

La moción de censura de 2018;

¿Cumple el principio constructivo de la moción de censura los objetivos por los que fue implementado?

Clara Sampedro Ibáñez

Universidad Complutense de Madrid

clarasam@ucm.es

El presente trabajo examina el modelo constructivo de la moción de censura vigente en España desde la Constitución de 1978, con el objetivo de determinar si la moción de censura protagonizada por el PSOE en 2018 cumple con los supuestos por los que fue implementada.

Para ello, se aborda el tema de estudio desde el concepto de la estabilidad y de la ingeniería institucional, analizando también el debate constituyente que hubo entorno a esta cuestión, con tal de explicar por qué se optó por el modelo excepcional del constitucionalismo europeo. Todo ello con el objetivo de determinar si la última y única moción de censura aprobada en España se ajusta a los criterios de estabilidad y eficacia gubernamental por los que el principio constructivo fue añadido al control parlamentario, o si por el contrario, el principio constructivo garantiza la existencia de un gobierno, pero no la estabilidad del mismo. Para dar con la respuesta, el análisis estudia el sistema de partidos en la legislatura de Rajoy, y atiende a la moción de censura presentada por Podemos hasta llegar a la del PSOE, prestando especial atención a la motivación de la misma, y particularmente a la posterior actividad de la coalición legislativa.

Con todo ello se establece que la coalición que se formó y derrumbó al gobierno de Rajoy fue una coalición para la censura, pero no para el gobierno, y por tanto, que el principio constructivo, pese a ser garante de la existencia de un gobierno, no garantiza la estabilidad, ya que esta última depende en gran medida de factores tales como el sistema de partidos y el sistema electoral.

Palabras clave: Moción de censura, principio constructivo, estabilidad, Gobierno, Parlamento, ingeniería, sistema de partidos.

1. Introducción

La XII Legislatura en España ha estado marcada por la constante irrupción de sucesos poco comunes vistos anteriormente en la política del país. Ejemplo de ello son la repetición de elecciones, el cambio en el sistema de partidos debido a la aparición de dos nuevas formaciones con notable éxito electoral, o la existencia de un Gobierno en minoría, cuyo partido estaba a la espera de la sentencia judicial de la Audiencia Nacional por la primera etapa del caso Gürtel. Sin embargo, uno de los acontecimientos más señalados de la XII Legislatura es sin duda, la aprobación de la segunda moción de censura que se le hacía al Gobierno el 1 de junio del 2018. De este modo, y por primera vez en España, se aprueba una moción de censura constructiva, censurando al Gobierno de Rajoy e invistiendo a Pedro Sánchez en el mismo acto.

En los regímenes parlamentarios, la moción de censura es el instrumento que permite al Parlamento exigir la responsabilidad política al Gobierno. En la Constitución Española de 1978 queda regulada en el artículo 113, en el que también se introduce el principio constructivo. Dicho principio establece que para conseguir que el Gobierno sea censurado, es necesario investir a un nuevo candidato a la Presidencia del Gobierno, y ha de contar con la confianza de la mayoría absoluta de la Cámara. Es decir, a través de un mismo acto se funden censura e investidura.

La introducción del principio constructivo en la Constitución, excepcional en el constitucionalismo del momento, responde a la búsqueda de estabilidad del sistema por parte de los constituyentes españoles, tratando de evitar así la formación de mayorías negativas en el Parlamento. Sin embargo, la introducción de dicha cláusula no fue del agrado de la totalidad de la doctrina, que apuntaban que el modelo constructivo atentaba contra uno de los pilares fundamentales de los sistemas parlamentarios; El Gobierno ha de contar con la confianza de la Cámara. El modelo constructivo podía permitir la existencia de Gobiernos en minoría como consecuencia de la incapacidad de la oposición en confluir en un candidato, pudiendo significar así el alargamiento de una crisis de Gobierno. Además, añadían que la introducción del principio dificultaba y hacía prácticamente imposible la aprobación de una moción de censura.

Sin embargo, ha quedado demostrado que es posible aprobar una moción de censura aun con el principio constructivo vigente. Es por ello que el presente estudio pretende esclarecer si realmente a través del principio constructivo se han garantizado la estabilidad y la gobernabilidad, los objetivos por los que fue introducido. O si por el contrario, el principio constructivo ha alargado una crisis de Gobierno que hubiera podido ser resuelta en la primera moción de censura a Rajoy, interpuesta por Unidos Podemos un año antes.

Para responder a la pregunta de investigación, se atenderá a las aportaciones de diferentes autores especializados en el voto constructivo de la moción de censura, tales como Eduardo Vígala Foruira o Manuel Sánchez de Dios entre otros. Tras explicar los aspectos más importantes del principio, se profundizará en los conceptos de estabilidad y gobernabilidad, y como se pretenden conseguir a través de la ingeniería institucional. Posteriormente, y tras haber explicado la metodología a seguir, se presentarán los aspectos más relevantes del debate constituyente y como la experiencia de la II República Española estuvo presente en el mismo. De esta forma, el último apartado tendrá dos objetivos; explicar la legislatura de Mariano Rajoy y como afectó el cambio del sistema de partidos en su caída, así como la sentencia judicial dictada por la Audiencia Nacional sobre el caso Gürtel, y por último, analizar la estabilidad del Gobierno de Sánchez, basando el análisis en las dificultades atravesadas por la coalición legislativa.

El objetivo de este trabajo, a parte de poner en tela de juicio el principio constructivo de la moción de censura a través del análisis empírico, también pasa por cuestionar hasta qué punto la racionalización jurídica de la Constitución española puede no responder a las necesidades de la realidad política actual. Así pues, el sistema de partidos español actual no está consolidado, y el Parlamento en tan sólo ocho años ha pasado de estar ocupado por un bipartidismo imperfecto, a uno de cinco partidos con peso parlamentario. Así que cabría preguntarse si es posible la existencia de la estabilidad del sistema político si el de partidos no lo es.

2. Marco Teórico

El presente apartado tiene como objetivo presentar las aportaciones teóricas sobre los principales conceptos que estructuran el estudio. En primer lugar, se atenderá a los estudios sobre la moción de censura y el voto constructivo de Eduardo Vígala Foruria y Manuel Sánchez de Dios entre otros autores, prestando especial atención a la importancia que tiene en los regímenes parlamentarios. Posteriormente, de modo sintético se explicará en qué se basan los principios de estabilidad, gobernabilidad y Gobierno fuerte, así como sus principales diferencias.

2.1. Repaso Bibliográfico

La moción de censura es el único mecanismo jurídico existente en los sistemas parlamentarios que tiene por objetivo que el Parlamento pueda exigir la responsabilidad política al Gobierno, de tal forma que un grupo de parlamentarios trata de conseguir que la mayoría de la Cámara retire la confianza al Gobierno (Vígala, 1988: 205).

Cada constitución establece unas normas diferentes entorno a la regulación de la moción de censura; es decir, puede variar el número de firmantes, el plazo para el debate parlamentario desde que la moción es presentada, la mayoría requerida para que pueda ser aprobada o las sanciones a los parlamentarios firmantes si la moción ha fracasado. Sin embargo, en muy pocas se contempla el principio constructivo, que exige que a la hora de presentar una moción de censura ésta deba proponer a un candidato a la Presidencia del Gobierno, que quedará investido si se aprobara la moción (Sánchez, 1992: 347). Por tanto, a través de un mismo acto y de una misma mayoría parlamentaria, se censura a un gobierno al tiempo que otro queda investido.

El principio constructivo aparece por primera vez en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB) de 1949, defendido por Carl Schmitt, entre otros. El objetivo que se perseguía era principalmente evitar la formación de mayorías negativas, capaces de derribar a un Gobierno, pero incapaces de formar otro. De esta forma, se buscaba dotar de estabilidad al sistema. Esa búsqueda de estabilidad respondía en gran medida a la experiencia de la Constitución de Weimar (Pulz, 2017: 6), que se caracterizó precisamente por la falta de estabilidad gubernamental, visible en los veintiún gabinetes y once cancilleres durante los catorce años de vigencia de la Constitución. Sin embargo, tal y como apunta M. Sánchez de Dios (1992: 227), la inestabilidad respondía a la realidad del sistema de partidos, que reflejaba un escenario parlamentario polarizado y fragmentado, que daba paso a la formación de mayorías negativas.

La Constitución de 1978 incluye en el artículo 113 el principio constructivo en la moción de censura, convirtiendo así a España en el segundo país europeo en implementarlo, ya que incorpora el modelo excepcional en el panorama del constitucionalismo europeo (Montero, 1979: 17). Es entonces cuando el tema genera relevancia académica en España, y empiezan a surgir numerosos estudios que reflexionan sobre la incorporación de dicha cláusula. Entre los más relevantes se encuentran los trabajos de Jose R. Montero (1979), Eduardo Vírgala Foruria (1988) y Manuel Sánchez de Dios (1989).

Los autores citados anteriormente estudian el principio constructivo desde diversas perspectivas. De ese modo, Jose R. Montero (1979) lo aborda desde el debate parlamentario que hubo sobre la inclusión o no de dicho principio. Por otro lado, Eduardo Vírgala Foruria (1988) se centra en la historia del constitucionalismo español, prestando especial atención en la relación Ejecutivo y Legislativo. Por último, Manuel Sánchez de Dios (1989) estudia la moción de censura desde una perspectiva comparada de cinco sistemas parlamentarios europeos. Pese a los distintos enfoques, los autores confluyen en varias ideas entorno al objeto de estudio:

En primer lugar, los tres autores consideran que los constituyentes españoles buscaban a través de la inclusión del voto constructivo, favorecer la estabilidad política, y sin embargo, también

indican la existencia de una clara confusión en el término. Jose R. Montero (1979: 14) señala una confusión entre la estabilidad e inmovilismo gubernamental, mientras que para Eduardo Vírgala (1988: 193) se confunde con la estabilidad política. Así pues, y confluyendo ambos argumentos, Manuel Sánchez de Dios afirma que el voto constructivo no es un instrumento que sirva para garantizar la estabilidad del sistema político, puesto que este último depende de otros factores más determinantes, tal y como es el sistema de partidos.

En segundo lugar, los autores destacan la protección de los Gobiernos minoritarios (Vírgala, 1988: 193; Sánchez de Dios, 1992: 309) como consecuencia de la incorporación de este principio, ya que puede darse la situación de que el Gobierno ya no cuente con la confianza del Parlamento, pero no pueda aprobarse una moción de censura ante la situación de que el Parlamento no confluya en un mismo candidato. En adición, esta situación puede conducir hacia una prolongación de una crisis de Gobierno. Aunque en este punto M. Sánchez de Dios (1992: 309) apunta que existe la posibilidad de dimisión del Gobierno, ante la incapacidad de implementar su programa.

Por último y de forma destacada, los autores remarcan que la incorporación de esta cláusula desvirtúa el régimen parlamentario, ya que tal y como E. Virgala Foruria (1988: 179), un pilar básico de estos sistemas reside en que la propia existencia del Gobierno debe corresponderse ideológicamente con la mayoría parlamentaria. Lo que implica que en el momento de la investidura se establece un vínculo formal entre la mayoría y el Gobierno. Relacionada con esta, por otro lado señala la importancia de la responsabilidad parlamentaria, que alude al momento en el que el Parlamento le retira la confianza al Gobierno y este último pueda ser cesado.

A través del voto constructivo, que obliga a la oposición en confluir en un mismo candidato, puede implicar que en caso de no conseguir un acuerdo, no solamente signifique que no se pueda destituir al Gobierno, sino que también el Gobierno sería débil y en minoría parlamentaria,. Es por ello que se considera que atenta contra uno de los pilares fundamentales del parlamentarismo, que el Gobierno ha de contar con la mayoría de la Cámara (Vírgala, 1988: 341). Además, Montero (1979: 8) añade que en el caso español las mayorías resultan contradictorias, ya que el artículo 99 permite la investidura al Presidente por mayoría simple, mientras que en el artículo 113 se establece que para destituirlo es necesaria la mayoría absoluta de la Cámara.

En definitiva, los autores consideran que la adopción del modelo alemán en la Constitución española no cumple con la finalidad estabilizadora por la que fue introducida, ya que esta última depende de otros factores que se explicarán en el apartado siguiente. Simplemente señalar que los autores destacan también el interés político en la adopción de dicho modelo por parte de los principales partidos de la transición; Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). De este modo, el primero se aseguraba el Gobierno en minoría hasta la

celebración de elecciones, mientras que el otro consideraba que le podía beneficiar en caso de alternancia del Gobierno. (Montero, 1979; Vírjala, 1988: 337)

2.2. Estabilidad política, estabilidad gubernamental y gobierno fuerte

Tal y como se ha anunciado anteriormente, los autores citados coinciden en que la búsqueda de la estabilidad por parte de los constituyentes fue uno de los principales objetivos a la hora de redactar la Constitución. Ello explica la introducción del principio constructivo en la moción de censura; a través de ella se pretendía dotar al ejecutivo de estabilidad a la vez que servía de cautela para evitar posibles mayorías negativas parlamentarias. Sin embargo, también coinciden al afirmar una evidente confusión por parte de los constituyentes entre la estabilidad gubernamental y la estabilidad política. De este modo, se daba por supuesto que la duración gubernamental era un indicador exclusivo de la estabilidad general del sistema político (Montero, 1979: 30).

Actualmente no existe un acuerdo sobre una única definición de estabilidad política, pero sí en afirmar que Lipset (1963) fue el primero en introducir el término al campo de la ciencia política. Aunque no la definiera, afirma que un sistema estable viene en gran medida determinado por el desarrollo económico, la eficacia y la legitimidad. A partir de la publicación de Lipset, se abrió un debate académico sobre la definición, los indicadores y posibles determinantes de la estabilidad política. En dicho debate intelectual se destaca el trabajo de Hurwitz (1973) donde explicaba que la estabilidad de un sistema político se caracteriza por la ausencia de violencia, la duración del gobierno, el mantenimiento estructural del sistema, la legitimidad y un proceso efectivo de la adopción de las decisiones. A partir de estas aportaciones sobre el término de estabilidad política se entiende por tanto que es una variable que depende de otros factores, y que está ampliamente relacionada con el respeto por las reglas del juego (Ollero, 1986: 12).

Tal y como señala Hurwitz, la duración del gobierno es un indicador de la estabilidad política, pero en absoluto un determinante. Dicho lo cual, Colliard (1981) asocia la estabilidad gubernamental a otro tipo de factores, tales como el sistema de partidos y sistemas electorales, si se trata de gobiernos mayoritarios o minoritarios, o si son gobiernos unipartidistas o de coalición. Por otra parte, Taylor y Herman (1971) demuestran que aunque los gobiernos mayoritarios unipartidistas tienden a ser más duraderos que los de coalición, no implica que la estabilidad gubernamental esté determinada por el número de partidos de la oposición o el grado de fragmentación del mismo, sino que se ve afectada cuando la fragmentación de los partidos responde a lógicas anti-sistema y pro-sistema. En definitiva, la estabilidad gubernamental está ampliamente

relacionada con el sistema de partidos, y en escasa medida por la regulación jurídica de los mecanismos de control entre los principales órganos políticos.

Es decir, la estabilidad gubernamental responde a lógicas distintas a las que responde la estabilidad del sistema político. De hecho, la duración de los gobiernos es tan solo uno de los varios indicadores que explican la estabilidad política. Esa es la razón por la que los académicos consideran que la introducción del principio constructivo en la moción de censura tiene muy poco efecto en la estabilidad del sistema político, y que sin embargo, debido a la confusión de los términos y la vinculación entre estabilidad del sistema político y gobierno estable, se privilegia de manera artificial, mediante la ingeniería constitucional, la longevidad del gobierno.

Además, cabe distinguir los conceptos de gobierno fuerte y gobierno estable. Se entiende por gobierno fuerte aquél que cuenta con una mayoría parlamentaria que lo apoya (Ollero, 1986: 12), y por tanto, un gobierno fuerte tenderá a ser estable. Pero un gobierno longevo, no tiene por qué entenderse como fuerte, ya que el hecho de que exista una mayoría incapaz de derribar al gobierno a causa de mecanismos jurídicos que le impiden formalizar la realidad, no lo convierte en legítimo.

En síntesis, la existencia de un gobierno fuerte apoyado por la mayoría de la Cámara parlamentaria, que es un factor relacionado ampliamente con el sistema de partidos, tenderá hacia la estabilidad y duración del mismo, afectando positivamente a la estabilidad del sistema político en sí, aunque esté último esté condicionado por otras variables. Sin embargo, resulta de dudosa veracidad afirmar que la estabilidad del gobierno, conseguida a través de cautelas jurídico-constitucionales y no por lógicas parlamentarias, sea determinante para la estabilidad del sistema político.

3. Metodología

Este epígrafe presenta la hoja de ruta que se seguirá en el análisis de caso con el fin de contestar a las preguntas de investigación: ¿Cumple la moción de censura de 2018 con los objetivos por los que el principio constructivo fue incorporado? ¿Ha sido el Gobierno de Pedro Sánchez estable? ¿Y fuerte?

Tal y como se ha explicado anteriormente, existe un consenso entre los autores expertos en el voto constrictivo de la moción de censura al afirmar que la razón por la que se incluye en el texto constitucional responde a la búsqueda de la estabilidad política por parte de los constituyentes de 1978. Sin embargo, también coinciden al entender que hubo una confusión entre los conceptos de estabilidad política, que responde al conjunto del sistema, y a la estabilidad gubernamental, que responde a lógicas más propias del sistema de partidos. Esa es la razón por la que el presente trabajo

determina como objetivo del voto constructivo la estabilidad gubernamental y no la política. Para ello, será determinante introducir también la idea del gobierno fuerte, ya que este, al contar con el apoyo de la mayoría de la Cámara, tenderá a ser estable.

Para determinar si el Gobierno de Pedro Sánchez ha sido fuerte y estable, primero se atenderá al Gobierno de su predecesor: Mariano Rajoy. Es decir, solamente teniendo en cuenta la situación de debilidad de su Gobierno, puede entenderse la interposición y la aprobación de una censura constructiva. Para probarlo se atenderá a su investidura, y a los apoyos parlamentarios, así como el rechazo de la primera moción de censura, y por qué no salió reforzado de la misma. Con ello se pretende demostrar que se trataba de un Gobierno en minoría o débil, pretexto para la interposición de una moción de censura. Todo ello para demostrar si se cumple el primer supuesto del voto constructivo: si se pretende dotar de estabilidad al sistema, se considera que se debe partir de una situación inestable, y el papel del sistema de partidos.

En segundo lugar, se pretende demostrar si el Gobierno de Pedro Sánchez ha sido de un Gobierno fuerte y estable, necesario para determinar si el voto constructivo ha cumplido con los supuestos por los que fue incluido. Para ello, se atenderá a la motivación de la moción de censura, y por qué triunfó, y si tenía más de censura que de investidura o viceversa. Para ello, se atenderán a los apoyos y las razones que se dieron, con tal de ver si los grupos parlamentarios apoyaron la moción más por un sí a Sánchez, o era un no a Rajoy. Por último, se atenderá a las condiciones de Gobierno, así como a sus dificultades, que ayudaran a explicar por qué no se pudieron aprobar los presupuestos.

Además de determinar si el voto constructivo sirve para dotar de estabilidad gubernamental, tal y como se ha explicado en los párrafos anteriores, se prestará especial atención al sistema de partidos y a la dinámica en dicha legislatura. Es decir, con ello se observará si la estabilidad gubernamental fue hasta cierto momento salvaguardada por el voto constructivo hasta la no aprobación de los presupuestos, o si por el contrario, el propio sistema de partidos condicionó el rumbo y la estabilidad de la XII Legislatura en España.

4. Análisis de caso

En el presente apartado se llevará a cabo el análisis del caso de la moción de censura constructiva del 2018 tal y como se ha expuesto en el apartado anterior. En primer lugar, se atenderá al Gobierno de Mariano Rajoy, observando el sistema de partidos tras las elecciones, los pactos, y las dos mociones de censura. En segundo lugar, se atenderá a las circunstancias del Gobierno de Pedro Sánchez.

4.1. Gobierno de Mariano Rajoy

El objetivo que se persigue es esclarecer la estabilidad, o la falta de la misma, durante el último Gobierno de Mariano Rajoy, del 2016 al 2018. Sin embargo, para ello es necesario contextualizar que se trataba del segundo Gobierno del Presidente, ya que los resultados de las elecciones de 2011 le dieron la mayoría absoluta con 186 escaños en el Parlamento. En ese momento, el líder de la oposición, el PSOE obtenía 110 escaños, y el resto de partidos sumaban un total de 54 asientos. Es decir, se mantenía el sistema de partidos instaurado desde los años noventa; un bipartidismo imperfecto.

La primera legislatura de Mariano Rajoy se desarrolló en un contexto de crisis económica, social, política y territorial. Y durante la misma empezaron a surgir dos nuevas formaciones políticas de ámbito nacional: Podemos, de izquierdas, y Ciudadanos, de derecha liberal. Pese a que estos dos nuevos partidos no tienen la misma ideología, sí tienen distintos puntos en común, como la crítica constante a la política tradicional del PP y del PSOE, también catalogada como “la vieja política”. De hecho, ambos partidos fueron especialmente intransigentes con la corrupción, ya que en ese momento fueron descubiertos varias tramas que influyeron tanto al PP, como al PSOE, aunque con mayor intensidad en el caso del primero.

Los resultados de las elecciones del 20 de diciembre de 2015, dieron como resultado un Parlamento mucho más fragmentado que en elecciones anteriores, ya que las nuevas formaciones entraron con un número elevado de escaños. De este modo, el PP obtuvo 123 escaños, seguido por el PSOE con 90, Podemos 69 y Ciudadanos 40, mientras las demás formaciones suman un total de 28 escaños. Pese a observar que las nuevas formaciones no consiguen superar a ninguno de los partidos tradicionales, simplemente apuntar que la suma de ambas da un total de 109 escaños, casi lo que consiguió el líder de la oposición en las elecciones anteriores. Es definitiva, el sistema de partidos español había cambiado con la entrada al Parlamento de dos nuevas formaciones.

Tal y como indica el artículo 99 de la CE, el Rey le ofreció a Mariano Rajoy la oportunidad de empezar la ronda de contactos con tal de ser investido como Presidente, sin embargo la oferta fue denegada. Ante la situación, el Monarca ofreció la candidatura a Pedro Sánchez, que consiguió pactar con Ciudadanos, sumando un total de 130 escaños. Sin embargo, los escaños no fueron suficientes para investir a Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno, ni en primera ni en segunda votación, por lo que se repitieron elecciones.

Las siguientes elecciones se celebraron el 26 de junio de 2016, que pese a seguir manteniendo el sistema multipartidista de los comicios anteriores, supusieron cambios importantes. El PP salió reforzado, con un total de 137 escaños, el PSOE perdió cinco diputados, quedándose con

85 asientos. Le sigue Unidos Podemos, que tras unirse a Izquierda Unida, ganan dos diputados, 71. Y por último Ciudadanos, que consiguió 32. Mientras las demás formaciones obtuvieron un total de 25 escaños. Esta vez, Mariano Rajoy aceptó la candidatura a la Presidencia del Gobierno ofrecida por el Rey conforme al artículo 99 de la CE. Fue investido en la segunda votación por mayoría simple, con 170 votos a favor, 68 abstenciones del PSOE y 111 en contra, entre los que se encontraban 15 del PSOE que rompieron la disciplina de partido, y 71 de Unidos Podemos.

Es decir, Mariano Rajoy es investido en la segunda sesión de investidura por mayoría simple, en el contexto de unas segundas elecciones como consecuencia al cambio de sistema de partidos reflejado en el reparto de los escaños del Parlamento. Además, debe considerarse que los votos para la investidura de Rajoy como Presidente fueron precisamente para eso, para investir, no se trataba de una coalición de Gobierno. De hecho, la suma del pacto da un total de 170, mientras que si se suman las abstenciones, que se trataba de un único partido, y los votos en contra, suman un total de 179 escaños. Es decir, se trata desde el inicio, de un Gobierno en minoría y débil, ya que no cuenta con mayorías claras que lo apoyen, en un Parlamento fragmentado.

Esta situación se hizo más evidente en la primera moción de censura interpuesta por Unidos Podemos a la que se enfrentó el Gobierno, debatida en junio del 2017. La moción de censura fue interpuesta a razón de los casos de corrupción en los que se había visto envuelto el partido del Gobierno, y la consecuente desvirtuación de la democracia que ello suponía bajo el mandato de Rajoy. Los motivos de investidura fueron propuestos a través de once medidas anticorrupción, reformas económicas y sociales, la necesidad de gestión del conflicto catalán aceptando la plurinacionalidad de España, y el respeto a decidir en una democracia. Además, es interesante remarcar a la apelación que hizo el líder de Unidos Podemos al líder del PSOE, sobre un futuro acuerdo en una moción de censura. La posición del PP, el partido del Gobierno, fue la de desacreditar la moción de censura, afirmando que atentaba contra la estabilidad del país. Además, se afirmó que los casos de corrupción eran una excepción y no la norma.

Finalmente, la moción de censura fue rechazada con un resultado de 170 votos en contra, 82 a favor y 97 abstenciones. Sin embargo, ello no implica que el objetivo de Unidos Podemos no se cumpliera: evidenciar ante la opinión pública que el Gobierno de Mariano Rajoy no contaba con la mayoría parlamentaria. Es decir, la suma de los votos en contra y las abstenciones dan un total de 179 escaños, por encima de los 170 votos a favor, que además, son cinco escaños menos de la mitad de la Cámara. Simplemente apuntar la evidencia, y es que el Gobierno continuaba en el escenario de la investidura, en minoría. Cabría preguntarse qué hubiera pasado si el voto constructivo no fuera una condición para aprobar la moción.

Poco después de la moción de censura fallida de Unidos Podemos, se plantearon dificultades para el Gobierno: la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, ya que el PNV, que votó a favor de los Presupuestos anteriores, no respaldaba los nuevos por cuestiones políticas, a razón de la aplicación del artículo 155 en Catalunya. Finalmente, el PNV aceptó los presupuestos, por lo que el proyecto de Ley fue aprobado el 23 de mayo del 2018. Pese a que el PNV contara en ese momento con cinco escaños, resultaban cruciales para obtener la mayoría, ya que la votación fueron 176 votos a favor y 171 en contra, teniendo en cuenta la ausencia de tres diputadas en dicha sesión.

Sin embargo y lejos de la estabilidad que se esperaba el Gobierno tras la aprobación de los PGE, tan solo dos días más tarde, el PSOE interpone una moción de censura contra el Gobierno, con Pedro Sánchez como candidato. La razón fue la sentencia de la Audiencia Nacional sobre el caso Gürtel, y el papel del Partido Popular en la misma. La moción de censura con voto constructivo fue aprobada.

En definitiva, la primera hipótesis se corrobora. El Gobierno de Mariano Rajoy era débil desde el mismo momento en que fue investido, puesto que no contaba con una mayoría parlamentaria sólida. Es por ello que la moción de censura y el voto constructivo dan lugar en este punto: se partía de la certeza de la existencia de un Gobierno inestable. Pero también, de proteger al Gobierno en minoría, ya que era esa su situación en la primera moción de censura interpuesta por Unidos Podemos. Ya que la estabilidad gubernamental se vio condicionada por el apoyo del PNV sobre los presupuestos, donde el voto constructivo nada tiene que ver.

4.2. Moción de censura de Pedro Sánchez y Gobierno del PSOE

El 25 de mayo de 2018 el PSOE interpone en la Mesa del Congreso una moción de censura al saberse el fallo de la Audiencia Nacional sobre el Caso Gürtel. Dicha sentencia condenaba al Partido Popular, el partido del Gobierno, como participe a título lucrativo de la trama, y ratificó la existencia de una caja B, en parte destinado a la financiación ilegal de campañas electorales a lo largo de todo el país. Así pues, Pedro Sánchez animaba a las distintas fuerzas parlamentarias al apoyo de la moción sobre la necesidad de censurar a Rajoy, prometiendo la convocatoria de elecciones a corto plazo.

Finalmente la votación se resolvió con 180 votos a favor, entre los que se encontraban 84 del PSOE, 67 de Unidos Podemos, 9 de ERC, 8 del PDeCAT, 5 del PNV, 4 de Compromís, 2 de EH Bildu, y 1 de Nueva Canaria. Hubo 169 votos en contra, 134 del PP, 32 de Ciudadanos, 2 de UPN y 1 de Foro Asturias. Por último, hubo una abstención de Coalición Canaria. Con este resultado,

donde los votos a favor superan los 176 asientos, resultó aprobada la moción de censura con voto constructivo por primera vez en España.

Sin embargo, tal y como indican las aportaciones de los autores de referencia explicadas en el primer apartado del presente estudio, el voto constructivo hace que se confunda la censura con la investidura. Es decir, un “sí” a la moción de censura no tiene por qué significar la confianza en el nuevo candidato a la presidencia, ya que puede tratarse del “no” al Gobierno que se censura. Ello implica que pese a que la moción de censura sea aprobada por la mayoría absoluta y con un voto constructivo, pueda significar que Pedro Sánchez no contaba con 180 votos en su favor, y por ello la confianza de la Cámara, sino que Mariano Rajoy pudo ser destituido por mayoría absoluta. Para determinar si Pedro Sánchez contaba con la confianza de la Cámara, supuesto por el que se dotaría de estabilidad y fortaleza al Gobierno, se atenderá a continuación a las explicaciones de las diferentes formaciones durante el debate sobre el voto favorable de la moción.

Algunas de formaciones decidieron su voto favorable nada más se supo la interposición de la moción, como Unidos Podemos, que afirmaron que de no aprobarse la moción interpuesta por el PSOE, el grupo presentaría otra. También fue el caso de Compromís, que argumentaron el sí a la moción por una cuestión de higiene democrática. Sin embargo, fueron distintos los argumentos de ERC, PNV y EH Bildu. En el caso de la intervención de ERC en el Congreso, se afirmó por Joan Tardà que el sí a Pedro Sánchez realmente era un no a Mariano Rajoy, ya que destituir a Rajoy era una obligación, no una opción. El hecho de que ERC votara a favor, hizo que el PDeCAT siguiera el ejemplo. En el caso de EH Bildu sucedió lo mismo que en ERC, y afirmó que el voto a favor de la moción no era un sí a Sánchez, sino la necesidad de desalojar a Rajoy de la presidencia. Por último, la clave residía en el PNV y sus cinco escaños, que solo dos días antes había votado a favor de los Presupuestos. El argumento principal que se dio fue la inestabilidad del gobierno, y que un voto en contra no aportaría más estabilidad. Esa fue la razón por la que se votó a favor.

Por tanto, de los 180 escaños que votaron a favor de la aprobación de la moción de censura, ERC, PDeCAT, PNV y EH Bildu que sumaban un total de 24 escaños, afirmaron apoyarla con el objetivo de censurar a Rajoy. A la vez, expresaron la incomodidad que les suponía votar a Sanchez al mismo tiempo, pero apuntaban a la necesidad de hacerlo por el condicionante constructivo del artículo 113 de la CE. De todos modos, estas explicaciones implican que Mariano Rajoy fue censurado con 180 votos, pero no se puede afirmar que aunque Pedro Sánchez quedara investido por el mismo número. Si a los 180 escaños se le restan los 24 escaños de las formaciones que expresaron contundentemente que no estaban apoyando a Sánchez, da un total de 156 votos.

Es decir, Pedro Sánchez estaba en condiciones parecidas a las de su antecesor, Mariano Rajoy, formando un Gobierno en minoría, que pese a tener más votos y apoyos más claros, como

Unidos Podemos y Compromís, no llegaba a contar con la confianza de la mayoría parlamentaria. Ya que atendiendo a las explicaciones del debate, 24 escaños de los 180 eran motivados por la censura, no para la investidura.

El Gobierno de Pedro Sánchez tuvo una duración de diez meses aproximadamente, en los que contó con el apoyo de las formaciones de Unidos Podemos y Compromís. Sin embargo, ante la opinión pública se evidenció la posición minoritaria del Gobierno, ya que muchas de las políticas implementadas por la nueva administración fueron criticadas duramente por la oposición. Particularmente con la subida del salario mínimo interprofesional, la exhumación del dictador Francisco Franco, y más contundentemente con la gestión del conflicto de Catalunya y los políticos presos. No obstante la razón por la que Pedro Sánchez convocó elecciones para el 28 de abril de 2019 respondía a la falta de apoyo parlamentario para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Así pues, ERC y PDeCAT presentaron las enmiendas a la totalidad reprochando al Presidente su falta de implicación en el Conflicto Catalán y en el juicio de los presos políticos. Es decir, en este punto se evidencia la situación minoritaria del Gobierno.

Bien es cierto que Pedro Sánchez realmente no tenía necesidad de convocar elecciones, puesto que los PGE para el ejercicio de ese año ya habían sido aprobados, concretamente dos días antes de que interpusiera la moción de censura. Pero a la vez, un Gobierno en minoría, como su propio nombre indica, está sujeto a posibles crisis, a la necesidad constante de pactar para llevar a cabo su programa, y siempre a expensas de que se presente una moción de censura. Además, en ese momento las encuestas situaban al PSOE como la fuerza política más votada en caso de celebración de elecciones. Por lo que convocando elecciones, y atendiendo a las encuestas, el partido no aseguraba un Gobierno con mayoría, pero sí la legitimidad en las urnas como primera fuerza que le pudieran abalar a la formación de Gobierno a través de negociaciones directas a su investidura, y no a la censura.

De esta manera se puede observar que la segunda hipótesis también se cumple, y es que el Gobierno de Pedro Sánchez no se caracterizó por ser un Gobierno fuerte y estable, que contara con la mayoría de la Cámara o apoyos sólidos, más bien lo contrario. Ello puede observarse tanto en la misma motivación de la moción de censura, cuyo objetivo principal era echar a Rajoy, observable en las explicaciones de los distintos partidos que votaron favorable a la moción: era un no a Rajoy, y el sí a Sánchez era la única alternativa. Esa es la razón principal por la que los Presupuestos Generales del Estado no fueron aprobados, y es que el Presidente no contaba con la confianza de la mayoría de la Cámara. Es decir, no le retiraron la confianza, sino se evidenció que no había existido. De todos modos, fue un buen precedente para la convocatoria de elecciones, ya que las encuestas apuntaban al PSOE como primera fuerza.

5. Conclusiones

Tras las elecciones del 2015 el sistema de partidos español cambia radicalmente al instaurado desde finales de los ochenta; se pasa de un bipartidismo imperfecto a un multipartidismo. Ello tiene como resultado el cambio de la dinámica de la formación de los Gobiernos, ya que antes era posible la investidura de un Gobierno en minoría con el apoyo de un partido más pequeño, mientras que en la actualidad la negociación se ha convertido en una condición sine qua non para la existencia de un Gobierno fuerte que cuente con la mayoría parlamentaria, en la que dos partidos no son suficientes.

Pese a ello, ninguno de los dos Gobiernos desde la repetición de elecciones del 2015 hasta el 2019, contaba con el apoyo de la mayoría de la Cámara. Tal y como se ha demostrado, el Gobierno de Rajoy era débil y en minoría desde el primer momento, mientras que el de Sánchez, atendiendo a los argumentos de las formaciones que votaron favorablemente a la moción, resultó como consecuencia de la censura a Rajoy.

En lo referente al papel del modelo constructivo, bien es cierto que aseguró la existencia de un Gobierno en España: durante diez meses si se cuenta desde la aprobación de la moción de censura de Pedro Sánchez, y durante dos años en el caso de contar la moción de censura rechazada por Podemos. Ya que atendiendo a los números, en el momento de la presentación de la primera moción de censura, Mariano Rajoy no contaba con el apoyo mayoritario de la Cámara. Por lo que en este caso, se cumple la hipótesis de Montero (1988), Vírjala (1989), y Sánchez de Dios (1992), el principio constructivo sirvió para proteger a un Gobierno débil, minoritario y en crisis.

Además, asegurar la existencia de un Gobierno, no implica la estabilidad del mismo. En ambos casos, tanto en el Gobierno de Rajoy como en el de Sánchez, que estaban en clara minoría, tuvieron grandes dificultades para aprobar los Presupuestos, siendo esa la razón por la que el último tuvo que convocar elecciones. El voto constructivo sirvió para dificultar la censura de Rajoy, y que las formaciones se vieran obligadas a investir a Sánchez si pretendían vetar al Presidente. Pero claramente era una moción para la censura y no para la investidura, demostrable tanto en los argumentos del debate, como en las dificultades del Gobierno y en las enmiendas a la totalidad de los Presupuestos Generales del Estado. Ahora bien, el principio constructivo da más peso a la hora de censurar un Gobierno, de esta forma se evidencia un no rotundo al Presidente, porque se elige entre aquello que no se quiere, y aquello que aun se quiere menos, y desde luego, eso no garantiza la estabilidad, ni mucho menos un Gobierno fuerte. Por todo ello, no es aventurado afirmar que el voto constructivo no cumple los objetivos por los que fue implementado.

La cuestión es que en este caso se evidencia que la estabilidad del gobierno no reside en cláusulas jurídicas, sino en la realidad del sistema de partidos. Y la realidad actual del sistema de partidos español es que es inestable, porque actualmente no está consolidado. En el 2015 surgieron dos nuevas formaciones que fragmentaron el Parlamento, avaladas por el voto de la ciudadanía. Tras la repetición de las elecciones se apreciaron cambios en los resultados electorales, pero no en la fragmentación parlamentaria. Tras dos años, dos mociones de censura, y una aprobada, en la convocatoria de las elecciones de 2019 irrumpe un nuevo partido, VOX, polarizando y fragmentando más el hemiciclo.

En conclusión, no hay voto constructivo que pueda prever ni estabilizar un sistema de partidos que no está consolidado, en un escenario político en el que irrumpe la extrema derecha, existe un problema grave territorial, se condena al Partido Popular por corrupción, y se celebran tres elecciones generales en cuatro años. La solución no pasa por blindar Gobiernos minoritarios, sino en la búsqueda de soluciones democráticas consolidadas, aunque implique tardar más en llegar a acuerdos. No debe existir otra alternativa.

6. Bibliografía

- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2015), “Preelectoral Elecciones Generales 2015. Panel (1º Fase) [Estudio nº 3141] Disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3100_3119/3117/Es3117mar.pdf
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2016), “Preelectoral Elecciones Generales 2016”. [Estudio nº 3141] Disponible en: <https://ep00.epimg.net/descargables/2016/06/09/d36c29f5ed3cf9bfae0f6f5cb8fdee7b.pdf>
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2019), “Preelectoral Elecciones Generales 2019”. [Estudio nº 3242] Disponible en: http://datos.cis.es/pdf/Es3242mar_A.pdf
- Colliard, J. C. (1981): “*Los regímenes parlamentarios contemporáneos*”, Blume.
- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424 Cita en texto: (CE 1978)

- De Miguel, R (2016): CIS, Unidos Podemos supera al PSOE en votos y escaños y es segunda fuerza, *El País*, 9 de junio. Disponible en:
https://elpais.com/politica/2016/06/09/actualidad/1465458002_412746.html

- Garea F. (2017): “ Rajoy a Iglesias: Un Gobierno suyo sería letal para el interés general”, *El País*, 14 de junio. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/06/13/actualidad/1497337920_271537.html

- Hurwitz, L. (1973): “Contemporary approaches to political stability”, *Comparative Politics*, Vol. 5.

- Montero, J.R. (1979): “La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 12, pp. 5-40.

- Resultados Electorales. Ministerio del Interior.

- Ollero, C. (1986): “Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 52, pp. 7-17.

- Sánchez de Dios, M. (1992): *La moción de censura. Un estudio comparado*. Madrid, Congreso de los Diputados.

- Taylor, M. Y Herman, V. M. (1971): Party Systems and Government Stability. *American Political Science Review*, 65, 28-37.

- Vírgala Foruria, E. (1988): *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.