto de confianza se da cuando una facultad que tienen los Estamentos se confía al Gobierno con cierta anchura, dejándole a su discreción hacer uso oportuno de esta facultad.»

Y la realidad es que una situación como la descrita por el autor precedente no tardará mucho tiempo en acaecer en España. En la sesión del Estamento de Procuradores del 21 de diciembre de 1835 (12), MENDIZÁBAL, presidente del Consejo de Ministros, solicitaba un voto de confianza sobre un proyecto de ley con el que se perseguía «poder continuar percibiendo las

---

(8) Cfr. al respecto J. SOLAL-CELIIGNY, «La question de confiance sous la IV<sup>e</sup> République», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, volumen LXVIII, París, 1952, pp. 721-737.

(9) CLAUDE-ALBERT COLLIARD, «La pratique de la question de confiance sous la IV<sup>e</sup> République», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1948, pp. 220 y siguientes.

(10) JEAN BLONDEL, «Introducción al estudio comparativo...», *op. cit.*, p. 427.

(11) *Diario de Sesiones de las Cortes* (en adelante, DSC), Estamento de Procuradores (EP), 24 de febrero de 1835, p. 1669.

(12) DSC, EP, 21 de diciembre de 1835, p. 114.

rentas del Estado y buscar los recursos necesarios para la terminación de la guerra civil». Extrañaba de este voto de confianza, como el propio MARTÍNEZ DE LA ROSA advertiría (13), la manera desusada, nueva en la historia parlamentaria de España (y, a juicio del procurador anterior, en la de todos los países donde existe el régimen representativo), con que se presentaba (14). En efecto, esta cuestión de confianza, también llamada de Gabinete —que, como se ha advertido (15), no podía ser confundida con una mera autorización legislativa del Estamento al Consejo—, iba a propiciar, como subraya TOMÁS VILLARROYA (16), el que al margen de toda disposición legal apareciera el primero de los medios que permiten constatar la existencia de una mayoría parlamentaria y hacer efectiva, en su caso, la responsabilidad política gubernamental.

En los debates parlamentarios del Estamento, los mismos procuradores pondrían de relieve tal circunstancia. Así, ALCALÁ GALIANO (17), en su defensa del voto de confianza solicitado por el presidente del Consejo, manifestaría: «El que proponga que se niegue el voto de confianza, propone que salga el Ministerio.» El mismo MENDIZÁBAL ratificaría tal consideración al advertir (18) el deseo de los secretarios del Despacho y del propio presidente del Consejo de retornar a la vida privada, esto es, de presentar la dimisión, caso de no encontrar el suficiente apoyo del Estamento respecto a la confianza solicitada. Y en sintonía con esa decisión, el procurador señor MARQUÉS DE TORREMEJÍA, tras poner de relieve lo normal de una declaración de esta naturaleza «en los países representativos colocados en graves circunstancias», vendría a considerarla como un complemento de la responsabilidad ministerial (19).

(13) DSC, EP, 28 de diciembre de 1835, p. 157.

(14) «¿Qué quiere decir voto de confianza? —se interpelará MARTÍNEZ DE LA ROSA (DSC, EP, 28 de diciembre de 1835, p. 157)—. Voto de confianza —responderá— quiere decir una excepción de la regla general, una suspensión o subversión del orden común, que es lo mismo que decir que en la fuerza de las circunstancias la dura ley de la necesidad, más poderosa que las leyes humanas, se sobrepone a ellas.»

(15) DIEGO SEVILLA ANDRÉS, «Orígenes del control parlamentario en España (1810-1874)», en MANUEL RAMÍREZ (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, 1978, pp. 133 y ss.; en concreto, p. 141.

(16) JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real. 1834-1836*, Madrid, 1968, p. 411.

(17) DSC, EP, 30 de diciembre de 1835, p. 196.

(18) DSC, EP, 31 de diciembre de 1835, p. 215.

(19) DSC, EP, 3 de enero de 1836, p. 254.

En definitiva, aunque habrá que esperar al Reglamento Interior del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847 para ver regulados los votos de censura en España (art. 193), y a nivel constitucional, al texto de 1869, lo cierto es que, a modo de convención constitucional, la responsabilidad política gubernamental se abrirá paso durante la vigencia del Estatuto, en primer término, a través de la cuestión de confianza, que a su vez encontrará su cauce legal en el artículo 55 del Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, de 15 de julio de 1834 (20) y, en segundo lugar, a través del propio voto de censura (21).

Como puede advertirse por cuanto hemos indicado, la cuestión de confianza nace estrechamente vinculada a la aprobación de proyectos de ley. ALZAGA, en análogo sentido, indica que la gran causa explicativa de la aparición en la mecánica parlamentaria de las cuestiones de confianza que suscitaban los Gobiernos ante las Asambleas no era otra que el poner al Parlamento en el disparadero de aprobar los proyectos de leyes que se le remitían y que, a juicio del Gobierno, eran fundamentales para desarrollar su política (22). Y aún hoy, la Constitución francesa de la V República (art. 49, párrafo 3.º) prescribe: «Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un texte», previsión ignorada por nuestros constituyentes.

Sin embargo, en la actualidad el carácter e incluso el significado de la institución han cambiado. Ya en la III República Francesa la cuestión de confianza se llegó a utilizar como medio de presión frente a la mayoría parlamentaria y, asimismo, como instrumento para frustrar maniobras parlamentarias de obstrucción frente a la acción gubernamental (23).

Hoy, lo primero que hay que advertir es que la función exacta de esta institución dependerá de la relación de las fuerzas políticas que en cada momento integren la Cámara baja del Parlamento. Desde luego, debemos relativizar el papel de la cuestión de confianza como mecanismo de control parla-

---

(20) El artículo 55 del Reglamento contemplaba la presentación o remisión por el secretario del Despacho respectivo a la deliberación del Estamento de Procuradores de algún proyecto o propuesta.

(21) Cfr. al respecto JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA, *op. cit.*, pp. 417 y ss.

(22) OSCAR ALZAGA, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978, p. 677.

(23) Cfr. al respecto J. SOLAL-CELIGNY, *op. cit.*, pp. 733-735.

mentario; MONTERO (24), no sin razón, ha estimado que, a largo plazo, los considerados como medios trascendentales para el ejercicio del control parlamentario, esto es, la votación de confianza y la moción de censura, se van a reducir a la categoría de símbolo, y no sólo por su tecnificación o racionalización, sino por la presencia de los factores políticos que están en su origen. Con ello, el Parlamento se ve transformado en institución simbólica que, aun cuando sin poder efectivo alguno en la mayoría de los casos, realiza ciertas funciones sin las que el sistema carecería de legitimidad democrática (25).

Parece irrefutable que el Gobierno puede llegar incluso a condicionar a la misma mayoría parlamentaria (26), no sólo someténdola a sus propias opciones orientadoras, sino imponiendo además la comprobación de si existe una mayoría compacta mediante la propuesta de la cuestión de confianza (27). En definitiva, a nuestro modo de ver, la cuestión de confianza se ha convertido, *de facto*, en un mecanismo de refuerzo de la posición parlamentaria del Gobierno (28), pudiendo servir al unísono para reactivar el mutuo compromiso inicial establecido entre el candidato a la Presidencia del Gobierno y la mayoría parlamentaria en el momento de la investidura (29). A la vista de nuestra normativa constitucional en torno a esta institución, GALEOTTI (30) vaticinaba que era de prever que el presidente del Gobierno evitaría cuidadosamente este lance parlamentario, prefiriendo en caso necesario recurrir a la disolución anticipada de las Cámaras antes que al planteamiento de la

(24) JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT, «La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español», en MANUEL RAMÍREZ (ed.), *op. cit.*, pp. 246 y ss.; en concreto, p. 256.

(25) Cfr. al respecto GIOVANNI SARTORI, «L'avenir des Parlements», en *Futuribles*, núm. 74, 1964, pp. 3 y ss. Asimismo, CARL J. FRIEDRICH, «Le déclin du contrôle et de la discussion parlementaire», en *Revue internationale d'histoire constitutionnelle*, 1954, p. 226.

(26) En análogo sentido se pronuncia GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, trad. PABLO LUCAS VERDÚ, Madrid, 1983, p. 311.

(27) Cfr. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milán, 1972.

(28) En semejante dirección, JORGE DE ESTEBAN y LUIS LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, vol. II, Barcelona, 1982, p. 209.

(29) JEAN-CLAUDE COLLIARD (en *Les régimes parlementaires...*, *op. cit.*, p. 232) estima, en una línea análoga, que «la question de confiance peut être considérée comme un moyen de ranimer périodiquement l'esprit de l'investiture».

(30) SERIO GALEOTTI, *Relazioni presentata en torno al tema 'Organi Costituzionali dello Stato e loro rapporti'*, en el colectivo *La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione Italiana*, Bolonia, 1978, pp. 49 y ss.; en concreto, p. 57.

cuestión de confianza para intentar reforzar su relación fiduciria con el Congreso. La praxis política en los más de nueve años de vigencia de nuestra norma constitucional parece en alguna medida ratificar el precedente aserto. Sólo en una ocasión se ha recurrido al mecanismo del artículo 112 y, desde luego, en esa ocasión la cuestión de confianza presentó un significado que trascendió ampliamente la estricta literalidad del precepto, instrumentalizándose como un cauce de refuerzo de una posición gubernamental muy debilitada en aquel preciso momento por mor de una moción de censura presentada por la oposición socialista unos meses antes, y que aunque no llegó a ser aprobada, dejó al Gabinete en minoría en el seno de la Cámara.

Con la cuestión de confianza, planteada cuatro meses después de la interposición de la moción de censura, el presidente SUÁREZ, reasumiendo la iniciativa político-parlamentaria frente a la oposición, intentaría (y conseguiría parcialmente) aunar en torno a sus posicionamientos a una mayoría parlamentaria en la que se englobaran otras fuerzas políticas además de las que integraban su propio grupo parlamentario. Es más, en el planteamiento que se hacía ante el Congreso se llegaba a trascender el fin perseguido con el otorgamiento de la confianza, considerándose que una parte de esa confianza se transmitiría a la propia sociedad.

El líder de la oposición, señor GONZÁLEZ MÁRQUEZ, se haría eco de tales consideraciones en su intervención parlamentaria (31). Se pide un voto de confianza —diría— «para conocer el apoyo parlamentario que tiene este Gobierno y para transmitir una cierta parte de esa confianza a la sociedad». Pero la cuestión de confianza responde a un porqué, «y el porqué previo, sin duda alguna, es que ha habido una moción de censura...». «Se produce la moción de censura —añadiría el señor GONZÁLEZ— y al menos se debería haber sentido lógicamente por el Gobierno, y parece que se ha sentido, que se ha perdido —o hay la sospecha de que se ha perdido— la confianza en la Cámara y la confianza en la sociedad y, por tanto, si se ha perdido esa confianza en la Cámara y en la sociedad, se trata de recuperarla en la Cámara y de transmitirla a la sociedad.»

Esta misma pluralidad de vertientes que puede entrañar la cuestión de confianza justifica la ausencia de toda referencia constitucional a los supuestos en que puede plantearse este mecanismo. Si la norma fundamental diseñara esos hipotéticos supuestos, la cuestión de confianza dejaría en buen gra-

---

(31) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (en adelante, *DSCD*), 111, 18 de septiembre de 1980, p. 7178.

do de ser un instituto cuya utilización se presenta como potestad discrecional del ejecutivo para convertirse en un mecanismo de utilización «reglada».

Bien es verdad que nuestro código político podría haber recurrido a una enumeración *ad exemplum* de supuestos en los que el presidente del Gobierno, oído el Consejo de Ministros, podría decidir utilizar este recurso; pero aun así, tal hipótesis ignoraría el auténtico sentido político que hoy asume esta institución.

Por lo demás, parece fuera de toda duda que el recurso a la cuestión de confianza no depende tanto de la existencia de un supuesto determinado, cuanto de la voluntad gubernamental de conseguir una concreta finalidad política. Desde esta óptica, un análisis de los supuestos en que es previsible que pueda acudir a la cuestión de confianza se relaciona íntimamente con una visión, un tanto introspectiva, de los fines que un Gabinete intentará conseguir con el recurso a este mecanismo.

Todo ello, a su vez, como ya hemos advertido precedentemente, aparece condicionado por la correlación de fuerzas políticas existente en la Cámara. Un Gobierno homogéneo que cuente con el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara difícilmente recurrirá a este instrumento, salvo, quizá, el supuesto en que detectara la existencia de fisuras en el seno de su propio partido; en tal hipótesis, es posible que el modo más efectivo de aglutinar tras el Gabinete a la mayoría parlamentaria sea el de plantear una cuestión de confianza. Por el contrario, un Gobierno minoritario podrá acudir a este mecanismo con mayor asiduidad y con fines muy dispares, bien que todos ellos conectados con la idea central de lograr un refuerzo de su posición parlamentaria al objeto de poder de este modo gobernar con mayor libertad y eficacia.

Un análisis del único supuesto en que hasta la fecha ha tenido ocasión de aplicarse el artículo 112 nos ratifica en las consideraciones que anteceden. En efecto, la idea de lograr un clima parlamentario más armonioso entre Gobierno y Parlamento será una de las que presida el planteamiento de la cuestión de confianza por el presidente SUÁREZ, sin olvidar los restantes fines con anterioridad referidos. Para comprobar tal afirmación nos bastará con prestar atención a sus manifestaciones en el Congreso en defensa de la concesión de la confianza solicitada:

«La necesidad de impulsar el desarrollo de algunas instituciones, el desbloqueo del proceso autonómico, el fomento de la actividad económica, la lucha frente al desempleo, exigen la definición de

unas líneas de acción y la adopción de numerosas decisiones, difíciles e inevitables, que deben contar, a nuestro juicio, con el respaldo suficiente de la Cámara. Porque sólo la confianza otorgada y la conciencia compartida de la magnitud de los problemas que obligan a un esfuerzo en común permitirá la creación y desarrollo de un clima capaz de superar la dificultad del momento» (32).

Pero no sólo se trata ya de lograr un clima más solidario por parte del Congreso y respecto de la acción gubernamental, con lo que ello entraña de efecto benéfico para la propia estabilidad gubernamental, sino que, mediante el recurso a la cuestión de confianza, el presidente SUÁREZ y su Gabinete intentaron transmitir a la opinión pública una imagen de un Gabinete dispuesto a recuperar la iniciativa política —un tanto perdida tras el naufragio que supusiera la moción de censura—, a encarar la difícil coyuntura por la que atravesaba el país mediante la adopción de medidas eficaces y, en definitiva, a gobernar con capacidad de respuesta frente a las nuevas y cada vez más dificultosas circunstancias socioeconómicas y políticas. Y todo ello con objeto de lograr un margen de credibilidad que se estimaba, no sin razón, en buen grado perdido. A este respecto, son esclarecedoras las palabras pronunciadas por el diputado señor JIMÉNEZ BLANCO (33), en nombre del Grupo Parlamentario Centrista:

«Al obrar así (interponiendo la cuestión de confianza), el Gobierno de UCD pretende crear las condiciones parlamentarias y políticas necesarias para gobernar hoy eficazmente. Es consciente de que las circunstancias exigen responsabilidad, eficacia y solidaridad, y con ello tendrá la virtualidad de dar algo que la vida política española precisa y que cualquier Gobierno necesita para actuar con eficacia: estabilidad y un margen de credibilidad y de confianza a los gobernantes.»

Lograr las condiciones parlamentarias que propicien una mayor eficacia en la acción de gobierno, conseguir una cierta solidaridad por parte del Congreso a la vista de las difíciles circunstancias por las que se atravesaba y, fruto de todo ello, transmitir a la opinión pública una imagen de que el Go-

(32) *DSCD*, 109, 16 de septiembre de 1980, pp. 7071-7072.

(33) *DSCD*, 111, 18 de septiembre de 1980, pp. 7202-7203.

bierno, tras recuperar una perdida iniciativa, gobierna con decisión y capacidad de respuesta, al objeto de recuperar un cierto margen de credibilidad y, en definitiva, de confianza social. Estas son las ideas que latén en las precedentes afirmaciones del diputado centrista, ideas que se corresponden a la perfección con los fines que el Gobierno perseguía al presentar —a través de su presidente— ante la Cámara esta cuestión de confianza. Muy sintomática es al efecto la propia petición literal del presidente: se solicitaba la confianza «para conocer el apoyo parlamentario que tiene este Gobierno y para transmitir una cierta parte de esa confianza a la sociedad».

En definitiva, como puede constatarse, la finalidad que se persigue con el planteamiento de la cuestión de confianza desborda ampliamente la literalidad del texto del artículo 112; no se trata en puridad de que el Congreso conozca de una alteración esencial en el programa político del Gobierno o una decisión trascendente de éste en una cuestión de política general; es posible que en algún supuesto pueda perseguirse tan sólo eso, pero en la mayoría de los casos hay que pensar que, al transmitir el Gobierno a la Cámara una modificación en la alternativa programática o una declaración de política general, solicitando a renglón seguido la confianza parlamentaria, lo que se busca en realidad es afianzar la posición parlamentaria del Gobierno, lo que en el supuesto —a que nos estamos refiriendo— de un Gobierno minoritario, puede ser imprescindible en un determinado momento, y, de resultas, proyectar sobre la opinión pública una imagen de eficacia con el objetivo final de ampliar el margen de credibilidad del Gabinete.

Desde la consideración precedente, parece atinado pensar que la pérdida por el Gobierno de la iniciativa político-parlamentaria, la existencia de un serio revés o tropiezo gubernamental ante el Congreso (revés que puede venir ejemplificado por la «puesta en minoría» del Gobierno en una votación importante o por el rechazo parlamentario de una iniciativa gubernamental relativa al desarrollo de su programa político), una persistente campaña de descrédito del Gobierno ante la opinión pública, la posible ruptura de un pacto de legislatura, etc., serán otros tantos supuestos en que podrá plantearse una cuestión de confianza.

Y cuantas consideraciones hemos efectuado precedentemente respecto a la utilización de este mecanismo en el caso de Gobiernos mayoritarios y Gabinetes minoritarios deben verse complementadas con las que, de modo somero, vamos a realizar a continuación en torno al empleo de este recurso constitucional por los Gabinetes de coalición.

Nuevos supuestos pueden ser constatados en esta circunstancia. La verifi-

cación por el jefe del ejecutivo de grietas en el seno de la coalición puede darle pie para plantear la cuestión de confianza al objeto de reagrupar en torno al Gabinete a los parlamentarios de los partidos de la coalición de gobierno. La misma quiebra definitiva de la referida coalición puede ser un supuesto hábil para que el presidente solicite la confianza parlamentaria al objeto de que se perfile una de estas dos alternativas: la dimisión del Gobierno por mor de la pérdida de la confianza o la continuación del mismo —bien como Gabinete homogéneo minoritario, bien como Gabinete integrado por una nueva coalición y con carácter mayoritario— tras reiterarle la Cámara su confianza.

De todo lo dicho se desprende que sólo *ad exemplum* podemos intentar concretar algunos de los supuestos que, en pura lógica política, posibilitarán —o aun harán necesario— el recurso a este instrumento. Y ello partiendo de una normativa constitucional semejante a la nuestra, porque no podemos ignorar la existencia de ordenamientos en que el recurso a la cuestión de confianza adquiere matices radicalmente diferentes; tal sucede, recordaremos, en la República Federal Alemana; la *Grundgesetz* ha convertido este mecanismo en la única vía para que el Gobierno Federal pueda llegar a decretar, a través del presidente federal, la disolución del *Bundestag*, caso de serle denegada la confianza solicitada.

En cualquier caso, hay algo que parece evidente. Es la necesidad, advertida por PÉREZ SERRANO (34) —y a la que ya aludiéramos precedentemente—, de no utilizar abusivamente este instrumento. Quizá si se atiende a la normativa constitucional tal prevención resulte innecesaria, pero no puede por menos de recordarse cómo el primer Gabinete EDGARD FAURE (en la IV República Francesa) presentó en veintitrés ocasiones el voto de confianza, y ello tan sólo en nueve meses de ejercicio del poder.

Por lo demás, no cabe sino significar de nuevo la dinamicidad de la institución que comentamos, que de ser casi en exclusiva un cauce para sacar adelante el Gobierno un proyecto de ley «a su medida», se ha convertido en un instrumento de variopintas finalidades que, en todo caso, encuentran su común denominador en el refuerzo de la posición parlamentaria del Gobierno y que se hallan condicionadas decisivamente por la mayor o menor fragmentación parlamentaria del espectro político y por la circunstancia de que el Gabinete sea homogéneo o de coalición, mayoritario o minoritario.

---

(34) NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, p. 825.

## II. OBJETO DEL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION DE CONFIANZA

La pregunta de sobre qué materias puede plantearse la cuestión de confianza encuentra, de conformidad con el tenor literal del artículo 112 de nuestro código político, la siguiente concisa respuesta: sobre el programa político del Gobierno diseñado por su presidente o sobre una declaración de política general.

Tal previsión constitucional soslaya la posibilidad de que pueda formularse una cuestión de esta naturaleza en relación a un proyecto legislativo, de modo que la concesión de la confianza parlamentaria entrañe la consecuencia jurídica de la aprobación en bloque —sin posibilidad alguna de enmienda parcial— del referido texto legislativo. Bien es verdad que en diferentes momentos del *iter* constituyente se intentó introducir tal posibilidad, bien que sin éxito.

Así sucedió con un voto particular del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático (35) presentado frente al texto del artículo 90 del anteproyecto de Constitución y que, en síntesis, postulaba que la cuestión de confianza pudiera plantearse, además de sobre el programa o sobre una declaración política general, sobre un proyecto de ley, supuesto este último en el que el otorgamiento de la confianza implicaba la aprobación de dicho proyecto; este voto sería, en el curso de los debates constituyentes, retirado y subsumido por el diputado señor PÉREZ-LLORCA RODRIGO en nombre de su Grupo (36).

Así habría de acaecer asimismo con la enmienda número 346 del senador señor SÁNCHEZ AGESTA (37), que, con el loable objeto de «dar a la cuestión de confianza una utilidad práctica, simplificando la discusión y votación de textos sin debate, especialmente en la segunda Cámara o Senado», pretendía adicionar al precepto correspondiente —en aquel momento, el artículo 105 del texto aprobado por el Congreso— un segundo párrafo en el que se abordaba de modo específico el planteamiento de la cuestión de confianza «sobre

---

(35) *Boletín Oficial de las Cortes* (en adelante, *BOC*), núm. 44, 5 de enero de 1978, p. 723.

(36) *DSCD*, núm. 81, 6 de junio de 1978, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, sesión núm. 16, p. 2972.

(37) Puede verse en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, tomo III, Madrid, 1980, p. 2813.

la votación de un texto» (38). Tal y como apuntara el enmendante, el procedimiento no constituía ninguna novedad, «sino que es la forma de votación de confianza que los franceses llaman 'miniconfianza'»; por incluir una parte del texto, podía referirse a uno o varios artículos de una ley que el Gobierno considerara esenciales. El enmendante consideraba por último que no se trataba de ningún poder desorbitado, dado que el Gobierno venía obligado a dimitir en el supuesto de que no obtuviera la confianza solicitada. Sin embargo, la enmienda sería finalmente retirada (39).

Con el rechazo del constituyente de la posible vinculación entre cuestión de confianza y aprobación en bloque de un texto legislativo, aquél se separaba del único precedente legal de esta institución: el artículo 6.º de la Ley de 14 de noviembre de 1977, Ley 51/77, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza, precepto este que admitía el planteamiento por el Gobierno de la cuestión de confianza sobre la aprobación de un proyecto de ley que incorporara las bases de su actuación programática en supuestos de especial trascendencia para el país (40).

La doctrina se ha dividido ante la prescripción objeto de este comentario.

(38) El párrafo que se intentaba adicionar contenía una redacción del siguiente tenor: «Cuando el Gobierno plantee la cuestión de confianza sobre la votación de un texto, ante el Congreso o Senado, la Cámara así requerida se pronunciará, previa deliberación, mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto, sin más modificación que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno.»

(39) En la sesión del 6 de septiembre celebrada en la Comisión de Constitución del Senado (*Diario de Sesiones del Senado* [en adelante, *DSS*], núm. 50, 6 de septiembre de 1978, p. 2377), el senador señor SÁNCHEZ AGESTA aduciría —en su turno de defensa de la enmienda— que la enmienda estaba hecha a la vista del texto actual, que exigía la mayoría absoluta de los diputados para que la confianza se entendiera otorgada. «Me pareció una exigencia tan importante que consideré que debía tener alguna contraprestación... Como tengo entendido que hay una enmienda presentada para suprimir esa mayoría absoluta, no digo que retiro la mía, pero sí que lo haré cuando se apruebe esa otra enmienda.»

(40) Sobre la Ley 51/1977, cfr. JOSÉ RAMÓN MONTERO, «La moción de censura en la Constitución de 1978», en el colectivo *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, MANUEL RAMÍREZ (ed.), Zaragoza, 1979, pp. 273 y ss.; JORGE DE ESTEBAN, «Las ambigüedades de una larga transición», en *El País*, 12 de noviembre de 1977; JESÚS J. ARCEÑEGUI, «La ley de relaciones Gobierno-Cortes de noviembre de 1977», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, MANUEL RAMÍREZ (ed.), Barcelona, 1978, pp. 183 y ss., y M.ª ROSA RIPOLLÉS, «La regulación vigente de las relaciones legislativo-ejecutivo», en *El control parlamentario del Gobierno...*, cit., pp. 194 y ss.

del artículo 112. Y así, mientras PECES-BARBA (41) apunta que con un voto de censura constructivo habría sido una concesión excesiva que el Gobierno hubiera podido plantear el voto de confianza para sacar adelante un proyecto de ley, MARTÍNEZ SOSPEDRA (42) manifiesta que se ha privado al Gobierno, especialmente a un Gobierno minoritario, de un arma de enorme valor y posibilidades, y ALZAGA (43) lamenta que, habiéndose dado pasos enormemente acertados y progresivos en muchos puntos de nuestra Constitución para garantizar la estabilidad del Gobierno, se le prive aquí de uno de los mecanismos clásicos para evitar el obstruccionismo de las Cámaras a la labor legislativa, tarea esta que desde una visión moderna de la política no deja de ser una de las facetas más señaladas de la acción de gobierno.

Como nuestro artículo 112 sigue muy de cerca el párrafo primero del artículo 49 de la Constitución francesa de 1958 (44), se puede asegurar en un primer momento que nuestros constituyentes se limitaron a seguir de cerca tal previsión sin percatarse de que en el párrafo tercero del propio artículo 49 el legislador constituyente de nuestro vecino país abordó explícitamente el planteamiento de la cuestión de confianza sobre la votación de un texto legislativo (45). Sin embargo, creemos que tal eventualidad debe ser descartada, pues no cabe ignorar que, tal y como ya hemos referido, durante el proceso constituyente se intentó incorporar a nuestra «magna carta» una norma semejante a la del párrafo tercero del artículo 49 del texto francés, sin que dicha iniciativa terminara de consolidar. En análogo sentido, uno de los diputados destacados del proceso constituyente, ALZAGA VILLAAMIL, ha descartado la existencia de un posible olvido, considerando que la reducción del

---

(41) GREGORIO PECES-BARBA, *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, Valencia, 1981, p. 75.

(42) MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, Valencia, 1980, p. 191.

(43) OSCAR ALZAGA VILLAAMIL, *op. cit.*, p. 678.

(44) Según el párrafo primero del artículo 49 de la Constitución francesa de la V República: «El Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros, compromete ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno, sobre su programa o eventualmente sobre una declaración de política general.»

(45) De conformidad con el párrafo tercero del propio artículo 49 de la Constitución de 1958: «El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, comprometer la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En tal caso, este texto se considerará aprobado salvo si una moción de censura presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes es aprobada en las condiciones establecidas en el párrafo anterior.»

alcance de las cuestiones de confianza que se lleva a cabo en nuestro artículo 112 es plenamente voluntaria.

Por último, SANTAMARÍA (46), en el contexto de nuestra doctrina, se ha inclinado por una posición ecléctica respecto a la cuestión que nos ocupa. En efecto, tras admitir como comprensibles los recelos que suscita la posibilidad de plantear un voto de confianza sobre un texto, por cuanto siempre cabría la posibilidad del abuso, reconoce que la doctrina moderna, en particular la italiana, admite casi unánimemente la posibilidad y la congruencia de presentar la cuestión de confianza sobre un texto, habida cuenta de que el Gabinete puede estimarlo imprescindible para el desarrollo de su programa aprobado por la Cámara.

Por nuestra parte, de un lado, entendemos que la inadmisión por nuestro texto constitucional de la posibilidad de que pueda ser planteada una cuestión de confianza sobre un texto legislativo demuestra una cierta cicatería por parte del constituyente, especialmente respecto del ejecutivo; de otro lado, creemos que en ciertos supuestos el recurso al referido mecanismo podría incluso haber resultado funcional dentro del propio sistema parlamentario de gobierno; en otro orden de consideraciones, a nuestro modo de ver, no cabe, *a priori*, descalificar globalmente el planteamiento de la cuestión de confianza sobre un texto legislativo en base a la consideración de que se trata de un poder desorbitado, pues no cabe ignorar que el Gabinete pone en juego su responsabilidad política ante la Cámara; sin embargo, cuanto acabamos de aducir no es óbice para admitir que la constitucionalización de este mecanismo puede dar pie, en especial a un Gobierno sólidamente instalado en el Parlamento por contar con el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, a un uso y abuso que venga a entrañar un claro menosprecio a la voluntad del Parlamento o, por lo menos, a su misión de ser órgano en el que la crítica a la acción política del Gobierno —y qué exponente más cualificado de tal acción que la iniciativa legislativa del mismo— debe encontrar cumplido eco, eco que, a su vez, se proyecta hacia la opinión pública, que, en último término, se convierte en receptora final de la misma. Desde este punto de vista, la constitucionalización de un mecanismo como el que rige en la Francia de la V República puede llegar a ser altamente disfuncional.

Podríamos, para poner punto final a estas consideraciones, atender a la utilidad práctica de la cuestión de confianza. Al no recogerse en nuestra nor-

---

(46) JULIÁN SANTAMARÍA, «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto», en el colectivo *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pp. 119 y ss.; en concreto, p. 134.

ma fundamental la solución francesa, parece que se priva al instituto que ahora analizamos de una utilidad práctica evidente. A este respecto, PECES-BARBA (47) cree que la obtención de la confianza no añadirá casi nada al Gobierno, de lo que infiere que éste acudirá en contadas ocasiones a este mecanismo parlamentario. En principio, estamos de acuerdo con este razonamiento, pero no podemos olvidar que, como ya expusiéramos precedentemente, la cuestión de confianza presenta una significación política que trasciende ampliamente la que pudiera vislumbrarse de una interpretación estricta del precepto constitucional; desde este punto de vista, y aun siendo conscientes de la limitación del instituto y de que su utilización en mayor o menor medida vendrá vinculada a la relación de fuerzas políticas existente en la Cámara, parece necesario concluir subrayando que la cuestión de confianza, tal y como está constitucionalizada, podrá cumplir determinadas funciones de cierta utilidad práctica para el Gobierno. En definitiva, pues, no parece que la no constitucionalización de la solución adoptada por el constituyente francés de 1958, en el artículo 49, párrafo tercero, pueda por sí sola ser razón suficiente como para descalificar globalmente el instituto plasmado en el artículo 112 de nuestra *lex legum* por causa de su falta de utilidad práctica.

Como con anterioridad apuntábamos, la cuestión de confianza puede venir referida al programa de gobierno o a una declaración de política general. Lo primero que hay que destacar es que ambos posibles objetos sobre los que puede interponerse una cuestión de esta índole se inspiran en la Constitución francesa de 1958, cuyo artículo 49 —ya referido— contempla una previsión análoga (en su párrafo primero). Aunque ambos objetos parecen bastante claros, conviene no obstante efectuar ciertas precisiones al respecto.

El artículo 112 habla del *planteamiento de la cuestión de confianza «sobre su programa»*; evidentemente, se suscita de inmediato la duda de a qué programa de gobierno se está refiriendo el posesivo «su». Se impone antes de dar una respuesta ajustada recordar que, de acuerdo con el artículo 99.2, es el candidato a la Presidencia del Gobierno quien debe exponer ante el Congreso «el programa político del Gobierno que pretenda formar»; la Cámara, pues, inviste al candidato en atención a su propia personalidad y al programa que presenta; de otro lado, el programa lo es del candidato a la Presidencia del Ejecutivo, no del Gobierno, que, al menos formalmente, aún no está formado, y en conexión con esta idea debe considerarse la genérica previsión del

---

(47) GREGORIO PECES-BARBA, *op. cit.*, p. 75.

inciso inicial del artículo 98.2: «El presidente dirige la acción del Gobierno»; debe ser el propio presidente quien dirija a su Gobierno, coordinando a tal efecto las funciones de los miembros del mismo, al objeto de mantener en su acción una fidelidad al desarrollo y ejecución del programa expuesto en la sesión de investidura y con respecto al cual se le ha concedido la confianza parlamentaria, esto es, se le ha investido presidente del Gobierno. Pero es que, desde otro punto de vista, bien que anticipando ideas sobre las que insistiremos más adelante, de acuerdo con el tenor literal del artículo 112 es el presidente quien «puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza» o, lo que es igual, el recurso a este mecanismo queda sujeto a la libre facultad decisoria del jefe del ejecutivo.

Una interpretación sistemática de las previsiones constitucionales apuntadas, así como una deducción lógica del funcionamiento del sistema, conduce a la conclusión de que el programa a que alude el artículo 112 no es sino el «programa político del Gobierno», trazado por su presidente, a que se refiere el artículo 99.2, y sobre el que ya en el momento inicial de la investidura debe versar —en grado preeminente— la decisión parlamentaria de otorgar o rechazar la confianza solicitada por el candidato, al margen, obviamente, de la propia dinámica parlamentaria que lleva consigo la pertenencia a grupos políticos organizados por parte de los diputados.

*En cuanto a la «declaración de política general»*, se nos suscita la duda de si debe abarcar tal declaración absolutamente todas las cuestiones de gobierno o puede efectuarse particularizadamente sobre tan sólo alguna cuestión específica. Esta problemática fue precisamente planteada por el líder de la oposición en el Congreso, señor GONZÁLEZ MÁRQUEZ, con motivo del planteamiento por el presidente SUÁREZ de la cuestión de confianza en septiembre de 1980.

En efecto, si recordamos los *Diarios de Sesiones* (48), podremos comprobar cómo el presidente del Gobierno, tras constatar que España tenía en aquel momento, y había de tener durante algunos años, cuatro grandes y complejos objetivos estrechamente interrelacionados (superar la crisis económica; desarrollar la Constitución y, de manera particular, construir el Estado de las Autonomías; combatir el terrorismo, y, en el ámbito internacional, continuar llevando a cabo una política exterior activa, responsable y libre de cualquier hipoteca), explicitaría lo que sigue (49):

(48) Cfr. al respecto *DSCD*, núm. 109, 16 de septiembre de 1980, pp. 7069 a 7082. Asimismo, *DSCD*, 110, 17 de septiembre de 1980, pp. 7083 a 7144; *DSCD*, 111, 18 de septiembre de 1980, pp. 7145 a 7215.

(49) *DSCD*, 109, 16 de septiembre de 1980, p. 7071.

«Estamos persuadidos que entre aquel conjunto de problemas hay dos ejes de cuestiones que inciden de una manera particularmente intensa en la actual situación española: se trata de la agudización, especialmente en términos de paro, de la crisis económica y de la inmediata necesidad de continuar eficazmente la construcción del Estado democrático, tanto en su dimensión de Estado de libertades como en su dimensión de Estado de las Autonomías.

Ambas cuestiones me aconsejan hoy, con la conformidad de mi Gobierno, la solicitud de una votación de confianza sobre estos dos aspectos de política general.»

Así, pues, el presidente del Gobierno solicitaba la confianza del Congreso sobre dos de las cuestiones primarias de la actualidad política española de aquel momento: la superación de la crisis económica y el desarrollo constitucional, en su doble faceta de los derechos fundamentales y de la estructura autonómica del Estado. No se proponía, pues, una nueva alternativa programática, sino más bien una declaración de política general, pero no proyectada sobre el conjunto de la política gubernamental, sino reducida a dos aspectos esenciales.

Tal circunstancia sería objeto de la crítica del líder de la oposición, señor GONZÁLEZ MÁRQUEZ, quien argumentaría al efecto: «No hay una petición de confianza a la política general del Gobierno, que es lo que dice la Constitución...; no hay una petición de confianza sobre la política general», afirmación (50) que apoyaría en la consideración de que fuera de la declaración gubernamental quedaban aspectos tan trascendentales y tan íntimamente conectados con la política general de un Gobierno como la política internacional y la seguridad ciudadana.

En consecuencia, se interpretaba que la referencia constitucional del artículo 112 a una «declaración de política general» debía entenderse hecha a una declaración del presidente del Gobierno en la que se contemplara la totalidad de aspectos (o, al menos, los de mayor calibre) que se entiende conforman la política general de un equipo de gobierno.

No creemos que tal interpretación deba prosperar y, desde luego, no sucedió así en el supuesto que nos ocupa. En primer término, porque tal pretensión conjugaría más bien con una redefinición o, al menos, una actualización del programa político del equipo que ha asumido las responsabilidades de

---

(50) *DSCD*, 111, 18 de septiembre de 1980, p. 7183.

gobierno, con lo que se solaparía con la primera posibilidad que contempla el artículo 112: planteamiento por el presidente de la cuestión de confianza «sobre su programa»; en segundo lugar, por la propia contingencia de lo que debe abarcar «una declaración de política general»; en tercer término, y en íntima conexión con la consideración precedente, por la necesaria discrecionalidad del presidente para trazar las líneas maestras que, a su juicio, definen la «política general» del Gobierno que preside; por último, y sin ánimo de agotar los argumentos, porque siempre se debe sobreentender que allí donde se guarda silencio es porque se mantiene intangible la línea de acción política diseñada por el jefe del ejecutivo en su propuesta de programa político formulada en el momento de su investidura por el Congreso de los Diputados.

Así lo habría de entender el presidente SUÁREZ, quien, frente a la argumentación esgrimida por el señor GONZÁLEZ, se acogería precisamente a la última de las consideraciones precedentemente expuestas:

«Hemos pedido la cuestión de confianza sobre unos temas concretos —aduciría el señor SUÁREZ (51)— en función de la urgencia, y es también bastante claro que un Gobierno monocolor, que es un Gobierno de UCD, responde en toda su acción política a la línea programática de UCD y a la línea programática manifestada ante esta Cámara en reiteradas ocasiones.

Lo que ocurre con bastante frecuencia es que las circunstancias cambian, que las variables que no se pueden manejar directamente por el Gobierno y que nos vienen impuestas desde fuera son también cambiantes, y que esas variables obligan a tomar rumbos determinados. De ahí los puntos concretos que hemos sometido a la cuestión de confianza de esta Cámara.»

En definitiva, pues, para el presidente del Gobierno son los aspectos de la acción política general del Gabinete, que éste debe redefinir, reorientar o, simplemente, alterar, sea en su fondo, sea en el orden de prelación de los objetivos a conseguir, como consecuencia del influjo de unas circunstancias contingentes cuyo influjo se proyecta sobre los mismos; son tales aspectos, decimos, los que en pura lógica política deben ser expuestos ante la Cámara cuando se solicite la confianza de la misma en torno a una «declaración de

(51) *DSCD*, 111, 18 de septiembre de 1980, p. 7187.

política general», interpretación ésta que hemos entresacado de la intervención presidencial ante el Congreso y que, por lo que a nosotros respecta, nos parece la más ajustada a lo que debe significar el mecanismo constitucional de la cuestión de confianza.

Si volvemos la vista, una vez más, hacia la única ocasión en que se ha reflejado en la praxis política la previsión jurídico-constitucional del artículo 112, nos encontramos con que esa «declaración de política general», que se circunscribió a unos aspectos muy delimitados de la acción política del Gobierno, se tradujo en una auténtica «declaración de propósitos inmediatos». Baste para constatar la realidad de esta consideración con acudir a las manifestaciones del propio presidente en aquel concreto instante (52):

«En consecuencia, señoras y señores diputados, de todo cuanto acabo de exponer, el Gobierno declara que aquellos de sus propósitos más inmediatos sobre los que solicita la confianza de la Cámara son los siguientes...», para, a continuación, enumerar un conjunto de doce propósitos diferenciados «en lo que afecta a la construcción del Estado democrático y de las autonomías», y un abanico de once criterios generales que, «en lo que afecta al tratamiento de la crisis económica», habían de orientar «en el marco de las declaraciones programáticas anteriores», y a partir de ese preciso momento, las actuaciones preferentes del Gobierno.

En conclusión, la «declaración de política general» a que se refiere el artículo 112 no sólo no iba a abarcar la amplísima panoplia de aspectos que pueden integrarse dentro de ese genérico rótulo de la acción política general del Gabinete, circunscribiéndose por contra a unos aspectos muy delimitados —los afectados, en uno u otro sentido, por el flujo ininterrumpido de las circunstancias variables que, con mayor o menor incidencia, se proyectan sobre la acción política—, sino que se iba a plasmar en una concreta declaración de propósitos inmediatos y de actuaciones preferenciales por parte del Gobierno.

---

(52) *DSCD*, 109, 16 de septiembre de 1980, pp. 7078 y ss.

### III. EL RECURSO A LA CUESTION DE CONFIANZA: ¿POTESTAD DISCRECIONAL U OBLIGACION JURIDICA DEL GOBIERNO?

La propia trascendencia del objeto sobre el que puede ser planteada la cuestión de confianza y los supuestos en que —parece lógico pensar— podrá recurrirse o, por lo menos, será conveniente tal recurso, han dado pie para que la doctrina se interrogue en torno al carácter, reglado o discrecional, del recurso a este mecanismo.

Así, SANTAOLALLA (53), tras advertir que cuando el artículo 112 se refiere a la cuestión de confianza «sobre su programa o sobre una declaración de política general», parece comprender los supuestos de rectificación del programa inicial y aquellas adiciones o declaraciones que, sin afectar al programa originario, tienen una importancia política considerable, pone de relieve cómo la trascendencia de ambos supuestos determina que en tales casos el Gobierno no sólo pueda, sino que deba someter la cuestión de confianza, tras lo cual viene a puntualizar que ese deber será político o moral pero nunca jurídico-formal.

Por su parte, SANTAMARÍA (54), por razones análogas, considera que en ciertos supuestos el Gobierno debe, y no sólo puede, acudir al Congreso para reanudar con él la relación de confianza en base a un nuevo programa político. Cabe también, según el propio autor, que nos encontremos ante un nuevo Gabinete surgido de la aprobación de una moción de censura, en cuyo caso el Gabinete debería estar obligado también a llevar luego al Congreso el programa que se propone realizar. Y así, la conclusión del citado autor será que la confianza sobre el programa debería articularse como obligación y no como potestad discrecional del Gobierno.

Ante tales posicionamientos, debemos efectuar varias consideraciones. En primer término, quizá desde una perspectiva de pura lógica política, las consideraciones que preceden sean acertadas; qué duda cabe que, como ya hemos advertido, la relación fiduciaria que media entre el Congreso y el jefe del ejecutivo trasciende ampliamente el elemento puramente personal, la personalidad del jefe del Gobierno, para incardinarse en un elemento objetivo,

(53) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Comentario al artículo 112», en el colectivo dirigido por FERNANDO GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 1115.

(54) JULIÁN SANTAMARÍA, «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto», *op. cit.*, p. 134.

cual será la alternativa programática que presenta el que solicita ser investido presidente del Gobierno; desde este punto de vista, creemos que bien puede afirmarse que el programa político del candidato a la Presidencia viene a hacer las veces, una vez se produzca la investidura, de cordón umbilical entre la Cámara baja y el presidente del Gobierno. A la vista de tales razonamientos, no parecerá descabellado mantener que si ese programa político es sustancialmente afectado, el elemento de relación —al menos formal, pues qué duda hay de que el hecho de que los partidos hayan monopolizado la representación parlamentaria se traduce en la existencia de una verdadera simbiosis entre mayoría parlamentaria y Gobierno, aspecto este que se presenta con toda nitidez en los supuestos de Gobierno monocolor u homogéneo— entre Congreso y Gobierno se verá conculcado o, por lo menos, gravemente afectado y, de resultas, la relación fiduciaria antes aludida. En consecuencia, el restablecimiento de esta relación de confianza exigirá que el presidente del Gobierno plantee, mediante el recurso al mecanismo formal del artículo 112, ante el Congreso la cuestión de confianza y, caso de serle concedida —mejor debería decirse renovada—, aquella relación fiduciaria quedará plenamente restablecida.

Desde otra perspectiva, el hecho de que un programa político de gobierno implique en último extremo un plan racional con el que se pretende dar adecuada respuesta a las exigencias y necesidades que demanda la colectividad nacional y con el que los poderes públicos deben pretender la consecución de los logros a que alude el artículo 9.2 de nuestra *lex legum*, y la obvia consideración de que el órgano de representación de tal colectividad está constituido por las dos Cámaras que integran las Cortes Generales, son dos argumentos que, entrelazados, vienen a desembocar en la necesidad de que, en cada momento, las Cortes —y, en concreto, su Cámara baja— conozcan del plan instrumentalizado por el ejecutivo y muestren su asentimiento al mismo. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, una cosa son las conclusiones a que pueda llegarse desde consideraciones de pura lógica política y otra las que puedan inferirse desde un razonamiento estrictamente lógico formal. Y, desde luego, a partir de esta óptica resulta irrefutable el que el mecanismo de la cuestión de confianza es una potestad puramente discrecional del Gobierno y, más exactamente, de su presidente. El artículo 112 señala que «el presidente del Gobierno ... *puede* plantear ... la cuestión de confianza...»; el término «puede» tiene un significado inequívoco, alude a una facultad de la que se puede hacer uso o no, al libre arbitrio de aquel a quien pertenece tal potestad; en definitiva, se trata de una facultad discrecional.

Pero, al margen ya de consideraciones estrictamente jurídico-formales, que en muchos casos resultan alicortas o nos dan una visión unidireccional que debe ser enriquecida con otras perspectivas que proporcionen una panorámica multidireccional, lo cierto es que la cuestión de confianza, tanto atendiendo a sus orígenes como a su inserción en la lógica del juego parlamentario, se presenta como un instrumento constitucional que se residencia en el Gobierno o en su presidente, pues su utilización se vincula a la consecución por el ejecutivo de unos fines determinados, bien que tal logro se supedita a una votación parlamentaria y, por tanto, a la voluntad de la Cámara; es más, si recordamos el significado político actual de este instrumento, esta consideración resulta sustantivamente potenciada. Desde esta óptica, forzar al Gobierno a plantear ante la Cámara una cuestión de confianza, esto es, convertir el recurso a este mecanismo en una obligación jurídica —aunque ello se circunscriba a supuestos muy específicos—, en detrimento de su carácter de potestad discrecional gubernamental, equivaldría tanto como a desnaturalizar el sentido y la esencia comúnmente admitidas de esta institución; bástenos al efecto con recordar la definición que de ella se ha dado de «amenaza de suicidio del Gobierno».

En otro orden de consideraciones, no estamos de acuerdo con la apreciación de que el Gobierno surgido de la aprobación de una moción de censura deba estar obligado a solicitar del Congreso de los Diputados la confianza sobre el programa que se propone realizar. Tres razones diferentes pueden aducirse al respecto.

En primer término, el artículo 114.2 es lo suficientemente rotundo e inequívoco al efecto como para que pueda dejar algún resquicio a la duda. «Si el Congreso adopta una moción de censura, ... el candidato incluido en aquella —reza el precepto— se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99...» Es decir, estamos ante una concesión automática de la confianza parlamentaria que el apartado tercero del artículo 99 exige para que el candidato propuesto por el monarca al Congreso se entienda «investido», a los efectos de su nombramiento por el Rey como presidente del Gobierno.

La segunda razón responde a una consideración puramente práctica. La solicitud de la confianza parlamentaria por un presidente del Gobierno surgido de una moción de censura aprobada por la Cámara implicaría que, en un brevísimo período de tiempo, tuviesen que celebrarse dos votaciones sobre prácticamente el mismo objeto, pues no podemos olvidar que el candidato a la Presidencia incluido en una moción de censura debe exponer a la totali-

dad de la Cámara las líneas maestras del programa político del Gobierno que pretende formar. En tal sentido debía entenderse ya la primera de las normas dictadas por la Presidencia del Congreso sobre el procedimiento en el debate y votación de las mociones de censura (55), cuando, tras determinar que «el debate se iniciará con la defensa de la moción de censura por uno de sus firmantes por tiempo máximo de treinta minutos», facultaba al candidato propuesto en la moción para intervenir por tiempo máximo de una hora. Esta interpretación ha sido ratificada por el Reglamento del Congreso de 10 de febrero de 1982, cuyo artículo 177.1 prescribe:

«El debate (debate parlamentario acerca de la moción de censura) se iniciará por la defensa de la moción de censura que, sin limitación de tiempo, efectúe uno de los diputados firmantes de la misma. A continuación, y también sin limitación de tiempo, podrá intervenir el candidato propuesto en la moción para la Presidencia del Gobierno, a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar.»

En definitiva, pues, de admitir la necesidad de una expresa solicitud de confianza por parte de un presidente surgido de una moción de censura, se estaría duplicando innecesariamente una votación y, como resulta obvio, el debate previo que la misma entraña; con ello, el procedimiento parlamentario se complicaría de modo notorio y, lo que es peor, sin que se evidencie necesidad alguna para ello.

La última de las razones que justifican nuestra posición se refiere a la misma naturaleza de la moción de censura constructiva. Este instituto unifica dos operaciones parlamentarias diferentes: la censura y la investidura. Con ello, chocaría frontalmente con la constitucionalización de la moción de censura constructiva —por ignorar la verdadera naturaleza de esta institución— la exigencia de que el Gobierno, o su presidente, resultante del triunfo en el Congreso de tal moción de censura viniese obligado tras ello a recurrir a una expresa solicitud de confianza de la misma Cámara. Una interpretación de tal índole desvirtuaría de modo absoluto la naturaleza de la institución de referencia.

---

(55) Normas complementarias dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre el procedimiento en el debate y votación de las mociones de censura. *Boletín de las Cortes Generales*, núm. 32-I, 6 de junio de 1980.

En definitiva, y a modo de conclusión, parece claro por todo lo dicho que el recurso a la cuestión de confianza se presenta como una potestad discrecional del ejecutivo y que no cabe detectar en nuestra normativa constitucional supuesto alguno en el que se produzca la quiebra de tal tesis. Esta conclusión casa a la perfección con el criterio más generalizado que la doctrina mantiene respecto a esta institución, así como con la tónica general que se puede detectar en el Derecho comparado.

La doctrina ha llegado incluso a considerar la cuestión de confianza como la contrapartida, en el ámbito del propio Parlamento, del voto de censura (56), por lo que si éste corresponde formularlo al legislativo, parece lógico entender que aquél debe ser interpuesto por el ejecutivo. En cuanto al Derecho comparado, los textos constitucionales que contemplan la institución objeto de este comentario la consideran, de modo unánime, como un mecanismo parlamentario cuyo impulso inicial corresponde al ejecutivo (57) con la sola salvedad, obvia por otra parte —y que, en buena medida, escapa en sentido estricto del instituto que analizamos—, de la necesidad de la solicitud de la confianza parlamentaria por parte de todo Gobierno que acceda al ejercicio de su función.

En resumen, por su propia naturaleza, por la lógica del juego parlamentario, por la necesaria sintonía interpretativa con otros ordenamientos comparados y por las mismas previsiones de nuestro constituyente, la cuestión de confianza es un instrumento cuya puesta en escena parlamentaria corresponde, intrínseca y libremente, al ejecutivo.

#### IV. LEGITIMACION PARA EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION DE CONFIANZA

A la cuestión de quién está legitimado para decidir el planteamiento de la cuestión de confianza, el artículo 112 de la Constitución da una respuesta bastante nítida: «El presidente del Gobierno, previa deliberación del Conse-

---

(56) En tal sentido se pronuncian JOSÉ M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES y NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Madrid, 1977, p. 254.

(57) Tal sucede, entre otros, con el artículo 104 de la Constitución de la República Turca de 1961; con el artículo 196 de la Constitución de la República Portuguesa de 1976; con el artículo 49 de la Constitución Francesa de la V República; con el artículo 68 de la *Grundgesetz*, esto es, de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana, y con el artículo 84 de la Constitución de Grecia de 1975.

jo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza...»

Ante todo, cabe decir que la fórmula nos recuerda en su literalidad el artículo 49 de la Constitución francesa de 1958. Con ella, según SANTAMARÍA (58), se ha pretendido reforzar la posición del presidente ante el Congreso, pero, a cambio, se le ha privado de la fuerza que puede llevar consigo el hecho de plantear esta cuestión con ocasión de un debate que divida a la mayoría o concite la oposición de todas las fuerzas extragubernamentales que, eventualmente, puedan constituir la mayoría absoluta de la Cámara. Ahora bien, si esa deliberación previa puede reforzar la posición del presidente en los casos de un Gabinete homogéneo, no puede descartarse que en el marco de un Gobierno de coalición pueda conducir a todo lo contrario.

Otro sector de la doctrina (59) estima que se ha pretendido —con la exigencia de la deliberación previa— establecer un freno frente a posibles abusos por parte del jefe del ejecutivo en la utilización de este mecanismo. Y, asimismo, se advierte (60) que no estamos sino ante un mero requisito formal acorde con la prescripción del artículo 108 de la Constitución, pues es obvio que, de conformidad con el artículo 98.2, la autoría de la decisión y del planteamiento de la cuestión de confianza recae en el presidente.

Por nuestra parte, creemos que la fórmula utilizada por el artículo 112 puede encontrar su justificación en varias consideraciones diferentes. En primer término, la mimesis del artículo 49 del texto francés, ya citado, que se enmarca en la frecuente inspiración foránea de nuestros códigos políticos, inspiración que presenta su punto álgido en el modelo francés y que, en lo que ahora nos afecta, aparece justificada por el hecho de que la Constitución de la V República consagra un esquema de relaciones Gobierno-Parlamento propio de un régimen parlamentario racionalizado que, con tonalidades aún más acusadas, ha sido asumido por nuestros constituyentes.

En segundo lugar, parece lógico que sea el presidente del Gobierno quien, en último término, esté legitimado para recurrir al mecanismo que analizamos. Es a él a quien el Congreso «invistió» tras su preceptiva exposición del

---

(58) JULIÁN SANTAMARÍA, «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto», *op. cit.*, pp. 133-134.

(59) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Comentario al artículo 112», *op. cit.*, p. 1115.

(60) M.<sup>a</sup> ROSA RIPOLLÉS SERRANO, «El presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978», en el colectivo *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 278.

programa político del Gobierno que pretendía formar. Por consiguiente, en el doble elemento, subjetivo y objetivo, que va a incidir decisivamente en la concesión de la confianza parlamentaria y subsiguiente superación por el candidato a la Presidencia del trámite de la «investidura», el papel del futuro jefe del ejecutivo va a ser vital. En el plano subjetivo, porque es él, que no el Gobierno ni un conjunto de ministros, quien solicita la confianza del Congreso y, dado el liderazgo presidencial que posibilita, bien que con importantes atenuaciones, nuestra norma fundamental, parece lógico pensar que los diputados tendrán muy en cuenta la personalidad del futuro presidente a la hora de decidir su opción de voto. En el plano objetivo, porque el programa político, ese —que denomináramos con anterioridad— «cordón umbilical» que conecta al presidente y al Congreso en la votación de investidura, es expuesto y, formalmente, ha de entenderse que elaborado, por el candidato a la Presidencia, que no por el Gobierno, por la obvia consideración de que, desde una perspectiva jurídico-formal, no puede aún existir Gobierno. Qué duda cabe que esta apreciación debe ser relativizada si se desciende al plano de la realidad política, pues el candidato a la Presidencia propuesto por el Rey estará, en mayor o menor grado, vinculado por el programa con el que su formación política concurriera a los comicios; ello no obstante, no es óbice para que, en la generalidad de los casos, ese candidato disponga de una cierta libertad de acción a la hora de perfilar su programa, aun cuando tal circunstancia vendrá condicionada por la estructura interna de cada formación. En consecuencia, pues, también en el plano objetivo es decisiva la intervención presidencial.

Pero aún puede aducirse alguna otra razón que justifica el que se haya conferido al presidente la legitimación para plantear la cuestión de confianza. Es el presidente quien, de acuerdo con el artículo 98.2, dirige la acción del Gobierno, y qué duda cabe que el recurso a este instrumento constitucional es uno de los más clásicos actos de gobierno.

Por último, debemos efectuar una tercera consideración de interés. Pensamos que también entra dentro de la lógica jurídico-política el que el artículo 112 exija una preceptiva deliberación por parte del Consejo de Ministros acerca de la conveniencia u oportunidad del recurso a la moción de confianza, deliberación que, como resulta obvio, ha de tener carácter previo a la formalización de la decisión presidencial. Justifiquemos nuestra posición.

Ante todo, resulta innecesario recordar que la responsabilidad política del Gobierno es solidaria; por ello, parece lógico pensar en que, antes de hacer uso de un mecanismo que puede conducir —caso de ser denegada la con-

fianza solicitada— a la sanción de la responsabilidad política gubernamental, se consulte con la totalidad del Gobierno reunido en Consejo de Ministros. Por otra parte, es posible, como en un momento precedente ya pusieramos de relieve, que con tal fórmula se haya querido reforzar la posición del presidente, lo que resulta especialmente necesario en el supuesto de un Gabinete de coalición, pues en tal caso, y ante la trascendencia política de una decisión de esta naturaleza, no parece razonable que el presidente pueda inclinarse por la solución constitucional que proporciona el artículo 112 sin que, con carácter previo, haya constatado la existencia de un consenso mínimo entre todas las formaciones integrantes de la coalición gubernamental; en caso contrario, el presidente asumiría un alto riesgo de no salir airoso del trance parlamentario. Todo ello, claro es, sin olvidar que este mecanismo puede ser utilizado precisamente para patentizar ante la opinión pública, de modo formal, la necesidad inexcusable de presentar la dimisión el Gobierno al carecer del suficiente respaldo parlamentario, siendo ésta una vía a la que puede acudir el presidente para abrir una crisis de gobierno que bien puede cerrarse con la convocatoria de elecciones generales si la apertura del procedimiento del artículo 99 desemboca en la aplicación de las previsiones de su apartado quinto. Y no puede descartarse que ésta podría ser en algún caso la finalidad deseada por el propio presidente al entender que unos comicios podrían mejorar la posición parlamentaria de su partido, con lo que ello entrañaría de mejora de la situación del mismo en el Gabinete de coalición. Bien es cierto que una maniobra política de este tipo podría ser tildada con toda justeza de «maquiavélica», ya que, por mor del artículo 115, el presidente puede proponer, bajo su exclusiva responsabilidad, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales. No se nos oculta, sin embargo, que desde una óptica estrictamente electoral puede ser más «rentable» llegar a unos comicios por la vía un tanto «rocambolesca» que hemos descrito con anterioridad que por la vía directa del artículo 115.

Efectuadas las anteriores consideraciones, debemos interrogarnos acerca del valor jurídico de la intervención del Consejo de Ministros. Es evidente que estamos ante una deliberación preceptiva; la fórmula jurídico-gramatical del artículo 112 no deja ningún resquicio a la duda, y la lógica política refrenda tal solución.

Por el contrario, queda sin respuesta en el texto constitucional si el presidente debe someter al Consejo de Ministros su decisión una vez sea firme o, más bien, si debe recurrir al Consejo cuando piense que entre las posibles opciones políticas con que enfrentarse a una determinada situación cabe in-

cluir el recurso al artículo 112, en definitiva, cuando el recurso a este mecanismo sea una mera hipótesis de trabajo.

En principio, dada la presumible fluidez de las relaciones del presidente con sus ministros, lo normal será que la decisión a tomar se madure detenidamente tanto por el jefe del ejecutivo como por sus más cercanos colaboradores en el Gabinete; sólo después de tal circunstancia se llevará el tema al Consejo de Ministros. Ahora bien, no cabe descartar, a nuestro modo de ver, que el presidente someta al Consejo la posibilidad del recurso a esta institución cuando tenga ya firmemente tomada una decisión en tal sentido; en tal supuesto, la deliberación del Consejo no sería en puridad sino un acto puramente formal.

En cualquier caso, lo que no admite duda alguna es que la iniciativa se residencia por la Constitución en el presidente; en consecuencia, no parece viable la posibilidad de que los ministros, ni tan siquiera el Consejo de Ministros, puedan poner en marcha este mecanismo; sí podrán los miembros del Gobierno a título individual manifestar al presidente su convencimiento en torno a la necesidad de recurrir a la moción de confianza, pero, en todo caso, deberá ser el presidente quien asuma, haciéndola suya, esa iniciativa.

La deliberación del Consejo de Ministros puede o no desembocar en un acuerdo determinado; en todo caso, de mediar un acuerdo concreto, no será vinculante, sino puramente indicativo; el presidente no se verá vinculado jurídicamente por el mismo. A este respecto, la doctrina (61) ha entendido que el artículo 112 no exige el acuerdo favorable del Consejo de Ministros por la sencilla razón de que no exige acuerdo alguno, lo cual es coherente con la estructura presidencialista que los artículos 98 al 100 confieren al Gobierno mismo.

Al margen de que nos parezca un tanto exagerado hablar de estructura presidencialista, lo cierto es que, desde nuestra perspectiva, parece en efecto ajustado admitir que el artículo 112 nada señala acerca de que la deliberación del Consejo de Ministros tenga que quedar formalizada en un acuerdo específico; a nuestro modo de ver, la exigencia constitucional se cumplirá por el solo hecho de que se plantee al Consejo de Ministros la conveniencia de recurrir a la cuestión de confianza, tras lo cual medie la subsiguiente deliberación del Consejo, pero sin que ello entrañe la formalización necesaria de un acuerdo *ad hoc*.

---

(61) MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación...*, op. cit., p. 190.

OTTO Y PARDO (62), tras efectuar una detenida exégesis de la redacción literal del artículo que nos ocupa, en línea con nuestros razonamientos precedentes, advierte que el precepto exige tan sólo que medie una deliberación previa, pero no un acuerdo necesariamente, lo que, como resulta obvio, implica que el presidente podría plantear la cuestión de confianza incluso en el supuesto de que el Consejo de Ministros mostrase un parecer opuesto.

En resumen, el Consejo de Ministros debe reunirse con carácter preceptivo; tan es así que el artículo 174 del Reglamento del Congreso exige (apartado primero) que la cuestión de confianza se presente ante la Mesa de la Cámara acompañada de una certificación del Consejo de Ministros. Esa reunión del Consejo se circunscribe a una mera deliberación de la que puede o no surgir formalmente un determinado acuerdo que, en todo caso, carece de efecto vinculante, por lo que, en último término, es una decisión presidencial el planteamiento ante el Congreso de la cuestión de confianza, lo que, desde luego, constituye una manifestación más (de las muchas que pueden detectarse en el texto constitucional) de la preponderancia del presidente en el seno del Gobierno que dirige (63).

#### V. LA INTERVENCION PARLAMENTARIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La cuestión de confianza debe ser planteada ante el Congreso de los Diputados, lo que, implícitamente, supone un apartamiento del Senado, que carece de toda facultad en este punto concreto.

Ello no obstante, durante los debates constituyentes hubo serios intentos, en especial por parte de los senadores, de que se instrumentalizaran fórmulas que permitieran algún tipo de intervención de la alta Cámara, en algún supuesto concreto, en lo que a la cuestión de confianza se refiere.

Tal sería el caso de una serie de enmiendas presentadas por los senadores CARAZO HERNÁNDEZ y SÁNCHEZ AGESTA, así como por la Agrupación Independiente. La enmienda número 226, de don FIDEL CARAZO (64), propugna

---

(62) IGNACIO DE OTTO Y PARDO, «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, octubre-diciembre de 1980, p. 151.

(63) FERNANDO SANTAOLALLA (en *op. cit.*, p. 1115), análogamente, estima que esta solución concuerda con el «acusado liderazgo» con que se ha concebido constitucionalmente al presidente.

(64) Puede verse en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo III, p. 2762.

ba que la cuestión de confianza hubiera de plantearse ante las Cámaras en pleno, debiendo entenderse otorgada la confianza cuando votaran a su favor la mayoría absoluta de diputados y senadores. Con ello se pretendía que el Senado se incorporara a la función de control parlamentario del Gobierno de un modo más pleno, pudiendo, llegado el caso, participar en la sanción de la responsabilidad política. La enmienda, sin embargo, se entendería decaída al hallarse ausente en el momento del debate su primer firmante.

La segunda de las referidas enmiendas, la número 346, del senador señor SÁNCHEZ AGESTA, ya referida aquí (65), con objeto de dar una mayor utilidad práctica al instituto que analizamos, pretendía la adición de un segundo párrafo al artículo 105 del texto aprobado por el Pleno del Congreso, en el que se contemplara específicamente la posibilidad de plantear la moción de confianza sobre la votación de un texto; este planteamiento podía verificarse ante el Congreso o ante el Senado. Con tal enmienda, el senador SÁNCHEZ AGESTA pretendía simplificar la discusión y votación de textos sin debate, especialmente en la segunda Cámara, procedimiento este conocido en el Derecho francés con la denominación de «miniconfianza». También esta enmienda sería finalmente retirada.

Por último, la enmienda número 620, de la Agrupación Independiente (66), postulaba la adición de un nuevo párrafo al precepto en el que se contemplaba un supuesto de planteamiento obligatorio por el presidente del Gobierno de la cuestión de confianza ante las Cortes (Cortes Generales), esto es, ante ambas Cámaras (67). En el supuesto de que el programa o declaración de política general sobre la que versase la solicitud de la confianza parlamentaria, afectaren a materias relativas a la organización territorial del Estado, el presidente del Gobierno vendría compelido a presentar la cuestión ante las Cortes, es decir, ante ambas Cámaras conjuntamente, requiriéndose en tal caso el voto favorable de la mayoría absoluta de diputados y senadores conjuntamente. Concordaba esta enmienda con la, a nuestro modo de ver,

---

(65) Puede verse esta enmienda en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, op. cit., tomo III, p. 2813.

(66) Véase en *Constitución Española. Trabajos...*, cit., tomo III, p. 2928.

(67) El tenor literal del párrafo que se intentaba adicionar era el siguiente: «Cuando el programa o la declaración de política general afecte sustancialmente a materias sobre Organización Territorial del Estado reguladas en el título VIII, el presidente del Gobierno habrá de plantear la cuestión de confianza ante las Cortes. La confianza se entenderá otorgada si vota a favor de la misma la mayoría absoluta de diputados y senadores conjuntamente.»

acertada concepción del Senado que latía en las enmiendas interpuestas por la Agrupación Independiente, concepción que aparecía perfectamente explicitada en la justificación de la enmienda número 695 (68). Se trataba de conformar un Senado al que, por un lado, debía hacerse jugar un papel a nivel nacional o global y al que, por otro, a cambio de su menor influencia en esos asuntos, se le debía conceder un influjo cualificado en lo que afectara a la organización territorial del Estado, sin que, a su vez, esa mayor influencia supusiera exclusividad, preeminencia o capacidad unilateral de decisión ni aun en el aspecto autonómico. Esta enmienda sería, no obstante, rechazada.

El rechazo de la intervención del Senado en el conocimiento de una cuestión de confianza planteada por el Gobierno resulta coherente con el esquema general que preside las relaciones Gobierno-Parlamento en el título quinto de nuestra *lex legum*. En efecto, el artículo 108 otorga al Congreso el monopolio de la sanción de la responsabilidad política gubernamental. Decimos monopolio de la exigencia de responsabilidad, que no del control de la acción del Gobierno, ya que, como es sabido, el texto constitucional arbitra una serie de cauces a través de los cuales ambas Cámaras pueden llevar a cabo un control de la acción gubernamental, bien que sólo la Cámara baja pueda intentar, llegado el caso, sancionar la responsabilidad política solidaria del Gobierno. Recordemos al respecto que el control es un término más amplio que la responsabilidad. Como advierte SÁNCHEZ AGESTA (69), la exigencia de responsabilidad determina siempre un control, pero no todo control implica la posibilidad de deducir una responsabilidad política.

La determinación constitucional de que sea la Cámara baja la única encargada de exigir la responsabilidad política gubernamental es, por otro lado, congruente con la esencia misma de todo régimen democrático, que supone que la composición y actuación del Gobierno han de resultar conformes a la voluntad popular mayoritaria. De ahí que la investidura y la posible remoción (y, en íntima conexión con esta última, también la cuestión de confianza) correspondan al órgano que con mayor fidelidad refleja la voluntad popular, esto es, a la Cámara baja en cuanto asamblea normalmente elegida por sufragio universal directo. Y de ahí también que LUCAS VERDÚ (70) haya se-

(68) Puede verse la referida enmienda núm. 695 y su justificación en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., tomo III, p. 2950.

(69) LUIS SÁNCHEZ AGESTA, «Gobierno y responsabilidad», *op. cit.*, p. 40.

(70) PABLO LUCAS VERDÚ, «El control por el Senado de la política gubernamental (¿responsabilidad política del Gobierno ante el Senado?)», en el colectivo citado *El control parlamentario...*, MANUEL RAMÍREZ (ed.), pp. 361 y 370.

ñalado que sólo en los casos de un bicameralismo perfecto se explica el ejercicio de la fiscalización del Gobierno por ambas Cámaras; en consonancia con ello, en un bicameralismo imperfecto o impropio, como el que, según el propio LUCAS VERDÚ, se diseñaba en el anteproyecto de Constitución, el control de la responsabilidad política del Gobierno por la Cámara alta es tan sólo indirecto.

Junto a los razonamientos precedentes, debemos reparar en un nuevo argumento: la distinta naturaleza de una y otra Cámara de las Cortes Generales. Mientras el Congreso se presenta como una Cámara eminentemente política, que está llamada a asumir en plenitud las funciones políticas de control de la acción del Gobierno, el Senado se vertebra como una Cámara híbrida de representación territorial (71), llamada, consiguientemente, a asumir un papel relevante en cuanto se refiere a la organización territorial del Estado, pero tan sólo secundario —bien que no quede absolutamente marginada— en lo que a las funciones de control político se refiere.

Si atendemos al Derecho comparado, las apreciaciones anteriores resultan revalidadas en la mayor parte de los ordenamientos que prevén un Parlamento bicameral. Son escasos los países en que la necesidad gubernamental de la confianza parlamentaria se produce tanto respecto de la Cámara baja como de la alta. Bélgica y, en nuestros días, básicamente Italia, son los dos ejemplos más relevantes. Y aun en tales regímenes, la doctrina se muestra partidaria de la institucionalización del monopolio por la Cámara baja del control de la acción del Gobierno en su vertiente final de sanción de la responsabilidad política del mismo. Tal tendencia es acusada en Italia, que es donde hoy sigue teniendo verdadera virtualidad práctica la intervención en plano de igualdad de ambas Cámaras. Así, a juicio de CHIMENTI (72), la problemática del pronunciamiento monocameral en materia de control ha de considerarse no tanto desde el punto de vista del aseguramiento a las dos Cámaras de tal actividad, ni de la preocupación de pronunciamientos divergentes, sino, más bien, como una oportuna institucionalización del control unicameral. Parece deseable, añade CHIMENTI, que mediante adecuadas normas reglamentarias, o mediante la consolidación de la práctica parlamentaria, se abstudiese una de las Cámaras cuando la otra ha intervenido o vaya a

(71) Cfr. al respecto FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, pp. 61 y ss.

(72) CARLO CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento giuridico*, Milán, 1974, p. 169.

hacerlo, produciéndose de este modo intervenciones de una sola Cámara, sin excluir que en casos excepcionales ambas Cámaras puedan intervenir coordinadamente.

En definitiva, pues, un mínimo de coherencia con la normativa constitucional que contempla las relaciones entre legislativo y ejecutivo y, en especial, los mecanismos de la investidura y la moción de censura; un planteamiento basado en argumentos de pura funcionalidad; una visión retrospectiva a la naturaleza de cada Cámara, así como una mirada al Derecho comparado, son razones lo suficientemente sólidas como para que nos merezca un juicio positivo la solución adoptada por nuestro constituyente respecto a qué órgano parlamentario debe intervenir cuando el jefe del Gobierno plantee una cuestión de confianza.

## VI. TRAMITACION DE LA CUESTION DE CONFIANZA

Nada señala el artículo 112 respecto de la tramitación a seguir en el Congreso una vez planteada una cuestión de confianza. Este silencio de nuestro código político en torno a esta cuestión ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina (73), por entender que el texto fundamental omite indebidamente toda referencia a la necesidad de un debate previo, bien que ello no sea óbice para considerar que tal debate debe tener lugar, pues su omisión, en el mejor de los casos, sería una práctica de dudosa constitucionalidad.

Por nuestra parte, entendemos que, partiendo de la base de que la Constitución no puede —ni debe— pretender regular exhaustivamente, cual si de una norma reglamentaria se tratase, los procedimientos que atañen a los mecanismos que contempla, y teniendo en cuenta que la cuestión de confianza no se ha visto afectada en tan alto grado como la moción de censura por la tendencia racionalizadora que ha imbuido los procedimientos de relación entre Gobierno y Parlamento, parece lógico que el artículo 112 no aborde en detalle el procedimiento a seguir en el caso que nos ocupa.

Por lo demás, el silencio constitucional fue suplido en un primer momento —y ante la falta de regulación del tema por el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1977— por una Resolución de la Presidencia del Congreso sobre presentación y votación de la cuestión de confianza (74).

---

(73) MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *op. cit.*, p. 191.

(74) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie H, núm. 37-1, 18 de septiembre de 1980, pp. 219-220. Se justificaba esta

Hoy, el procedimiento a seguir está detenidamente contemplado por el vigente Reglamento del Congreso, cuyos artículos 173 y 174 recogen las previsiones pertinentes.

Una breve sistematización del *iter* a seguir nos presenta las siguientes etapas procedimentales:

1.<sup>a</sup> *Formalización del planteamiento de la cuestión:*

Adoptada por el presidente la decisión política de plantear una cuestión de confianza ante el Congreso, aquélla «se presentará en escrito motivado ante la Mesa del Congreso, acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Ministros». La formalización requiere, pues, de conformidad con el artículo 174.1 del Reglamento, de trámite escrito, motivación y una preceptiva certificación del Consejo de Ministros en la que, como es obvio, se constate que ha tenido lugar el trámite previo, exigido por el artículo 112, de la deliberación del Consejo.

2.<sup>a</sup> *Convocatoria «ad hoc» del Pleno del Congreso:*

Es la Mesa de la Cámara la que, de acuerdo con el tenor del artículo 31.1.4 del Reglamento (75), debe declarar la admisibilidad o inadmisibilidad del escrito, en el bien entendido que, a tal efecto, la Mesa no puede entrar en el fondo de la cuestión, debiendo limitarse, a nuestro modo de ver, a comprobar si el escrito reúne los requisitos formalmente exigidos por el Reglamento. Admitido a trámite, la Presidencia de la Cámara deberá dar cuenta del mismo a la Junta de Portavoces, así como convocar al Pleno del Congreso, que debe reunirse con carácter específico para debatir y, en último término, pronunciarse acerca de la concesión o denegación de la confianza que le ha sido solicitada.

3.<sup>a</sup> *Debate parlamentario:*

El Reglamento, en lo que a la cuestión de confianza se refiere, no procede a regular en detalle el pertinente debate parlamentario, sino que, por contra, se remite a las normas establecidas por la propia norma reglamentaria para el debate de investidura, entendiéndose —tal y como prescribe el artículo 174.3 del Reglamento— que corresponden al presidente del Gobierno y, en su caso, a los miembros del mismo las intervenciones establecidas en las normas rela-

---

resolución por la ausencia de normas específicas sobre la deliberación y votación de esta cuestión, con lo que se hacía preciso regular las condiciones en las que se debe proceder al debate y votación de la misma.

(75) Según el artículo 31.1.4.º del Reglamento, corresponde a la Mesa del Congreso: «Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.»

tivas al debate de investidura para el candidato a la Presidencia. Atendiendo a las previsiones reglamentarias del artículo 171 (que es el que contempla en detalle el procedimiento a seguir en el debate de investidura), pueden separarse dos momentos diferentes en el debate parlamentario de la cuestión de confianza:

a) *Intervención del presidente del Gobierno*: Sin limitación de tiempo, el presidente debe exponer ante la Cámara las razones que justifican el planteamiento de la cuestión, así como la alternativa programática o la declaración de política general sobre la que se plantee, previsión esta que, aun cuando no expresada literalmente por el artículo 171.2 (que se limita a determinar que el candidato propuesto expondrá el programa político del Gobierno que pretende formar, previsión lógica si se advierte que se enmarca dentro de las normas reguladoras de la investidura), aparecía en las normas dictadas por la Presidencia del Congreso en septiembre de 1980, y que refleja con mayor exactitud la doble faceta de aspectos que debe abordar el presidente en su intervención parlamentaria: por qué recurre a este instrumento y sobre qué plantea la cuestión.

b) *Intervención de los Grupos Parlamentarios*: A la exposición presidencial debe seguir un «tiempo de interrupción» decretado por el presidente de la Cámara; tras él, se reanuda el debate con la intervención de los representantes designados por los diferentes Grupos Parlamentarios, cada uno de los cuales dispondrá de un tiempo máximo de treinta minutos. El Reglamento actual determina que intervendrá «un representante de cada Grupo Parlamentario» (art. 171.3), lo que viene a marcar una diferencia respecto de la normativa dictada en septiembre de 1980 por la Presidencia de la Cámara, pues en ésta se prescribía que durante ese tiempo de treinta minutos pudieran hacer uso de la palabra «uno o varios miembros del mismo Grupo», previsión esta, a nuestro juicio, acertadamente suprimida, por cuanto podía entrañar una mayor, e innecesaria, complejidad en el desarrollo del debate. El presidente viene legitimado reglamentariamente (art. 171.4) para, de modo potestativo, «hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicitare», lo que es ampliable, asimismo, a los miembros del Gobierno, lo que sintoniza con las normas de la Resolución de la Presidencia de la Cámara, en las que explícitamente se determinaba que «el Gobierno podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite.»

Como contrapartida a la anterior facultad, el Reglamento (art. 171.4) concede un derecho de réplica por un tiempo de diez minutos al interviniente que fuere contestado individualmente por un miembro del Gobierno. Si esta

contestación se hiciera en forma global a los representantes de los Grupos Parlamentarios, éstos tendrán derecho a una réplica de diez minutos.

La praxis que nos ofrece el debate, en septiembre de 1980, de la única cuestión de confianza que hasta hoy se ha presentado de acuerdo con la normativa constitucional nos pone de relieve cómo la réplica frente a la intervención de un miembro del Gobierno no siempre correspondía a quien había intervenido en nombre del Grupo, lo cual, de otra parte, era perfectamente posible de conformidad con el tenor de las reglas por las que se rigió tal debate. Sin embargo, con arreglo a la actual reglamentación, no parece posible tal circunstancia, pues, como ya hemos expuesto, será el interviniente a quien responda el presidente o un ministro quien, entendemos que personalmente, tendrá el derecho de réplica.

#### 4.<sup>a</sup> *Votación:*

Finalizado el debate, la Presidencia deberá fijar la hora en que la propuesta de confianza deberá ser sometida a votación, tras lo que tal hora será anunciada con la suficiente antelación. En todo caso, la cuestión de confianza —de conformidad con el artículo 174.4, inciso segundo, del Reglamento— no podrá ser votada hasta que hayan transcurrido veinticuatro horas desde su presentación, requisito formal de matiz «racionalizador» que nos recuerda el determinado por el artículo 113.3 de nuestro código político respecto de la moción de censura.

La votación debe ser, según prescribe el artículo 85.2 del propio Reglamento, «pública por llamamiento». En ella, un secretario nombrará a los diputados, que responderán «sí», «no» o «abstención», debiendo realizarse el llamamiento por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el diputado cuyo nombre sea sacado a suerte, votando el Gobierno y la Mesa al final.

A este respecto, SANTAMARÍA (76), no sin razón, ha criticado el que no se exija motivación de voto; de esta forma, se impide que pueda saberse la razón o las razones por las que cada Grupo Parlamentario otorga o rechaza su confianza, el alcance de ésta y la propia actitud de cada parlamentario individualmente considerado. Y como el propio autor advierte, sería de gran importancia saber la motivación del voto para conocer eventualmente la responsabilidad de cada Grupo o del propio Gobierno en el supuesto de conflicto entre éste y la Cámara. Parece más en consonancia con la lógica de-

---

(76) JULIÁN SANTAMARÍA, «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el anteproyecto», *op. cit.*, p. 135.

mocrática y parlamentaria que la opinión pública pudiera tener noticia de en función de qué consideraciones cada Grupo ha optado por un voto determinado.

## VII. EL OTORGAMIENTO DE LA CONFIANZA: LA EXIGENCIA DE MAYORÍA SIMPLE

«La confianza —reza el inciso final del artículo 112— se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados.» Sin ningún asomo de dudas, estamos en presencia de la previsión más controvertida del precepto que nos ocupa. La polémica se suscitara tanto a nivel del debate constituyente como en el ámbito puramente doctrinal (77).

En los debates constituyentes, las diferentes posturas mantenidas se canalizarían en torno a cuatro posicionamientos:

a) De una parte quienes, siguiendo un tanto la línea del «parlamentarismo negativo» descrito por FUSILIER (78), se inclinaban a favor de que hasta tanto la mayoría de los miembros de la Cámara no manifestara de modo expreso su rechazo al Gabinete, se sobreentendiera que éste seguía contando con la confianza parlamentaria (79).

b) De otra parte, los que iban a postular la exigencia de mayoría absoluta de votos favorables a la cuestión de confianza para que ésta se considerara otorgada (80). A nuestro juicio, y desde una visión de estricta coherencia lógico-jurídica, carecía de sentido que un presidente del Gobierno pudiese ser investido tan sólo con el respaldo de la mayoría simple de los diputados y ya en el desempeño de sus funciones necesitase para ver ratificada esa confianza de una mayoría cualificada (81).

(77) Para un mayor detalle acerca de los debates constituyentes, cfr. nuestro «Comentario al artículo 112», en la obra dirigida por OSCAR ALZAGA, *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo VIII, EDERSA, Madrid, 1985, pp. 615 y ss.; en concreto, páginas 651-656.

(78) RAYMOND FUSILIER, *Les Monarchies Parlementaires*, París, 1960.

(79) Dentro de esta primera posición se puede incardinar el artículo 89 del borrador inicial del texto constitucional, y en análogo sentido se orientaría la enmienda número 586 del senador don JUSTINO DE AZCÁRATE.

(80) Podemos incluir dentro de este posicionamiento la redacción del artículo 90 del texto del anteproyecto de Constitución. Un largo debate se desarrollaría en torno a esta cuestión en la Comisión de Constitución del Senado, con una destacada intervención del senador señor OLLERO.

(81) En análogo sentido se manifiesta JULIÁN SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 135.

c) Una tercera posición sería la de exigir para que se entendiera conferida la confianza parlamentaria tan sólo la mayoría simple, postura esta que sería formalmente asumida por la enmienda número 747 del Grupo Parlamentario de UCD en la Cámara alta (82).

d) Finalmente, una posición híbrida que vinculaba la mayoría necesaria en la cuestión de confianza con la mayoría con la que el presidente del Gobierno hubiera sido investido (83).

Como resulta evidente, la posición que finalmente se verá reflejada en el código constitucional será la tercera; tal postura ha supuesto la introducción de una fórmula con la que se ha querido facilitar la estabilidad de los Gobiernos, rebajando al mínimo posible el listón parlamentario que debe superar el Gabinete para que le sea otorgada la confianza de la Cámara. No pensamos que se haya producido en modo alguno una incoherencia con el sistema del artículo 99, relativo a la votación de investidura. Y no lo creemos porque si bien es cierto que este último precepto exige, en una primera votación, que la investidura se confiera por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, no lo es menos que el artículo 99 no excluye —por contra, lo constitucionaliza explícitamente en su apartado tercero— la concesión de la confianza, a efectos de la preceptiva investidura, por mayoría simple, mayoría que se entiende suficiente en la votación que tiene lugar cuarenta y ocho horas después de la primera. Bien al contrario, pensamos que de haber existido una incoherencia (84), ésta se habría dado en el supuesto de que se hubiese mantenido la exigencia de la mayoría absoluta para considerar otorgada la confianza, pues carecería de lógica que si al Gabinete le basta para nacer con que a su presidente se le invista por mayoría simple, en el curso de su vida ordinaria pueda serle exigida una mayoría más cualificada para que se le ratifique aquella confianza.

Tampoco creemos en la hipotética bondad de la fórmula postulada por

(82) Véase *Constitución Española. Trabajos parlamentarios, op. cit.*, tomo I, p. 2950.

(83) Vendría explicitada esta cuarta y última postura en la enmienda número 619, presentada en la alta Cámara por la Agrupación Independiente del Senado. En ella se propugnaba la siguiente redacción para el inciso final del artículo que nos ocupa: «La confianza se entenderá otorgada cuando vote a su favor la misma mayoría de diputados que otorgó la investidura al presidente del Gobierno.»

(84) De la misma opinión es IGNACIO DE OTTO Y PARDO (*op. cit.*, «La posición constitucional del Gobierno», p. 154), que cree que la confianza se rige por el mismo sistema que la investidura, por lo que un Gobierno puede subsistir en minoría si consigue que la mayoría que no le apoya le sea simplemente adversa y no expresamente contraria.

la enmienda de la Agrupación Independiente; con ella se introducía en el texto constitucional una evidente discriminación entre lo que bien podríamos considerar como dos tipos de Gobiernos: aquellos cuyo presidente había sido investido por mayoría absoluta y aquellos otros cuyo jefe tan sólo pudo lograr la investidura en la segunda votación y por mayoría simple. Nos parece que una diferenciación de tal tipo sería —o, por lo menos, podría serlo— notoriamente disfuncional.

En definitiva, pues, estamos plenamente de acuerdo con ALZAGA cuando sostiene (85) que hay que alabar el pequeño retoque que se llevó a cabo en el Senado, con el visto bueno posterior de la Comisión Mixta Congreso-Senado, y no sólo por razones de coherencia formal con el artículo 99, sino también por cuestiones de fondo (86).

Ahora bien, tal posicionamiento no supone que olvidemos que existen peligros evidentes en la normativa actual; a tal respecto, estamos de acuerdo con SANTAOLALLA cuando se refiere (87) a dos de tales peligros.

De una parte, un Gabinete investido por mayoría absoluta pero que en una cuestión de confianza sólo lograra el voto de la mayoría simple de los diputados se vería en situación harto delicada, puesto que habría una explícita demostración de pérdida por el Gobierno del apoyo de cierto sector de la Cámara; quedaría en situación minoritaria tras haber sido su presidente investido por la mayoría absoluta de la Cámara, por lo que no es de descartar que pudiera verse abocado a presentar su dimisión o a proceder a la disolución convocando elecciones generales.

De otra parte, también existe el peligro de que un Gobierno (su presidente) investido por mayoría absoluta intuya que en una cuestión de confianza sólo va a poder alcanzar el respaldo de la mayoría simple de los diputados; esa circunstancia podría conducirle a abstenerse de plantear tal moción. En este supuesto, el Gabinete podrá seguir en el desempeño de sus funciones con el respaldo implícito de la misma mayoría que invistió a su presidente; sin embargo, se verá privado del apoyo que puede suponer la expresión de

---

(85) OSCAR ALZAGA, *op. cit.*, p. 679.

(86) A este respecto, ALZAGA se ha referido a la experiencia de la IV República francesa, que demostró que cuando el Gabinete suscitaba la cuestión de confianza con relación a un texto, en ocasiones se producía al unísono el que dicho texto no era derrotado por no haberse pronunciado una mayoría absoluta frente a él; sin embargo, el Gobierno quedaba obligado a dimitir, pues se había producido una mayoría simple contraria a la tesis gubernamental.

(87) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, p. 1116.

la confianza parlamentaria, como medio de hacer frente a un progresivo debilitamiento de su posición en la Cámara —bien que tal debilidad creciente no encuentre expresión formal—; todo ello le conducirá probablemente a una situación de progresiva debilidad político-parlamentaria. Frente a esta problemática, se ha advertido por la doctrina (88) que aunque un Gobierno eluda una votación de confianza, si verdaderamente es minoritario, produciéndose un rechazo mayoritario por parte de la Cámara, lo lógico será que ésta se decida a interponer una moción de censura, y en tanto en cuanto la moción de censura no sea aprobada, la debilidad gubernamental seguirá sin estar formalmente constatada; sin embargo, a esta argumentación se puede objetar que un Gobierno puede ser mayoritariamente rechazado por la Cámara, que, no obstante, puede ser incapaz de aprobar una moción de censura dada la falta de un acuerdo mayoritario en torno al candidato a la Presidencia que debe incluirse en la *konstruktive Misstrauensvotum* que diseña nuestro código constitucional.

En torno al tema que estamos analizando, y al margen ya de las consideraciones expuestas, cabe apuntar que no existe entre la doctrina una opinión uniforme en relación con el requisito de la exigencia de mayoría simple para que se considere otorgada la confianza parlamentaria; sin embargo, parecen predominar las tesis críticas al respecto.

Así, GONZÁLEZ CASANOVA (89) cree que tal exigencia, en un sistema de partidos como el español, permite una confianza pírrica: la de la propia mayoría partidista. MARTÍNEZ SOSPEDRA (90) considera una notable incongruencia, tanto desde el punto de vista de la investidura ordinaria como desde el de la moción de censura, tal previsión. Y RIPOLLÉS SERRANO (91) piensa que el hecho de que baste la mayoría simple constituye un trato de favor al Gobierno, que, dado el sistema de partidos, podrá subsistir con mayorías simples en la Cámara.

Por nuestra parte, ya hemos explicitado un juicio al respecto. Creemos

---

(88) MARÍA ANTONIA CALVO, «La relación entre el Gobierno y las Cortes», en el colectivo *Lecturas sobre la Constitución*, coordinado por TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, Madrid, 1978, tomo I, p. 245.

(89) JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ CASANOVA, *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, Barcelona, 1980, pp. 502-503.

(90) MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *op. cit.*, p. 191.

(91) MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO, «El presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978», en el colectivo *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, p. 278.

que la exigencia de mayoría simple es coherente, desde una perspectiva formal, con las previsiones constitucionales acerca de la investidura presidencial, pero, más aún, también con la normativa racionalizadora del artículo 113; esto es, de la moción de censura; como SÁNCHEZ AGESTA advirtiera (92), en el artículo 112 se quiso racionalizar en un texto escrito la cuestión de confianza con una cierta severidad. Y es que si para la sanción de la responsabilidad política gubernamental, por iniciativa del Parlamento, se exige el respaldo de la mayoría absoluta de los diputados, parece lógico, a nuestro modo de ver, que rija una previsión análoga en el supuesto de exigencia de responsabilidad política como consecuencia de la iniciativa gubernamental de plantear ante la Cámara la cuestión de confianza. Pensemos que si basta con la mayoría simple de diputados para que se entienda otorgada la confianza, es suficiente con que haya más diputados opuestos a votar a favor del Gobierno que dispuestos a ello, esto es, con que existan más «noes» que «síes», para que la confianza se entienda denegada y, con ello, hecha efectiva la responsabilidad política gubernamental. En definitiva, por esta vía de la cuestión de confianza, ni tan siquiera se precisa de la mayoría absoluta de diputados que voten en contra de la petición gubernamental para que se formalice la sanción de la responsabilidad política del Gobierno. Resulta, pues, *a priori* relativamente más fácil derribar a un Gabinete a través del planteamiento por éste de una cuestión de confianza que por medio del trámite de la moción de censura (y no digamos de la moción de censura constructiva), bien que esa mayor facilidad previa se vea contrapesada por el hecho de que la cuestión de confianza es una potestad discrecional de la que el Gobierno puede o no, a su libre arbitrio —o mejor, al libre arbitrio de su presidente—, hacer uso. En todo caso, no habría guardado sintonía alguna con el marco global de relaciones Gobierno-Parlamento el posibilitar que, en el supuesto de la cuestión de confianza, la sanción de la responsabilidad política gubernamental pudiese quedar formalizada por el solo hecho de que el Gobierno no lograra el apoyo de la mayoría absoluta de diputados; en tal caso, un número de diputados opuestos al Gabinete inferior al de diputados partidarios de otorgar a aquél su confianza podría ser suficiente para la dimisión forzosa del Gobierno (bastaría, obviamente, con que el número de diputados a favor del Gabinete no alcanzara la mitad más uno del total de miembros de la Cámara). A nuestro juicio, tal previsión sí que hubiese re-

---

(92) LUIS SÁNCHEZ AGESTA y otros, *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, 1979, p. 239.

sultado incongruente con la normativa atinente a la moción de censura. Ahora bien, si las contradicciones expuestas resultan claras y de ellas se deriva nuestra inicial afirmación, otra cosa muy distinta es la de si un marco global de relaciones entre legislativo y ejecutivo tan inclinado hacia el último como el que constitucionalizaron nuestros constituyentes merece un juicio positivo o, por el contrario, decididamente crítico, pero esta cuestión excede del ámbito de nuestro trabajo (93).

Si la doctrina no se muestra unánime en su juicio respecto a este punto, otro tanto sucede con el Derecho comparado, que no nos ofrece una sola solución al efecto. Las fórmulas constitucionales que nos presentan los ordenamientos extranjeros oscilan desde la exigencia del asentimiento de la mayoría de los miembros de la Dieta Federal para que se apruebe un voto de confianza, previsión esta contenida en el artículo 68 de la *Grundgesetz*, y respecto de la cual cabe recordar que la no concesión de la confianza no sólo no produce la consecuencia jurídica del cese del Gobierno, sino que entraña la facultad gubernamental de disolución del *Bundestag*, hasta la exigencia de una mayoría absoluta de diputados para que se entienda negada la confianza solicitada por el Gobierno (solución del artículo 104 de la Constitución de la República Turca de 1961), o para que se exija a éste su responsabilidad política tras haberla comprometido ante la Asamblea Nacional (solución del artículo 49 de la Constitución francesa de 1958), y todo ello pasando por respuestas formales de naturaleza intermedia, como la del artículo 84 de la Constitución de Grecia de 1975, que determina que: «No podrá adoptarse propuesta alguna de confianza si no fuera votada por la mayoría absoluta de los diputados presentes en la votación, mayoría que no podrá además ser inferior a los dos quintos del número total de diputados.»

En conclusión, el Derecho comparado no nos ofrece una línea unidireccional en relación con la cuestión que nos ocupa; ciñéndonos, pues, a un análisis circunscrito a nuestra normativa constitucional, nos parece que la solución dada por el constituyente a este punto concreto mantiene una absoluta coherencia con las previsiones de los artículos 99 y 113; por otra parte, en tanto en cuanto la concesión de la confianza tiene básicamente un efecto simbólico, careciendo de toda consecuencia jurídica —a diferencia, por ejemplo, de lo que acaece en Francia—, no parece exagerado que la mayoría sim-

---

(93) Nos remitimos a tal efecto a los pronunciamientos efectuados en nuestro «Comentario al artículo 113», en la obra, dirigida por OSCAR ALZAGA, *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo IX.

ple baste para que la confianza se entienda concedida. Pero aún existe otra consideración adicional. La solución adoptada refuerza la estabilidad gubernamental, en especial en supuestos de Gobiernos minoritarios; ello redundará a su vez en una mayor consistencia del propio sistema, pues aunque estabilidad del Gobierno y estabilidad del sistema no sean dos elementos superponibles, es claro que la estabilidad del Gobierno es una variable que repercute positivamente en la estabilidad del sistema. Por todo ello, en el marco global diseñado por el constituyente, de las relaciones políticas entre Gobierno y Parlamento, la solución reflejada en el inciso final del artículo 112, en lo que al otorgamiento de la confianza se refiere, nos parece positiva y coherente con el contexto jurídico-formal en que se incardina.

Observemos por último que, superada por el candidato a la Presidencia del Gobierno la votación de investidura, la confianza parlamentaria para él y su Gabinete se presumirá existente en todo momento, no pudiendo inducirse nunca, en lógica contrapartida, que se ha producido la pérdida de esa confianza hasta tanto, como es obvio, una expresa votación, sujeta a los requisitos exigidos por la norma constitucional, refleje de modo formal e inequívoco la pérdida de la confianza de la Cámara (94).

#### VIII. LOS EFECTOS DE LA NEGACION DE LA CONFIANZA PARLAMENTARIA

Es la forzosa dimisión del Gobierno el efecto clave de la negación de la confianza solicitada por su presidente al Congreso en uso del mecanismo que regula el artículo 112. Sin embargo, junto a esa consecuencia jurídica primaria, la negación de la confianza abre un proceso que se orienta hacia la búsqueda de una salida a la crisis y cuyas etapas subsiguientes son la conversión del Gobierno cesante en «Gobierno en funciones» y la designación, de conformidad con las previsiones del artículo 99, de presidente del Gobierno. Pues bien, sucesivamente, nos vamos a referir a estas tres cuestiones: la dimisión del Gobierno, la continuación de ese Gobierno como «Gobierno

---

(94) Como al efecto advierte OSCAR ALZAGA (en *op. cit.*, «Comentario sistemático a la Constitución española de 1978», pp. 679-680), la circunstancia de que un Gobierno pierda votaciones en torno a un proyecto de ley más o menos importante no permite deducir que se ha producido la pérdida de la confianza que dicho Gabinete precisa del Congreso.

en funciones» y la designación de presidente del Gobierno como punto final con el que se cierra la crisis abierta por la denegación de la confianza previamente solicitada.

1. *La dimisión del Gobierno como obligada consecuencia de la negación de la confianza parlamentaria*

I. «Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey.» Así de conciso y tajante es el inciso inicial del artículo 114.1, que a su vez encuentra cumplido eco en la prescripción del artículo 101.1, que determina que el Gobierno cesa «en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución».

Opta nuestra normativa constitucional por la que bien podríamos estimar como solución clásica del sistema parlamentario de gobierno, una de cuyas características es la obligación de dimisión del Gobierno en caso de un voto de desconfianza. Es, por otro lado, la respuesta más común que encontramos en los ordenamientos constitucionales comparados, bien que en algunos de ellos detectemos la posibilidad gubernamental de contrarreplicar a la retirada de la confianza parlamentaria, decretando la disolución del Parlamento y convocando de esta forma al cuerpo electoral para que, en funciones de verdadero árbitro de la «contienda» entre legislativo y ejecutivo, y como titular de la soberanía, decida de modo inapelable en el litigio suscitado. Como al efecto advierte VIRGA (95), «il Gabinetto, in regime parlamentare deve godere della fiducia della maggioranza parlamentare e quindi è tenuto a dimettersi quando quest'ultima gli manifesti la sfiducia».

II. Sin embargo, no es menos cierto que la regla general ha encontrado alguna salvedad, especialmente significativa para nosotros, puesto que se ha producido en un contexto de relaciones constitucionales entre legislativo y ejecutivo que, en algunos de sus aspectos esenciales —y, en concreto, en lo que a la moción de censura constructiva se refiere—, ha sido asumido por nuestro constituyente. Nos referimos, como resulta obvio, al ordenamiento constitucional de la República Federal Alemana.

En efecto, el artículo 68.1 de la *Grundgesetz* prescribe:

---

(95) PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, 6.ª ed., Milán, 1967, p. 27.

«Si una moción del Canciller Federal, con vistas a un voto de confianza, no obtuviere el asentimiento de la mayoría de los miembros de la Dieta Federal, podrá el Presidente de la República, a propuesta del Canciller Federal, disolver la Dieta dentro de los veintiún días siguientes. El derecho de disolución caducará, sin embargo, tan pronto como la Dieta Federal elija a otro Canciller por mayoría de sus componentes» (96).

Como ha advertido MAUNZ (97), el precepto que acabamos de transcribir desarrolla aún más, si cabe, que el artículo 67 la idea de la moción de censura constructiva en su vertiente positiva.

El canciller, como puede apreciarse, no queda obligado en ningún momento a solicitar una manifestación expresa de la confianza del *Bundestag*; sin embargo, en el supuesto de que se decida a plantear ante la Cámara baja del Parlamento una cuestión de confianza, entonces se desencadenarán las consecuencias que siguen: admisión o rechazo de la referida cuestión; posibilidad de proponer la disolución del *Bundestag*; posibilidad de proceder a la disolución o de rechazar tal recurso extremo; extinción del derecho de disolución por nueva elección de canciller, y, en el supuesto de que se cumplan los demás requisitos exigidos por la Ley Fundamental de Bonn, declaración del llamado «estado de necesidad legislativa».

El juicio que tan peculiar mecanismo ha suscitado entre la doctrina no siempre ha resultado coincidente. Así, mientras CADART (98) es de la opinión de que la amenaza que contempla el artículo 68, al conjugar la cuestión de confianza y el derecho de disolución, ha sido sin duda uno de los factores importantes que han asegurado la estabilidad gubernamental desde 1949, BURDEAU (99), por el contrario, estima que la *Grundgesetz* ha establecido una solución que, en interés de la estabilidad ministerial, no duda en atentar a las reglas tradicionales del parlamentarismo, pues la Constitución de la República Federal no determina que un Gobierno explícitamente derrotado y

---

(96) MARIANO DARANAS, *Las Constituciones europeas*, tomo I, Madrid, 1979, páginas 83-84.

(97) MAUNZ, «Vertrauensfrage, Auflösung des Bundestages», en el colectivo MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, *Grundgesetz Kommentar*, Munich, 1970, p. 68.1.

(98) JACQUES CADART, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, tomo II, París, 1975, p. 638.

(99) GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, tomo IX (*Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*), 2.ª ed., París, 1975, p. 403.

dejado en minoría deba dimitir. En último término, desde luego, lo que sí parece evidente es que con la peculiaridad del referido mecanismo constitucional se deja en manos del canciller, como subraya MAUNZ (100), un medio de presión verdaderamente importante con el que puede influir frente a la mayoría parlamentaria del *Bundestag*.

De otro lado, el sentido de la cuestión de confianza se ve sustancialmente trastocado. Este mecanismo pasa a implicar no tanto la amenaza de una dimisión y de una crisis ministerial, de la que será hecho responsable el Parlamento, cuanto el primer acto de una compleja operación que debe permitir al Gobierno federal bien encontrar los medios de acción necesarios, bien poner término anticipado a un posible enfrentamiento con la Dieta Federal (101).

En cualquier caso, no deja de ser un tanto paradójica esta peculiaridad del sistema germano-federal, pues no cabe olvidar que, como ya SCHMITT reseñara (102), mientras el proceso político y jurídico-constitucional en Francia y Bélgica ha llevado a edificar el sistema parlamentario sobre una responsabilidad política del Gobierno, en Alemania la fórmula del sistema parlamentario ha sido la dependencia respecto de la confianza del *Reichstag*.

En último término, lo que parece absolutamente inequívoco es que el mecanismo contemplado, al igual que la posibilidad de decretar «den Gesetzgebungsnotstand erklären», esto es, el «estado de necesidad legislativa» (prevista por el artículo 81 de la *Grundgesetz*), se engarzan íntimamente con la *konstruktives Misstrauensvotum* (moción de censura constructiva), constituyendo un esquema de relaciones coherente que, precisamente, rompe nuestro constituyente al adoptar, por una parte, la moción de censura constructiva, separándose, por otra, de la línea procedimental seguida para la cuestión de confianza y el derecho de disolución por los legisladores germano-federales de Bonn.

Puede concluirse, pues, subrayando que el esquema de la *Grundgesetz* ha quedado seriamente fracturado en nuestro código constitucional; bástenos para verificar esta afirmación con atender a la amplitud con que se otorga al presidente del Gobierno el ejercicio del derecho de disolución (103), que

(100) MAUNZ, «Vertrauensfrage...», en *Grundgesetz Kommentar*, op. cit., p. 68.3.

(101) JEAN AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le Régime Constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, París, 1962, pp. 465-466.

(102) CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, s. f., p. 390.

(103) Cfr. al respecto nuestro «Comentario al artículo 115», en la obra dirigida por OSCAR ALZAGA, *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo IX.

contrasta vivamente con la desconfianza que, como indica AMPHOUX (104), manifiesta la Ley de Bonn frente al mismo.

Así las cosas, resulta obvio que carecía de sentido concebir la cuestión de confianza en nuestra *lex legum* de conformidad con el mecanismo germano-federal. De ahí la ruptura de los trazos utilizados por los constituyentes de Bonn en su diseño de las relaciones entre Gobierno y Cámara baja del Parlamento federal. Y el artículo 114.1 es una buena muestra de tal quiebra.

III. La consecuencia forzosa de la negación de la confianza solicitada ante el Congreso es, como prescribe el artículo 114.1, la presentación al Rey de la dimisión por parte del Gobierno. Esto es, el Gabinete en bloque debe dimitir, y ello aunque se entendiera que es el primer ministro el derrotado personalmente, pues él fue quien adoptó la decisión final de plantear ante la Cámara baja la cuestión de confianza. Como al efecto razona WIGNY (105), aun cuando haya sido el primer ministro el derrotado, el Gabinete vendrá obligado a presentar la dimisión, pues aquél es el autor y el guardián de la declaración ministerial, esto es, del programa político del Gobierno, que es el pacto de las posibles alianzas y del programa político, por lo que no se concibe que el equipo ministerial continúe trabajando sin él. Y esta consideración, aun cuando pensada para Bélgica, creemos que tiene —o, por lo menos, puede tener— plena validez entre nosotros.

De otro lado, y desde una perspectiva estrictamente formal, no cabe olvidar que el artículo 108 consagra el principio de la responsabilidad solidaria, que, como DUGUIT explicara con meridiana claridez (106), significa que tal responsabilidad no alcanza tan sólo a un ministro determinado, sino a todos los ministros al mismo tiempo.

Pero aún hay algo más. El propio apartado objeto de esta exégesis, de modo explícito, se refiere a que la negación de la confianza por el Congreso es al Gobierno, no a su presidente, que, no lo olvidemos, es a quien se otorga la facultad decisoria última en torno al planteamiento de la cuestión de confianza (107). No es, pues, al presidente, sino al Gobierno a quien se deniega la confianza parlamentaria (108).

(104) JEAN AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral...*, *op. cit.*, p. 463.

(105) PIERRE WIGNY, *Droit Constitutionnel*, tomo II, Bruselas, 1952, p. 533.

(106) LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, tomo IV (*L'organisation politique de la France*), 2.ª ed., París, 1924, p. 848.

(107) ANDREA MANZELLA (en «Las Cortes en el sistema constitucional español», en el colectivo *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por A. PRE-

IV. Se ha criticado la anterior previsión constitucional, considerándola como absolutamente incoherente con los artículos 112 y 99 (109). El artículo 114, como acabamos de reflejar, relaciona la confianza con el conjunto del Gabinete, mientras que, según el tenor del artículo 99, quien *ab initio* recibe la confianza de la Cámara baja es el presidente del Gobierno, bien que —y esta apreciación es de interés— la confianza se conceda no *in abstracto*, sino sobre el programa político del Gobierno que pretende formar. Por último, el artículo 112, como ya hemos contemplado, otorga finalmente la capacidad decisoria para el planteamiento de la cuestión de confianza al jefe del ejecutivo, que puede hacer uso de tal facultad tras cumplir con el requisito, de tonalidades más bien formales (bien que, en la praxis, y dadas determinadas circunstancias políticas como, por ejemplo, la existencia de un Gobierno de coalición, pueda convertirse en requisito trascendental para el desenlace parlamentario en uno u otro sentido de la votación de la confianza solicitada), de someter su decisión —o su propuesta de decisión— a la previa deliberación del Consejo de Ministros.

Quizá por las consideraciones precedentes, la doctrina (110) haya manifestado que el apartado estudiado debería haberse limitado a indicar que si el Congreso niega o desaprueba la cuestión de confianza, el presidente del Gobierno debería presentar la dimisión al Rey, en la consideración de que su dimisión implica el cese de todo el Gobierno, tal y como prescribe el artículo 101.1 de la Constitución.

Este razonamiento, en definitiva, vendría a conectar con otras apreciaciones doctrinales que han estimado (111) que el mecanismo a que venimos refiriéndonos implica en realidad una relación de confianza personal entre el

---

DIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, 2.º ed., Madrid, 1981, p. 498) cree que la regulación constitucional de la cuestión de confianza revela que el «presidencialismo» del *Premier español* es un presidencialismo de investidura y no de ejercicio.

(108) En el mismo sentido se pronuncia SÁNCHEZ AGESTA (en *Constitución española. Edición comentada, op. cit.*, p. 242).

(109) Tal vez —afirma SANTAOLALLA LÓPEZ (en «Comentario al artículo 114», en el colectivo citado, *Comentarios a la Constitución*, p. 1133)— esta incoherencia del artículo 114.1 está producida por el propósito de ser fiel al principio de responsabilidad del ejecutivo proclamado en el artículo 108, cuando en realidad la finalidad de este último precepto es disponer que sólo la Cámara baja puede exigir la responsabilidad política, y que ésta es forzosamente colectiva.

(110) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Comentario al artículo 114», *op. cit.*, páginas 1132-1133.

(111) ENRIQUE ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, Madrid, 1983, p. 230.

presidente del Gobierno y el Congreso de los Diputados, en la cual el Gobierno aparece como sujeto pasivo que va a sufrir las consecuencias, especialmente en el caso de negación de la propuesta de confianza. Y a modo de refuerzo argumental, se ha puesto de relieve cómo la Ley Fundamental de Bonn, que, como es conocido, otorga un papel preeminente al canciller (112), es más consecuente en esta materia, pues refiere la moción de censura y la cuestión de confianza al propio canciller y no al conjunto del Gobierno federal (113).

V. Por nuestra parte, y a la vista de tales estimaciones, creemos necesario efectuar algunas consideraciones que matizan y, más aún, nos separan de la línea argumental precedente.

Ante todo, y en relación con el régimen previsto por la *Grundgesetz*, cabe indicar que, en efecto, en ella el conjunto de las relaciones que el Parlamento mantiene con el Gobierno federal se efectúa a través de la persona del canciller; sin embargo, ello no es sino la resultante lógica del hecho de que es el canciller federal el detentador de la confianza de la mayoría parlamentaria (114).

Puede pensarse a la vista de lo que acabamos de señalar que en ello hay una absoluta coincidencia con el régimen jurídico-constitucional vigente en España; sin embargo, creemos que no es así. Veamos por qué.

En la *Grundgesetz* se prevé (art. 63.1) que el canciller federal será elegido, a propuesta del presidente de la República, por la Dieta Federal «*sin debate alguno*». Aunque se ha visto en esta prohibición tan sólo un intento de sustraer la persona del canciller a hipotéticos ataques de los que podría ser blanco por parte de la Dieta (115), lo cierto es que tal interdicción refuerza sustancialmente el carácter personal de la designación. Como destaca

---

(112) Muy significativas son al respecto las conclusiones de JEAN AMPHOUX (en *Le Chancelier...*, *op. cit.*, p. 524): «Sur la scène politique, nul ne saurait désormais disputer au Chancelier le premier rôle. De par la constitution même, il est le personnage principal dans l'État. On sait de quelle manière le droit et, plus encore, la pratique lui ont permis d'attirer, sur la base de l'article 65 L.F., ce qui constitue l'essentiel de la fonction gouvernementale et d'asseoir sur les ministres une autorité sans partage.»

(113) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Comentario al artículo 114», *op. cit.*, página 1133.

(114) JEAN AMPHOUX, *op. cit.*, p. 27.

(115) En tal sentido se ha pronunciado HERMANN VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz* (Kommentar), Berlín-Francfort, 1953.

la doctrina (116), oficialmente se vota sobre un nombre, sobre la persona de un candidato, no sobre un programa o sobre un gobierno. Consecuentemente, ni el programa político ni la composición del Gobierno federal habrán podido ser discutidos con carácter previo a la concesión de la confianza parlamentaria al candidato a canciller propuesto por el *Bundespräsident* o presidente de la República Federal.

Cuanto acabamos de reseñar nos demuestra muy a las claras las dificultades de extrapolar consideraciones perfectamente válidas de acuerdo con la *Grundgesetz* al sistema constitucional español. Porque es algo obvio que, de conformidad con el artículo 99 de nuestro código político, no pueden mantenerse algunas de las precisiones antes verificadas respecto a la posición del canciller como propias o aplicables a nuestro presidente del Gobierno.

En nuestro sistema, con carácter previo a la votación de investidura, el candidato a presidente propuesto por el monarca debe exponer ante el Congreso el programa político del Gobierno que pretenda formar. Evidentemente, la referencia al «programa político del Gobierno que pretenda formar», como ya indicáramos con anterioridad, y como advierte OTTO (117), no se puede entender como exigencia de que se constituya el equipo gubernamental en su conjunto antes de solicitar la confianza; desde esta interpretación, es obvio que la solicitud de confianza la lleva a cabo en solitario el candidato a la jefatura del Gabinete con anterioridad al nombramiento de los miembros del equipo gubernamental (118).

Ahora bien, no es menos evidente, tal y como en su momento pusiéramos de relieve, que tanto la votación cuanto, en su caso, la subsiguiente expresión de la confianza tienen un doble alcance, pues se refieren al propio candidato pero también al programa político de gobierno (119). Y creemos que en esa dirección deberá centrarse el preceptivo debate político-parlamentario. Es claro, advierte al efecto la doctrina (120), que la Constitución quiere centrar el debate en la persona del candidato y en lo que son sus planes de actuación,

(116) JEAN AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral...*, *op. cit.*, pp. 67-68.

(117) IGNACIO DE OTTO Y PARDO, «La posición constitucional del Gobierno», *op. cit.*, pp. 151-152.

(118) En análogo sentido se pronuncia OSCAR ALZAGA, *op. cit.*, p. 628.

(119) En semejante dirección se manifiesta FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Comentario al artículo 99», en el colectivo citado, p. 1007.

(120) ANTONIO BAR CENDÓN, *El presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, 1983, p. 156.

binomio sobre cuya adecuación ha de pronunciarse exclusivamente la Cámara.

En definitiva, el programa debe ser parlamentariamente asumido, y desde esta óptica las diferencias con el sistema germano-federal son patentes. Quizá por ello pueda concluirse con ALZAGA señalando que es el nuestro, básicamente, un régimen de gobierno colegiado, bien que presidido por un efectivo liderazgo en nuestra vida política por parte del presidente del Gobierno (121).

Las consideraciones que preceden fundamentan con solidez —a nuestro modo de ver— el que el mecanismo de la cuestión de confianza no pueda restringirse en su significado al de una mera relación de confianza personal entre el presidente del Gobierno y el Congreso de los Diputados. Esa relación, como acabamos de ver, ni tan siquiera se da en el momento de la investidura, pues esta votación presenta el doble alcance ya referido.

Por consiguiente, no vemos la necesidad de que el apartado primero del artículo 114 obviara la referencia a que la negativa por parte del Congreso a conceder la confianza tiene al Gobierno como sujeto directo de referencia. Por contra, estamos de acuerdo con SÁNCHEZ AGESTA cuando pone de relieve (122) que la crisis forzosa del Gobierno que deriva de la no aprobación de una cuestión de confianza se refiere al Gobierno en todos sus elementos personales y políticos, con lo que, obviamente, la crisis trasciende la esfera estrictamente personal que tendría en el supuesto de entender la cuestión de confianza como un mecanismo de pura relación personal entre el jefe del ejecutivo y la Cámara baja. Y no de otro modo puede entenderse si se tiene en cuenta que el planteamiento de la cuestión de confianza no se hace *in abstracto*, sino sobre el programa político o sobre una declaración de política general. Con ello se trasciende la relación puramente personal. No olvidemos, por lo demás, que en el juego normal de todo régimen parlamentario ese programa será el del partido que obtuvo la mayoría parlamentaria en el Congreso o, en su caso, el que, dada la necesidad de un Gabinete de coalición, haya sido pactado por el candidato a la Presidencia con las restantes formaciones políticas que hayan de participar en el Gabinete.

Pero es que, en último extremo, con la referencia al órgano colegiado del Gobierno que realiza el artículo 114.1, no se pretende, a nuestro modo de ver, tanto la coherencia con el artículo 108, como algún sector de la doctrina significara (123), cuanto la cohesión y coherencia con la prescripción del ar-

(121) OSCAR ALZAGA, *op. cit.*, p. 628.

(122) LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, p. 228.

(123) Cfr. al efecto nota núm. 109.

título 101.1, que inequívocamente determina que es el Gobierno el que cesa «en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución». Deduce OTTO (124) de tal prescripción que, al no significar el texto que el Gobierno cesa por pérdida de la confianza parlamentaria, sino sólo en los casos de pérdida de tal confianza «previstos en la Constitución», no existe un principio general que establezca que el Gobierno necesita contar con la confianza parlamentaria, sino que la cuestión se ha de examinar sobre la base del modo en que se regula la cuestión de confianza y la moción de censura.

La praxis político-parlamentaria, aún poco dilatada, parece corroborar no obstante la consideración anterior, separándonos de este modo, tal y como ya reseñáramos con anterioridad, de otros países en que puede producirse la dimisión voluntaria del Gabinete al margen de todo procedimiento formal cuando, en el curso de un debate o votación parlamentaria, constate la pérdida de la confianza de la Cámara (125).

## 2. Gobierno «en funciones» e imposibilidad del recurso al derecho de disolución

Negada la confianza al Gobierno, éste debe presentar al Rey su dimisión. La intervención regia es en este supuesto meramente formal, pues, como la doctrina ha advertido (126), en el caso de una votación de confianza desfavorable al Gobierno, está claro que éste queda *ipso iure* cesado en virtud de la conjunción de los artículos 101.1 y 114.1.

Es cierto que, de conformidad con el artículo 62 *d*) de nuestra «magna carta», corresponde al Rey «poner fin a sus funciones» (las de presidente del Gobierno), pero no lo es menos que ello se verifica, como de inmediato se

(124) IGNACIO DE OTTO Y PARDO, *op. cit.*, p. 154.

(125) Cfr. al respecto PIETRO VIRGA, «Diritto Costituzionale», *op. cit.*, pp. 278-279. PIERRE LALUMIÈRE y ANDRÉ DEMICHEL (en *Les régimes parlementaires européens*, París, 1966, p. 336), refiriéndose a las Monarquías parlamentarias, y en concreto a Suecia, advertían cómo la dimisión espontánea era un procedimiento particularmente utilizado en Suecia, país en el que los gobiernos preferían no esperar un explícito voto de desconfianza y retirarse cuando tuvieran la certeza de no estar sostenidos por la mayoría parlamentaria, praxis esta que hoy parece un tanto desechada.

(126) FRANCISCO ASTARLOA VILLENA, «Atribuciones del Rey (Comentario al artículo 62)», en el colectivo dirigido por OSCAR ALZAGA, *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo V, Madrid, 1983, p. 267.

puntualiza, «en los términos previstos en la Constitución». Quiere esto decir que si aun en el supuesto de dimisión voluntaria del presidente cabe admitir que el monarca, en uso del triple derecho a que se refiriera BAGEHOT (127), a ser llamado a dar su opinión, a animar y a hacer sus advertencias y, a modo de materialización de su genérica función —contemplada por el artículo 56.1 de nuestro código político— de arbitrar y moderar el funcionamiento regular de las instituciones, puede recabar del presidente del Gobierno dimisionario que recapacite en torno a la decisión adoptada (nunca se podrá negar a aceptar la dimisión (128), tal hipótesis no es en modo alguno de recibo en el supuesto que ahora contemplamos.

El efecto automático de la dimisión y subsiguiente cese del Gabinete es, de acuerdo con el tenor del artículo 101.2, la conversión del Gobierno en «Gobierno en funciones», habiendo de continuar en el desempeño de las mismas «hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno». Tal previsión constitucional se justifica por sí misma, pues, como se ha advertido (129), el principio de continuidad del poder exige que el país sea gestionado a pesar de la dimisión del equipo gubernamental.

La figura del «Gobierno en funciones», común en la mayoría de los ordenamientos de otros países, suscita un problema de importancia, cual es el de las atribuciones que pueden corresponder al referido Gobierno.

Como recuerda la doctrina (130), a la vista del Derecho comparado, puede adelantarse que hay dos conceptos que delimitan la situación de un «Gobierno en funciones»: por un lado, los asuntos corrientes o de ordinaria administración y, por otro, los asuntos de carácter urgente. Así, el Gobierno podrá adoptar las decisiones que le corresponden en cuanto órgano administrativo y que sean requeridas por la marcha normal de la Administración pública. En cambio, deberá abstenerse de adoptar iniciativas que impliquen una elección en función de la composición del Gobierno dimisionario o que puedan comprometer seriamente la actuación política de los sucesivos Gobiernos. De otra parte, un «Gobierno en funciones» podrá adoptar acuerdos que tras-

---

(127) WALTER BAGEHOT, *La Constitución inglesa*, trad. de ADOLFO POSADA, Madrid, s. f., p. 104.

(128) En análogo sentido se pronuncia ANTONIO BAR, *El presidente del Gobierno...*, *op. cit.*, p. 179.

(129) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Comentario al artículo 101», en el colectivo citado, *Comentarios a la Constitución*, p. 1018.

(130) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Comentario al artículo 101», *op. cit.*, página 1018.

ciendan el marco puramente político-administrativo tan sólo cuando se trate de situaciones de urgencia o gravedad.

Pero ya al margen de estos criterios genéricos, entresacados del Derecho comparado, la realidad de nuestro ordenamiento positivo nos muestra un preocupante silencio constitucional, que, como se ha indicado (131), contrasta con la prolijidad de la Constitución en el detalle de otros aspectos, en torno a las posibles limitaciones de las atribuciones gubernamentales en algunas situaciones un tanto anómalas, entre las que cabe incluir sin ningún género de dudas la que ahora estamos comentando.

En relación con esta problemática, ALZAGA (132) ha subrayado que si bien en la praxis los llamados «Gobiernos en funciones» se suelen limitar a la gestión de los asuntos públicos de trámite y a garantizar que no se paralice la maquinaria administrativa, *de iure*, como se desprende del tenor literal del propio artículo 101.2, y si las circunstancias lo aconsejan, un Gobierno de esta naturaleza podrá en nuestro país ejercer la totalidad de sus funciones políticas y jurídicas.

Desde luego, como ya hemos puesto de relieve, no encontraremos en nuestro ordenamiento constitucional ninguna limitación a las funciones del Gobierno ni a las específicas de su presidente en supuestos como el que abordamos. Sin embargo, y al margen ya de lo que la praxis y el mismo sentido común aconsejan, creemos que al Gobierno, y más en concreto a su presidente, le está vedada una importantísima facultad: el ejercicio del derecho de disolución, y ello por mor de una interpretación lógica de las previsiones constitucionales del propio artículo 114.1.

Antes de contemplar las diferentes posiciones doctrinales formuladas al efecto y de intentar justificar la nuestra, y si se nos permite el *excursus*, diremos que el derecho de disolución se ha concebido con frecuencia como una contrarréplica al principio de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento (133).

Como nos recuerda FRAGA, en referencia directa al sistema político británico (134), la responsabilidad se transfiere del Parlamento a los Comunes, de éstos a la mitad más uno de la Cámara y, por encima de las cabezas de los, por lo general, sumisos *back benchers*, al cuerpo electoral, al plebiscito.

(131) LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político...*, *op. cit.*, p. 227.

(132) OSCAR ALZAGA, «Comentario sistemático...», *op. cit.*, p. 635.

(133) Cfr. al respecto nuestro «Comentario al artículo 115», ya citado, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, tomo IX.

(134) MANUEL FRAGA IRIBARNE, *El Parlamento británico*, Madrid, 1960, pp. 138-139.

Bien es verdad que puede tratar de justificarse lo anterior, como hace FRIEDRICH (135), en base a la consideración de que la solidez y capacidad de las organizaciones de partidos han producido una transición gradual de la responsabilidad parlamentaria a otra de tipo electoral. Sin embargo, resulta algo evidente, como se encarga de destacar LOEWENSTEIN (136), el que si el primer ministro que ha perdido la confianza de la mayoría parlamentaria llega al convencimiento de que el electorado apoya su persona o la política por él representada, responderá a la amenaza de su destitución con la amenaza de la disolución parlamentaria o procederá a dicha disolución.

Si hoy atendemos al Derecho comparado, comprobaremos cómo estas apreciaciones, en un primer momento peculiares del sistema británico, se han generalizado notoriamente. Bástenos, a título ejemplificativo, con una breve referencia a algunos ordenamientos extranjeros.

En la Constitución de Dinamarca de 1953, el artículo 15 prescribe en su apartado segundo que si el Parlamento retira su confianza al primer ministro, éste deberá solicitar la dimisión del Gabinete a menos que se decreten nuevas elecciones.

En análogo sentido se orienta la Constitución de Irlanda de 1937, cuyo artículo 28.10 obliga al jefe del Gobierno a dimitir del cargo en el supuesto de que deje de contar con el apoyo de la mayoría del *Dáil Eireann* (Cámara de Representantes), a menos que, a propuesta del propio jefe del Gobierno, el presidente de la República disuelva la Cámara de Representantes y al volver a reunirse el *Dáil Eireann* tras la disolución, el *Taoiseach* (jefe del Gobierno) obtenga el apoyo de la mayoría de la Cámara.

Y otro tanto cabe decir del Instrumento de Gobierno sueco de 1974, en el que se prevé (art. 5.º del capítulo 6) que si el *Riksdag* declara que el primer ministro u otro ministro ya no goza de su confianza, el presidente de la propia Cámara relevará del cargo al ministro en cuestión. Sin embargo, si el Gobierno tiene la posibilidad de decretar unas elecciones extraordinarias al Parlamento, no se adoptará resolución alguna sobre la separación si el Gabinete, efectivamente, dispone dentro de la semana siguiente a la declaración de desconfianza la celebración de dichas elecciones extraordinarias.

Quizá atendiendo a estos precedentes de Derecho comparado, la doctrina se haya cuestionado acerca de la posibilidad del recurso al derecho de diso-

---

(135) CARL JOACHIM FRIEDRICH, *Gobierno constitucional y democracia*, tomo II, Madrid, 1975, pp. 241-242.

(136) KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 2.ª ed., Barcelona, 1970, página 264.

lución por parte de un Gobierno (en concreto, por parte de su presidente) al que se haya negado con carácter previo la confianza parlamentaria (137). Ya ALZAGA abría esta interrogante (138), distinguiendo un doble momento en lo que al ejercicio del derecho de disolución se refiere: o bien momentos antes de la votación (al intuir un resultado adverso) o bien simultáneamente a la presentación de su dimisión al Rey. Evidentemente, estamos de acuerdo con el citado autor cuando manifiesta que parece lógico pensar que si la propuesta de disolución se lleva a cabo inmediatamente antes de la votación del Congreso sobre la cuestión de confianza, aquélla deberá surtir efectos y dictarse el pertinente decreto de disolución. Al margen ya de la lógica de esta solución, por nuestra parte encontramos un soporte argumental de derecho positivo. El artículo 115.2 prescribe que: «La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura.» De ello debe inferirse que éste es el único supuesto en que el constituyente quiso impedir la presentación de la propuesta de disolución, lo que, interpretado *a sensu contrario*, significa que la tramitación de una cuestión de confianza no impide recurrir a la facultad que el artículo 115 atribuye al presidente del Gobierno.

Más compleja se presenta la disolución en la segunda hipótesis: proponer al Rey la disolución del Congreso (del Senado o de las Cortes Generales) simultáneamente a la presentación de la dimisión del Gabinete. Este es el supuesto que más interrogantes puede suscitar, porque el que un Gobierno que ha quedado como «Gobierno en funciones» tras serle negada la confianza por el Congreso, proponga al monarca la disolución de la (o las) Cáma-

---

(137) Estas dudas doctrinales no son nuevas en nuestro país. En relación con la Constitución de 1931 —y, en concreto, con el artículo 75 del Código republicano—, NICOLÁS PÉREZ SERRANO (en *La Constitución española. Antecedentes. Texto. Comentarios*, Madrid, 1932, pp. 255-256), pese a la tajante prescripción del referido artículo 75, por virtud del cual el presidente de la República había de separar necesariamente al presidente del Gobierno y a los ministros en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza, se interrogaba acerca de si, dada la facultad constitucional del presidente de la República de disolver las Cortes (contemplada por el artículo 81 de la Constitución), no cabría que en tal caso, y siendo notoria la pugna entre Parlamento y Ministerio, diera a éste la razón y procediera a la disolución de aquél. A juicio de PÉREZ SERRANO, tal posibilidad sería factible con la reserva de que el citado Gobierno habría de ceder inmediatamente el paso a otro más conforme con la Cámara si la nuevamente elegida no le ratificase su confianza.

(138) OSCAR ALZAGA, «Comentario sistemático a la Constitución española de 1978», *op. cit.*, pp. 688-689.

ra(s) —aun cuando lo haga en el mismo instante en que, formalmente, le presente su dimisión— parece un evento cuya factibilidad es más que dudosa.

Pese a la mayor complejidad de la respuesta en este supuesto concreto, complejidad que es la resultante de la falta de una previsión constitucional en torno a este punto (139), lo cierto es que la opinión doctrinal se ha decantado de modo prácticamente unánime por la imposibilidad del recurso a la disolución (140).

Por nuestra parte, parece fuera de toda duda la interdicción de disolver la Cámara (o las Cortes Generales) que recae sobre todo Gobierno al que el Congreso haya negado su necesaria confianza, tras el explícito planteamiento por el jefe del ejecutivo de una cuestión de tal naturaleza. Desde luego, es obvio que nuestro código político no contempla expresamente tal prohibición; sin embargo, creemos que una interpretación lógica y armoniosa del apartado primero del artículo 114 conduce indubitadamente a tal conclusión. En efecto, en el último inciso del citado precepto se contempla el *iter* a seguir tras la presentación al Rey de la dimisión por parte del Gobierno. Ese recorrido no es otro que la aplicación de las sucesivas etapas contempladas por el artículo 99 a los efectos de proceder a la designación de presidente del Gobierno. Es más, el constituyente ha previsto de modo imperativo la necesidad de seguir precisamente ese itinerario y no otro. No de otra manera debe interpretarse, a nuestro juicio, la expresión «procediéndose a continuación». Y resulta evidente que si el presidente del Gobierno recurriera a la disolución de la Cámara baja (o de las Cortes Generales) (141)

---

(139) En análogo sentido se pronuncia ENRIQUE ALVAREZ CONDE en *El régimen político español*, *op. cit.*, p. 233), quien advierte que «nuestra Constitución no establece una respuesta tajante, pues lo único que se prohíbe es la propuesta de disolución cuando esté en trámite una moción de censura». Ahora bien, a nuestro particular modo de ver, esta última apreciación es irrelevante en este supuesto, dado que aquí ya no cabe una interpretación *a sensu contrario*, pues la cuestión de confianza ya no se halla «en trámite»; su tramitación terminó con la votación en la que se retiró la confianza al Gobierno.

(140) En tal dirección se pronuncian DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA (en *El régimen constitucional español*, vol. II, Barcelona, 1982, pp. 209-210); también ALVAREZ CONDE (*op. cit.*, p. 233); asimismo, SANTAOLALLA LÓPEZ (en «Comentario al artículo 114», *op. cit.*, pp. 1133-1134), y FAUSTINO FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO (en «La regulación del Gobierno en la Constitución», en el colectivo citado, *Lecturas sobre...*, tomo II, pp. 613 y ss.; en concreto, p. 635).

(141) En consonancia con lo apuntado, también resulta patente que de proceder a la disolución tan sólo del Senado no quedaría afectado el *iter* constitucional que exige

quebraría la secuencia lógica de acontecimientos preceptivamente exigida por nuestro código constitucional, pues es claro que unas elecciones generales se antepondrían a la puesta en marcha del mecanismo constitucional contemplado por el artículo 99. En consecuencia, para nosotros, la imposibilidad de la disolución en el supuesto analizado encuentra, de modo implícito, bien que no por ello menos fehaciente, un soporte de derecho positivo en el apartado primero del artículo 114.

Una postrera consideración debemos efectuar. No cabe echar en olvido que a través del mecanismo del artículo 99 puede llegarse en último extremo a una disolución, bien que no por mor de la voluntad de órgano constitucional alguno, sino por mera exigencia jurídica (disolución *ipso iure*). En efecto, si transcurridos dos meses, contados a partir de la primera votación de investidura, ninguno de los candidatos propuestos al Congreso por el Rey hubiere logrado la confianza de la Cámara, el monarca —según reza el artículo 99.5— «disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del presidente del Congreso».

Una disolución de este tipo en un supuesto como el que contemplamos sería altamente disfuncional, pues prolongaría extraordinariamente la situación de transitoriedad e interinidad que, irreversiblemente, se abre cuando la dirección de la política pasa a manos de un «Gobierno en funciones». Pensemos que en la hipótesis analizada (verdaderamente difícil de prever, bien que en modo alguno de imposible realización) la situación de interinidad, en el mejor de los casos, se prolongaría durante un período aproximado de unos seis meses. Quizá por ello MANZELLA (142) haya estimado que la dimisión del Gobierno como consecuencia de la pérdida de la confianza parlamentaria a raíz del planteamiento ante el Congreso de una cuestión de confianza abre, como se dice en la jerga política italiana, una «crisis en el vacío», cuya no resolución puede llegar a implicar a las mismas Cámaras.

---

el artículo 114.1; sin embargo, aparte de lo absurdo de tal hipótesis, pues poco o nada resolvería el Gobierno con tal recurso, no parece lógico pensar en la viabilidad de una interpretación que, conduciendo a la imposibilidad de disolver el Congreso o las Cortes Generales, deje abierto el cauce de la disolución del Senado.

(142) ANDREA MANZELLA, «Las Cortes en el sistema constitucional español», *op. cit.*, p. 498.

### 3. *El punto final de la crisis: la designación de presidente del Gobierno*

Se ha afirmado (143) que el rechazo de una moción de confianza equivale a la aprobación de una moción de censura «no constructiva», y que con tal aserto lo que se quiere significar no es sino que mientras la aprobación de una moción de censura constructiva entraña el cambio automático del titular de la jefatura del Gobierno, que es sustituido *ipso iure* por el candidato que, de modo inexcusable, debe ser incluido en la moción de censura —pues ello constituye el rasgo característico de su carácter «constructivo»—, el rechazo de una cuestión de confianza no implica tal automatismo, sino que exige recurrir al procedimiento diseñado por el artículo 99 para la designación de presidente del Gobierno. Tal se establece con meridiana claridad, como ya hemos puesto de relieve, en el artículo 114.1.

El nombramiento por el Rey de presidente del Gobierno será, pues, el acto final que cerrará la crisis abierta con la negación por la Cámara baja de la confianza solicitada por el jefe del ejecutivo.

En el punto que ahora abordamos, se ha suscitado una cuestión interpretativa de cierto interés: la designación de presidente del Gobierno, ¿debe recaer necesariamente en una persona distinta de la que presidía el Gobierno al que se ha negado la confianza?, o, por el contrario, ¿puede encomendarse la labor de formar Gobierno a quien ya presidiera el anterior? En definitiva, ¿debe recaer la designación sobre un nuevo presidente del Gobierno o es factible, desde una óptica jurídico-constitucional, que siga al frente del ejecutivo que se nombre el mismo presidente?

El texto constitucional guarda silencio al respecto, pero, en el caso objeto de interpretación, este silencio es muy significativo, en especial si se atiende al *iter* que siguió este precepto en el proceso constituyente. No vamos a incidir ahora en este proceso, pero sí recordaremos que en el debate de este precepto la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso suprimiría del mismo la expresión «*un nuevo*» que se antepone a la de «presidente del Gobierno» en el texto correspondiente del anteproyecto y aun del propio informe de la Ponencia.

La argumentación con que el diputado señor LÓPEZ RODÓ defendería la

---

(143) MANUEL MARTÍNEZ SOSPREDA, *Aproximación al Derecho constitucional español...*, *op. cit.*, p. 216.

enmienda en la que se propugnaba tal supresión (144) —y que finalmente encontraría el respaldo unánime de los miembros de la Comisión— sería la de que una persona que preside un Gobierno monocolor derrotado podía formular un nuevo planteamiento o constituir un Gobierno de coalición, con lo que resultaba viable que el mismo presidente se colocara al frente de un Gobierno que obedeciera a otros planteamientos políticos.

Como parece claro a la vista de cuanto acabamos de señalar, el silencio del precepto en torno a esta cuestión no admite sino una interpretación favorable a que el presidente del Gobierno al que se ha rechazado la confianza por él solicitada pueda ser propuesto por el monarca nuevamente como candidato a la Presidencia del Gobierno e investido como presidente por el Congreso de los Diputados.

La doctrina se ha inclinado mayoritariamente a favor de esta interpretación (145), bien que, al unísono, haya advertido lo paradójico de la situación. Como al efecto indica GONZÁLEZ CASANOVA (146), tras el rechazo de la confianza puede la nueva designación de presidente del Gobierno convertirse en la praxis en una confirmación del saliente, pero con renovación del Gobierno y cambio de programa político. Por su parte, SANTAOLALLA (147) ha puesto de relieve la incoherencia de esta posibilidad con el espíritu del sistema de relaciones Cortes-Gobierno establecido en nuestra «magna carta», afirmación esta bastante más discutible que la precedente a nuestro modo de ver. Para justificarla, SANTAOLALLA parte de la consideración de que nuestro código político ha seguido muy de cerca el modelo de la República Federal Alemana, presidido por el «principio de canciller». De nuestra Constitución se deduce también, según el propio autor, un fuerte liderazgo en favor del presidente del Gobierno. Por ello, el rechazo de una cuestión de confianza ha de afectarle de forma directa. Su conclusión será que, como regla general, puede estimarse que la cuestión de confianza y la moción de censura tienen su principal objetivo en la Presidencia del Gabinete.

(144) DSCD, núm. 81, 6 de junio de 1978, p. 2977.

(145) LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político...*, op. cit., p. 228; JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ CASANOVA, *Teoría del Estado...*, op. cit., pp. 503-504; ENRIQUE ALVAREZ CONDE, *El régimen político...*, op. cit., p. 233; ANTONIO BAR CENDÓN, *El presidente del Gobierno...*, op. cit., p. 176, y FERNANDO SANTAOLALLA, «Comentario al artículo 114», op. cit., p. 1133.

(146) JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ CASANOVA, op. cit., pp. 503-504.

(147) FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, «Comentario al artículo 114», op. cit., página 1133.

Por nuestra parte, ya hemos abordado esta cuestión con anterioridad; sistematizando y resumiendo opiniones ya vertidas, diremos que si bien es cierto que nuestro constituyente se inspiró unidireccionalmente en la Ley de Bonn en lo que al diseño de la moción de censura se refiere, no lo es en modo alguno que haya seguido idéntico modelo de relaciones entre Gobierno y Parlamento que el que rige en la República Federal Alemana. Ni en relación con la cuestión de confianza ni tampoco con el derecho de disolución puede mantenerse tal aseveración, de lo que debe inferirse que el modelo global de relaciones legislativo-ejecutivo que formalizara nuestro constituyente no se asemeja al que siguiera el legislador constituyente de Bonn más que muy parcialmente.

De otro lado, no creemos que el liderazgo que, constitucionalmente, ostenta el presidente del Gobierno en España sea equiparable al llamado «principio de canciller» germano-federal; ya expusimos algunos argumentos en pro de tal afirmación. Por lo que a la cuestión de confianza se refiere, debemos recordar con SÁNCHEZ AGESTA (148) que la crisis gubernamental que entraña el rechazo por parte de la Cámara baja de la confianza solicitada se refiere al conjunto del Gabinete en todos sus elementos personales y políticos. Consiguientemente, no parece que pueda mantenerse que la cuestión de confianza tenga su principal objetivo en la jefatura del Gobierno.

Ello no obstante, no podemos por menos de reconocer que aunque el presidente del Gobierno no sea el único objetivo, ni tan siquiera en algún caso el principal, que conduzca al Congreso de los Diputados a rechazar la confianza que se le ha solicitado, debe en buena medida, al menos desde una consideración de pura lógica política, verse afectado por tal manifestación parlamentaria de rechazo, lo que explicaría esa paradoja a que con anterioridad nos referíamos.

Ahora bien, una cosa es la realidad política, que muy posiblemente sólo en contadas ocasiones —quizá en ninguna— nos conducirá a tan curiosa situación, y otra, en este caso concreto, la realidad jurídico-constitucional, que, a nuestro modo de ver, de modo inequívoco permite una circunstancia como la descrita.

---

(148) LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *El sistema político...*, op. cit., p. 228.