

## El voto de censura, "destructivo"

JOSE MIGUEL DE AZAOLA

El texto constitucional que ha aprobado el Congreso contiene una disposición (el artículo 105), en virtud de la cual se instaura en España una novedad de gran importancia: el voto de censura llamado «constructivo». Se llama así porque requiere que toda moción de censura contra el Gobierno, que sea presentada en el Congreso, «habrá de incluir un candidato a la presidencia del Gobierno», o sea que, al mismo tiempo que derriban un gabinete ministerial al votar la censura (aspecto negativo o, si se prefiere, «destructivo» de tal iniciativa), los diputados designan un nuevo jefe del Gobierno (aspecto positivo o, si se prefiere, «constructivo» de la misma).

Este sistema se instituyó, que yo sepa, por primera vez al reconstruirse la democracia alemana después de la derrota de Hitler. La Constitución de la República Federal de Alemania lo adoptó con la finalidad principal de evitar que el Parlamento derribe gobiernos con excesiva frecuencia. Y la verdad es que, en los veintinueve años que lleva rigiendo esa Constitución, la Dieta Federal no ha derribado ni un solo Gobierno.

### La práctica política

Lo que está por demostrar es que este resultado (indiscutiblemente magnífico, que ha permitido a los alemanes occidentales gozar de una estabilidad ministerial no igualada en el resto de Europa más que por el Reino Unido y que contrasta con la desastrosa inestabilidad que fue uno de los males más graves de la República de Weimar) sea debido a las virtudes del voto de censura «constructivo» y no al actual régimen de los partidos políticos alemanes, extraordinariamente cautos, moderados y demostrando un gran sentido de responsabilidad en la mayoría de sus actuaciones. Porque con los parti-

dos del régimen de Weimar, extremistas y demagógicos, el voto de censura «constructivo» habría servido para bien poco. Baste recordar que hubo momento en que el partido nacionalsocialista y el partido comunista sumaban la mayoría de los diputados, haciendo imposible un desenvolvimiento normal de las instituciones democráticas apoyadas por los demás partidos (y no por todos ellos), o sea, por menos de la mitad de los miembros del Parlamento.

Me temo que, si los partidos políticos españoles no están dotados de la misma cautela, de la misma moderación y del mismo sentido de responsabilidad que los actuales partidos de la República Federal de Alemania, el voto de censura «constructivo» no va a servir de freno a sus demasías. Y si están dotados de tales virtudes, lo más probable es que las pongan en práctica con voto «constructivo» o sin él.

### Voto "constructivo" y estabilidad

La fórmula vale, sobre todo, para un régimen político en el que los gobiernos suelen apoyarse en una coalición de partidos. Porque cuando un solo partido reúne la mayoría de los miembros del Parlamento, si ese partido está suficientemente estructurado y disciplinado, apoyará al Gobierno desde el principio hasta el final de la legislatura, y ninguna moción de censura «constructiva» o no, tendrá la menor probabilidad de prosperar. En cambio, cuando el Gobierno se apoya en una coalición, ésta puede romperse en cualquier momento. Entonces, el Gobierno puede caer de tres maneras distintas:

— El presidente, dándose cuenta de que no dispone ya de

mayoría, se anticipa a presentar su dimisión al Rey;

— el presidente, pensando que quizá no se atreve el Congreso a derribarlo, pese a que puede hacerlo, plantea la cuestión de confianza y pierde la votación;

— la oposición presenta una moción de censura que obtiene los votos de la mayoría de los diputados.

La institución del voto de censura «constructivo» no desempeña, en los dos primeros supuestos, más que un papel indirecto: el presidente del Gobierno sabe, o supone fundadamente, que la oposición es incapaz de unirse detrás de un hombre y proponerlo como sucesor suyo, por lo que no teme que se pueda presentar un voto de censura. Para mantenerse en el poder, le basta entonces con abstenerse de presentar su dimisión y de pedir votos de confianza. Pero no hay que engañarse: si la oposición es incapaz de unirse detrás de un hombre, será muy poco probable que el voto de censura, aunque no sea «constructivo», alcance la mayoría. Siempre habrá unos cuantos parlamentarios de la oposición que se abstendrán de votar contra el Gobierno para evitar que otro partido de la oposición se alce con el poder, tanto si están obligados a presentar un candidato a la jefatura del Gobierno, como si no lo están.

Es en el tercer supuesto, en el que la obligación de presentar ese candidato (es decir, la institución del voto «constructivo») surte sus efectos. Mientras no se encuentre el candidato que reúna detrás de su nombre los votos de la mayoría de la Cámara, el voto de censura no puede presentarse. Y puede ocurrir que no se presente nunca.

Esto, en teoría. Pero, también en teoría, pueden pasar muchas otras cosas. Por ejemplo, puede ocurrir que un grupo pase del Gobierno a la oposición y se ponga de acuerdo con ésta para censurar a aquél, proponiendo un nuevo presidente; puede ocurrir que un grupo que no está en el Gobierno, pero que lo apoya, deje de apoyarlo y haga la misma maniobra; puede ocurrir que el Gobierno no tenga una mayoría clara porque su presidente haya recibido, al ser designado, el apoyo de una mayoría simple (como prevé el párrafo 4 del artículo 92 aprobado por el Congreso) en vez de recibir el de la mayoría absoluta de los diputados (como prevé el párrafo 3 del mismo artículo), lo que permitirá al Gobierno como el gato con el ratón y tenerlo continuamente a su merced. Y en la práctica, sabe Dios lo que pasará: todo dependerá de la forma en que actúen los partidos. Si éstos obran como en nuestra segunda República, o como en la tercera y la cuarta Repúblicas en Francia, o como en la República de Weimar, en Alemania, la fórmula del voto de censura «constructivo» puede resultar enteramente inútil o, cuando menos, de una utilidad muy mitigada, al menos en lo que a la estabilidad del Gobierno se refiere.

### El voto "destructivo"

Para evitarlo, hay un medio que no será infalible (en materia constitucional, las fórmulas legales no son nunca infalibles, y todo depende del espíritu con que se las aplica); pero que, si se adoptase, tendría una eficacia mucho mayor que el voto de censura «constructivo». Por lo cual, podría sustituir a éste con ventaja; o, si se desea conservar el voto

de censura «constructivo» para impedir —y ésta es su principal virtud— que se produzcan vacíos de poder, podría sumarse a él y reforzar considerablemente los mecanismos que se quiere instituir para evitar la inestabilidad de los Gobiernos.

Ese medio consiste en que el voto de censura, además de (o en lugar de) ser «constructivo», sea «destructivo». Y lo llamo así porque, con ese medio, el voto de censura destruiría no ya el Gobierno, sino el Congreso. Es decir: que cada vez que un Congreso censure a un Gobierno al que, previamente, haya manifestado su confianza, ese Congreso quedará automáticamente disuelto y se convocarán nuevas elecciones. Si esto fuese así, los diputados se tentarían muy mucho la fropa antes de derribar al Gobierno, porque sabrán que, derribándolo, perderán sus actas y se verán obligados a solicitar de nuevo los votos de los electores. La oposición tendrá que estar muy segura de que ganará las elecciones, para decidirse a votar la censura en condiciones semejantes.

Este voto de censura «destructivo» podría —si se quiere— tener sus límites. Por ejemplo, estipulando que la disolución automática del Congreso no se producirá si han transcurrido ya más de quince, veinte o veinticuatro meses, desde que la Cámara manifestó por última vez su confianza al Gobierno. Lo que permitirá a los diputados cambiar de opinión sin correr el riesgo de volver ante sus electores; pero no a cada momento, sino al cabo de períodos suficientemente largos. Una Cámara que ha expresado su confianza a un Gobierno y, al cabo de menos de quince o veinte meses, se decide a censurarlo, aunque sea con un voto de censura «constructivo», tiene que explicarse ante el país; y ha de ser el país quien, democráticamente, diga si es la Cámara o si es el Gobierno quien lleva razón.