

# LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL GOBIERNO EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: LA MOCION DE CENSURA CONSTRUCTIVA Y LAS MOCIONES DE REPROBACION

EDUARDO VIRGALA FORURIA

**SUMARIO:** I. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL CANCELLER: LA MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA: 1. *Causas y antecedentes del artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn.* 2. *La elaboración del artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn.* 3. *Características de la moción de censura constructiva: artículos 67 LFB y 97 RB.*—II. MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA Y ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA (1949-1987).—III. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA INDIVIDUAL EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

La influencia alemana en el diseño de las relaciones interorgánicas de la Constitución de 1978 ha sido puesta de relieve por la generalidad de la doctrina, siendo aquélla especialmente notoria en el modelo de moción de censura acogido en España para canalizar la responsabilidad política del Gobierno. Los diversos autores que han comentado el artículo 113 de nuestra norma fundamental han destacado su inspiración directa en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB). Sin embargo, desde nuestro punto de vista, no se ha profundizado suficientemente en las características que presenta la moción de censura en la República Federal de Alemania para, una vez realizado dicho análisis, conocer sus peculiaridades respecto de la moción de censura constructiva española.

El Consejo parlamentario que elaboró la Ley Fundamental se vio mediado por la experiencia todavía reciente de la inestabilidad gubernamental en la República de WEIMAR, por lo que intentó construir un sistema de exigencia de la responsabilidad política que produjera la estabilidad del Gobier-

no frente a un hipotético fraccionamiento del Parlamento. Para ello, tuvo en cuenta las diversas soluciones teóricas y prácticas que se habían ideado en Alemania durante los años veinte y treinta, adoptando finalmente lo que ha venido en denominarse como moción de censura constructiva. La característica principal de esta moción, es decir, la obligación de presentar un candidato a la jefatura del Gobierno, es lo que identifica a las regulaciones alemana y española. Al margen de este importante requisito, casi todos los demás elementos que integran la moción de censura en ambos países son diferentes: el sujeto de la censura, el número mínimo de proponentes, la forma de presentación, la posibilidad de presentar mociones concurrentes, el debate, el plazo de enfriamiento, la forma de votación, los efectos jurídicos y, finalmente, la existencia de mociones de censura constructivas para supuestos extraordinarios (por ejemplo, en el estado de Defensa de la LFB).

Por otra parte, la consagración en la LFB de la responsabilidad política individual, pero, al igual que en España, sin un cauce jurídico expreso para exigir esa responsabilidad, ha provocado la creación de diversos tipos de mociones de reprobación en línea semejante a las habidas en nuestro país.

## I. LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL CANCELLER: LA MOCION DE CENSURA CONSTRUCTIVA

El artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 consagra una moción de censura dirigida únicamente contra el Canciller, vinculando la posibilidad de su cese con el nombramiento de uno nuevo. Para el estudio de la regulación de la responsabilidad política solidaria en Alemania debemos considerar, en primer lugar, las causas que motivaron su adopción y la génesis doctrinal de dicha disposición.

### 1. *Causas y antecedentes del artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn*

Todo nuevo sistema constitucional intenta evitar los fallos que motivaron el fracaso del anterior. En este sentido, en los constituyentes alemanes de 1948-1949 pesó enormemente el desdichado discurrir de la Constitución

de WEIMAR. El artículo 67 de la LFB surgió, precisamente, de la fuerte impresión producida por los «presuntos» defectos de WEIMAR (1).

En 1919 se estableció en Alemania un sistema constitucional de tipo pluralista en el que tanto el Presidente del *Reich* como el Parlamento se elegían directamente por sufragio universal. El Presidente poseía importantes competencias, entre las que se encontraba la designación y el cese del canciller y de los ministros. A su vez, el Gobierno era responsable políticamente ante el Parlamento, lo que colocaba al primero en una difícil situación al depender de dos órganos legitimados popularmente (2).

Este complicado sistema de relación entre los poderes sólo podía haber funcionado si en el Parlamento se hubieran formado mayorías estables, que obligaran al Presidente a nombrar Gobiernos representativos de la voluntad parlamentaria. Sin embargo, el sistema de partidos parlamentarios alemán de los años veinte se encontraba muy alejado de esa situación, al existir una media de nueve grupos parlamentarios, varios de ellos con vocación anti-sistema y ninguno con mayoría en la Cámara (3).

Es en ese contexto donde hay que encuadrar al artículo 54 de la Constitución de WEIMAR, que regulaba el voto de censura contra el Gobierno o contra alguno de sus miembros. Tal precepto exigía que la moción de censura obtuviera a su favor la mayoría absoluta simple, es decir, más de la mitad de los votos emitidos. A pesar de las escasas dificultades para que el voto de censura prosperase, el sistema de partidos lo hacía innecesario. La inexistencia de mayorías parlamentarias (de veinte gobiernos, sólo ocho fue-

---

(1) A. M. BIRKE, «Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und der Bunder», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z. Parl)*, abril 1977, p. 79. En el mismo sentido: CH. EISEMANN, *Bonn et Weimar. Deux Constitutions de l'Allemagne*, La Documentation Française, París, 1950, p. 23; A. GROSSER, *L'Allemagne de l'Occident*, Gallimard, París, 1953 (5.ª ed.), p. 246; K. KRÖGER, *Der Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Athenäum, Francfort, 1972, p. 154; H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, Franz Vahlen, Berlín y Francfort, 1964 (2.ª ed.), p. 1290; H. MONZ, *Das parlamentarische Verantwortlichkeit in deutschen Staatsrecht einst und heute*, Otto Schwartz & Co., Gotinga, 1965, pp. 41-42; H. NAWIASKY, *Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, W. Kohlhammer, Stuttgart, 1950, p. 100; H.-P. SCHNEIDER, «Art. 67», en R. WASSERMANN (ed.), *Kommentar zur Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Hermann Luchterhand, Neuwied y Darmstadt, 1984, p. 595.

(2) C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padua, pp. 200 y ss.

(3) G. LOEWENBERG, *Parliament in the german political system*, Cornell University Press, Ithaca (Nueva York), 1966, p. 153.

ron mayoritarios) conducía a la formación de gobiernos de coalición entre partidos distantes ideológicamente. Los partidos integrantes de tales coaliciones nombraban a unos ministros que seguían las directrices del partido y no una política general de Gabinete, oscureciendo el papel del Canciller (4) y produciendo crisis gubernamentales por desacuerdos en la coalición (5). De ahí la extrema inestabilidad gubernamental (un Gobierno cada nueve meses), pero que en sólo tres ocasiones tuvo causas parlamentarias (6), siendo dos de ellas por el triunfo de votos de censura (Gobiernos LUTHER I en mayo de 1926 y MARX III en diciembre del mismo año).

A partir de 1930 se volvió a una situación parecida a la anterior a 1918: un Presidente autoritario presidiendo *su* Gobierno (7), que no requería la confianza parlamentaria para entrar en funciones, y disolviendo el Parlamento continuamente para lograr una orientación electoral favorable a su política (8).

Por tanto, la alta inestabilidad gubernamental del período no fue motivada por la regulación de la moción de censura, sino por un sistema de partidos incapaz de generar mayorías parlamentarias claras en una estructura constitucional tampoco demasiado adecuada.

Sin embargo, diversos autores de la época comenzaron a pensar en la reforma del artículo 54 como la solución al problema de la inestabilidad gubernamental. Así, HERRFAHRDT (9) y SCHMITT (10), desde una óptica contraria al parlamentarismo y a los partidos políticos (11), propusieron que sólo fueran aceptados los votos de censura formulados por partidos coincidentes en sus posturas. GRAF ZU DOHNA introdujo ya en 1927 la idea de que los

---

(4) A. BAR, *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 76-77.

(5) A. M. BIRKE, «Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und der Bunder», cit., p. 80.

(6) W. LEISNER, «Le Président de la République et le Gouvernement dans la Constitution de Bonn», en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger (RDPSPE)*, 1958, núm. 4, p. 1043, nota 30.

(7) *Ibidem*, p. 1043.

(8) C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., p. 210.

(9) *Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis*, Tiebmann, Berlín, 1927, p. 50.

(10) *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pp. 329-330.

(11) M. MÜLLER, «Das konstruktive Mißtrauensvotum. Chronik und Anmerkungen zum ersten Anwendungsfall des Art. 67 GG», en *Z Parl*, septiembre 1972, p. 283, nota 47.

votos de censura sólo prosperaran si había un Gobierno dispuesto a sucederle (12).

FRAENKEL, en 1932, fue quien propuso la fórmula definitiva de moción de censura constructiva que conocemos, con la única diferencia de que, al incluirse en el sistema constitucional de WEIMAR, no vinculaba obligatoriamente al Presidente del *Reich* por los peculiares poderes de éste en la Constitución (13).

Junto a las propuestas doctrinales, existieron también diversos proyectos de reforma que contemplaban la incorporación de requisitos agravados para la moción de censura (14). Entre ellos, merece destacarse el primer intento de plasmar normativamente la moción de censura constructiva, que se produjo con el proyecto de reforma de la Constitución de Baviera presentado por el *Bayerische Volkspartei*, en base a una propuesta de SCHIFFER (15). El proyecto establecía que «una moción de censura sólo [podría expresarse] a través de la válida elección de un presidente de los ministros».

La moción de censura constructiva también estuvo presente en los programas elaborados por exiliados y opositores al nazismo. Así lo recogieron los socialdemócratas STAMPLER, GEYER y RINNER en noviembre-diciembre de 1933 o el *Kreisauer Kreis* en su proyecto de futura Constitución del 18 de diciembre de 1942, que proponía que el *Reichstag* pudiera cesar al Canciller por mayoría cualificada si se incluía la propuesta de un nuevo Canciller (16).

---

(12) En A. GRAF ZU DOHNA y W. HELPACH, *Die Krisis des deutschen Parlamentarismus. Verträge auf der Tagung deutscher Hochschullehrer in Weimar 1927*, Karlsruhe, 1927, p. 35.

(13) A. M. BIRKE, «Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und der Bunder», cit., p. 81, y M. MÜLLER, «Das konstruktive Mißtrauensvotum. Chronik und Anmerkungen zum ersten Anwendungsfall des Art. 67 GG», cit., p. 285.

(14) Así, el DVP (Deutsche Volkspartei: Partido Popular alemán), el 14 de diciembre de 1928, propuso modificar el artículo 54 de la Constitución de WEIMAR en el sentido de que sólo se pudiera retirar la confianza al Canciller o a un ministro por una mayoría de dos tercios del *Reichstag*: M. MÜLLER, «Das konstruktive Mißtrauensvotum. Chronik und Anmerkungen zum ersten Anwendungsfall des Art. 67 GG», cit., p. 284.

(15) «Verfassungsreform. Zusammenfassung und Abschluß», en *Deutsche Juristenzeitung*, núm. 38, 1933, p. 389.

(16) A. M. BIRKE, «Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und der Bunder», cit., p. 82, nota 24.

## 2. La elaboración del artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn

Terminada la segunda guerra mundial, la estructuración del nuevo Estado alemán se comenzó a partir de los *Länder*, que darían lugar a una Federación. Es en esas primeras Constituciones de los *Länder* donde vuelve a plantearse, pues, la regulación de la responsabilidad política del Gobierno.

La primera realización práctica en la vía de lo que luego sería el artículo 67 de la Ley Fundamental se encuentra en la Constitución de Württemberg-Baden de 28 de noviembre de 1946. CARLO SCHMID, en la discusión de dicha Constitución, propuso la regla de que «cuando un Gobierno deviene minoritario, su dimisión sólo es perfecta cuando la mayoría que lo ha rechazado puede construir un Gobierno» (17), lo que fue aceptado por la Comisión constitucional de dicho Estado el 15 de junio de 1946. Dicha postura fue criticada por la CDU, pues pensaba que con esa fórmula no se evitaban los Gobiernos en funciones, que eran débiles, ni se garantizaban los Gobiernos constantes, ya que existía un período en el que habría Gobiernos de gestión. Finalmente, la Constitución recogió como artículo 73 la fórmula de SCHMID, en el sentido de considerar inefectiva la censura al Gobierno si, en un plazo determinado tras la misma, no se elegía un nuevo Gobierno (18).

En noviembre de 1947 el Plenario de la Junta de Zona británica de Alemania llevó a cabo un debate sobre la futura forma de gobierno a nivel federal. En el mismo, el SPD y el *Zentrum* optaban por la solución de Württemberg-Baden, mientras la CDU optaba por la solución bávara (19), marcan-

---

(17) *Ibidem*, p. 85.

(18) *Ibidem*. Este tipo de moción de censura se acogió también en las Constituciones de Württemberg-Hohenzollern (art. 51), Baden (art. 80), Bremen (art. 110) y Berlín (art. 42). En Hesse (art. 102) y Rheinland-Pfalz (art. 99), la no formación del nuevo Gobierno, después de la censura, producía la disolución. En Saarland se estableció la moción de censura clásica (art. 88). En Bayern, y a instancias de su presidente HOEGNER (SPD) y del teórico H. NAWIASKY (*ibidem*, p. 86), se estableció la fórmula de que el presidente dimitiera si consideraba imposibles las relaciones políticas con el Parlamento, es decir, la inexistencia de moción de censura.

La moción de censura constructiva que sería adoptada por la Ley Fundamental de Bonn fue acogida también por las Constituciones de Baden-Württemberg (art. 54) (Estado formado en 1951 por la unión de Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern y Baden), Hamburgo (art. 35), Niedersachsen (art. 28), Nordrhein-Westfalen (art. 61) y Schleswig-Holstein (art. 30).

(19) *Ibidem*, p. 87.

do la pauta de los dos modelos que funcionarían en los primeros momentos de la discusión de la Ley Fundamental.

Para la elaboración de la citada Ley Fundamental, la Conferencia de Presidentes de Ministros de las zonas occidentales de Alemania aprobó la formación de un Consejo Parlamentario. Como primera medida acordaron el 25 de julio de 1948 la celebración de un convenio previo de expertos en la ciudad de Herremchiemsee (10-23 de agosto) que elaborara un proyecto. En la quinta sesión de Herremchiemsee, LEUSSER propuso la adopción de la solución bávara (20), mientras que SCHMID, optando por una solución más parlamentaria en la que el Gobierno no se viera obligado a cesar por la conjunción de partidos extremistas, propuso la solución de Württemberg-Baden (21). Para conciliar las dos posiciones, KÜSTER, colaborador del ministro de Justicia de Stuttgart, aportó la fórmula de FRAENKEL de 1932, es decir, un Gobierno en principio a tiempo fijo, pero sustituible si se aprobaba junto a la censura parlamentaria el sucesor del Canciller: el voto de censura constructivo (22).

Esta solución fue adoptada como artículo 90 del anteproyecto de Herremchiemsee, en los términos siguientes:

«1) El *Bundestag* sólo puede manifestar su desconfianza al Canciller solicitando del Presidente Federal que cese al Canciller Federal cuando nombre a un sucesor.

2) El Presidente Federal debe llevar a cabo el cese del Canciller Federal que venía ostentando el cargo y el nombramiento del nuevo Canciller Federal siempre que el Presidente no notifique duda alguna al *Bundestag* en los siete días siguientes o cuando el *Bundestag* en un nuevo plazo adicional de siete días repita su solicitud nombrando al mismo sucesor. De no repetir el *Bundestag* su solicitud, el Canciller Federal que ostentaba el cargo hasta ese momento seguirá en el mismo» (23).

---

(20) *Verfassungskonvent auf Herremchiemsee. Protokolle der Sitzungen des Plenums*. 5. und 6. Sitzung, 12 de agosto de 1948, Archiv des Deutschen Bundestages, Bonn, s. f., pp. 30 y ss.

(21) *Ibidem*, pp. 45 y ss.

(22) *Ibidem*, p. 40.

(23) *Bericht über den Verfassungskonvent auf Herremchiemsee vom 10. bis 23. August 1948*, Richard Pflaum, Munich, s. f., p. 90.

La decisión adoptada en el proyecto, según la memoria presentada, está fundamentada en la idea de evitar los largos Gobiernos de gestión que se producían en WEIMAR al ser incapaces los partidos de formar nuevos Gobiernos (24). Esta idea expresaba claramente la confusión, ya comentada, que se tenía de que los defectos del sistema parlamentario de WEIMAR podían remediarse con instrumentos jurídicos, sin atender al sistema de partidos que hubiera.

Reunido el Consejo Parlamentario, encargado de elaborar la Constitución, en septiembre de 1948, su Comisión de Organización conoció la práctica unanimidad respecto a la moción de censura constructiva (25). En una primera versión, dicha Comisión, en base a diversas mociones de MÜCKE (SPD), LEHR (CDU), WALTER (CDU) y SUHR (SPD), estableció una fórmula bastante similar a lo que posteriormente sería el artículo 67:

«Art. 90. 1) El *Bundestag* puede expresar su desconfianza al Canciller Federal sólo si solicita al Presidente Federal el nombramiento de un sucesor y el cese del Canciller Federal. La petición vincula al Presidente Federal.

2) Entre la moción y la votación tienen que transcurrir cuarenta y ocho horas. La decisión requiere la mayoría de los miembros del *Bundestag*» (26).

Sin embargo, cuando se reunió la Comisión Principal del Consejo Parlamentario se presentaron también la versión de la Comisión de Redacción, con una solución del tipo de la Constitución de Hesse (27), y la moción de

(24) *Ibidem*, p. 44.

(25) Salvo algunas propuestas presidencialistas del FDP o de tipo bávaro de ciertos miembros de la CDU/CSU.

(26) *Organisationsauschuß-Stenoprotokolle (OS)*, Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn, 1948-1949, 21 sesión, 10 de noviembre de 1948, p. 43.

(27) «Art. 90: El *Bundestag* puede, en cualquier momento, elegir un nuevo Canciller federal por más de la mitad de sus miembros.»

«Art. 90 a: 1) Si el *Bundestag* manifiesta su desconfianza al Canciller federal por más de la mayoría de sus miembros y sin elegir a un nuevo Canciller federal o si una moción del Canciller federal, que le exprese la confianza, no reúne a más de la mayoría de los miembros del *Bundestag*, entonces el Presidente federal puede en veintidós días disolver el *Bundestag*. El derecho a disolver vence en cuanto el *Bundestag* elige un nuevo Canciller federal por más de la mitad de sus miembros.

2) Entre la moción y la votación deberán mediar cuarenta y ocho horas»: GG (Entwurf). *Stellungnahme des Allgemeinen Redaktionsausschusses zu den Formulierung*

WALTER (CDU), siguiendo la Constitución de Württemberg-Baden (28). La Comisión Principal optó por una nueva redacción basada en la de la Comisión de Organización y propuesta por KATZ el 17 de noviembre:

Art. 90. 1) El *Bundestag* puede expresar su desconfianza al Canciller Federal por más de la mitad del número legal de sus miembros, pero solicitando al Presidente Federal el cese del Canciller Federal siempre a través de la elección por la mayoría del *Bundestag* de un sucesor.

2) Entre la moción y la votación del voto de desconfianza deben transcurrir cuarenta y ocho horas» (29).

A propuesta de SEEBOHM (DP) y SCHMID (SPD), la Comisión Principal recogió en su segunda versión, del 8 de enero de 1949, la vinculación del Presidente federal a la propuesta del *Bundestag* (30). Esta segunda versión pasó a la Comisión de Redacción, que el 25 de enero propuso una nueva formulación, que adoptó la Comisión Principal en su tercera lectura del 9 de febrero (31) y fue aprobada sin cambios en el Pleno del Consejo Parlamentario. Era ya el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn.

Los constituyentes alemanes partidarios de la moción de censura constructiva tenían una idea fija: la oposición que derriba al Gobierno sólo puede

*gen der Fachausschüsse (10. November bis 5. Dezember 1948)*, Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn, 1948-1949, p. 27.

(28) «1) El Gobierno Federal requiere para la conducción de sus poderes la confianza del *Bundestag*.

2) Retirada la confianza al Gobierno Federal por el *Bundestag* por más de la mitad de sus miembros, aquél tiene que presentar su dimisión. La dimisión será eficaz jurídicamente sólo cuando el *Bundestag* exprese la confianza a un nuevo Gobierno Federal.

3) La desconfianza sólo puede expresarse al Gobierno Federal, pero no a un ministro individual. Entre la entrada en el *Bundestag* de la moción de desconfianza y la votación tienen que transcurrir cuarenta y ocho horas»: OS, sesión núm. 21, 10 de noviembre de 1948, pp. 21-22.

(29) *Kurzprotokolle des Hauptausschusses der parlamentarischen Rat (KHA)*, Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn, 1948-1949, sesión núm. 4, 17 de noviembre de 1948, página 3.

(30) «Art. 90. 1) El *Bundestag* puede expresar su desconfianza al Canciller federal por más de la mitad del número legal de sus miembros, pero solicitando al Presidente federal el cese del Canciller federal siempre a través de la elección por la mayoría del *Bundestag* de un sucesor. El Presidente federal tiene que acceder a esta petición.

2) Entre la moción y la votación del voto de desconfianza deben transcurrir cuarenta y ocho horas»: KHA, sesión núm. 33, 8 de enero de 1949, pp. 9-10.

(31) KHA, sesión núm. 49, 9 de febrero de 1949, pp. 12-13.

hacerlo si es capaz a su vez de gobernar (32). Por ello, la moción de censura constructiva «es el núcleo del nuevo sistema de gobierno» (33), y con ella «la inestabilidad, que padecemos con la Constitución de WEIMAR y que existe hoy día en Francia, desaparecerá» (34). Incluso se esgrime la idoneidad de los Gobiernos minoritarios defendidos por la moción de censura constructiva, frente a un parlamentarismo en el que el Parlamento pueda derribar al Gobierno con una moción de censura clásica (35). Toda moción de censura del tipo clásico, o que no fuera constructiva, era considerada un paso atrás y una vuelta a la situación de WEIMAR (36).

Sin embargo, esta postura hiperracionalizada, que tenía el objetivo de conseguir la estabilidad gubernamental a través de mecanismos constitucionales, no era compartida por todos los miembros del Consejo Parlamentario. Parte de los mismos era favorable al mantenimiento del principio parlamentario de que un Gobierno debe dimitir si la mayoría del Parlamento le ha retirado expresamente la confianza (37). Para ese sector, la solución propuesta por la mayoría del Consejo podía ser muy eficaz teóricamente, pero no en la práctica, pues si un Gobierno es minoritario, la oposición «no presentará un voto de desconfianza, o puede presentarlo, pero puede encontrarse sin mayoría para formar un Gobierno que sustituya al actual. Cuando se produzca esa situación, se estará ante una crisis prolongada» (38). Por tanto, la crisis puede prolongarse en lugar de evitarse, con el inconveniente de la existencia de un Gobierno contrario a la voluntad del Parlamento (39). Res-

(32) SÜSTERHERM, *Parlamentarischen Rat. Stenographischer Bericht (SB)*, Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn, 1948-1949, sesión núm. 2, 8 de septiembre de 1948, p. 22; MENZEL, *SB, ibidem*, p. 28; KATZ (SPD), *SB*, sesión núm. 7, 31 de octubre de 1948, p. 90.

(33) KATZ (SPD), *Parlamentarischen Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses (VHA)*, Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn, 1948-1949, sesión núm. 33, 8 de enero de 1949, p. 413.

(34) KATZ (SPD), *SB*, sesión núm. 7, 31 de octubre de 1948, p. 90. En el mismo sentido, KAUFMANN (CDU), *VHA*, sesión núm. 52, 22 de febrero de 1949, p. 698; LEHR y MENZEL, *SB*, sesión núm. 10, 8 de mayo de 1949, pp. 202-204.

(35) SCHMID, *VHA*, sesión núm. 4, 17 de noviembre de 1948, p. 45.

(36) Así, KATZ (SPD) y LEHR (CDU), *VHA*, sesión núm. 49, 9 de febrero de 1949, p. 644; MENZEL (SPD), *VHA*, sesión núm. 4, 17 de noviembre de 1948, p. 44; SCHMID, *VHA*, sesión núm. 4, 17 de noviembre de 1948, p. 45.

(37) DEHLER (FDP), *VHA*, sesión núm. 4, 17 de noviembre de 1948, p. 44.

(38) DEHLER (FDP), *VHA*, sesión núm. 3, 16 de noviembre de 1948, p. 33; BECKER (FDP), *VHA*, sesión núm. 32, 7 de enero de 1949, p. 396.

(39) VON BRENTANO, *VHA*, sesión núm. 4, 17 de noviembre de 1948, p. 45.

pecto al funcionamiento efectivo de la moción de censura constructiva, se arguyó también el grave inconveniente político que surge de la misma si el partido que apoya al Gobierno desea cambiar al Canciller. En ese supuesto, se originarían intrigas a espaldas del propio Canciller para la designación del que fuera a sustituirle (40). Finalmente, se criticaba que si surgía un sistema de partidos como el de WEIMAR, la moción de censura constructiva podía conducir a la elección de un nuevo Canciller sin posibilidad de formar Gobierno ante las distancias ideológicas de los partidos (41).

Los debates mantenidos en el Consejo Parlamentario manifiestan diversos aspectos interesantes de resaltar:

En primer lugar, la disparidad de criterios dentro de los propios partidos políticos, especialmente la CDU, mostraba la inexistencia de una estrategia predeterminada para acoger un modelo concreto de moción de censura. La moción de censura constructiva fue adoptada pensando que con la misma se conseguiría realmente frenar la inestabilidad gubernamental si surgía un sistema multipartidista polarizado, y no para asegurar que uno o varios partidos se mantuvieran en el poder con Gobiernos minoritarios.

En segundo lugar, el recuerdo de la época de WEIMAR pesó de tal manera que la máxima aspiración de los constituyentes alemanes era la estabilidad gubernamental, pero fijándose en sus aspectos más superficiales. Como la inestabilidad es el reflejo de las continuas caídas de los Gobiernos, la estabilidad se conseguiría agravando al máximo los requisitos del mecanismo parlamentario que puede producir esas caídas. No se prestó atención a que las derrotas gubernamentales provienen de un sistema de partidos que no proporciona mayorías parlamentarias claras y a que mientras no se consiguiera ese sistema de partidos poco podía hacer la moción de censura constructiva. Como BECKER (FDP) señaló, «hemos regulado especialmente el problema del voto de desconfianza (...), pero no el problema, mucho más común, de la crisis gubernamental a través de la ruptura de las coaliciones» (42).

En tercer lugar, la escasa fortuna de la versión propuesta por la Comisión de Redacción, siguiendo el modelo de la Constitución de Hesse. Dicha fórmula permitía que la oposición censurara al Gobierno si lo estimaba conveniente y que mostrara que la mayoría parlamentaria retiraba la confianza, pero, a su vez, obligaba a la oposición a formar Gobierno en un plazo deter-

(40) VON MANGOLDT, *VHA*, sesión núm. 3, 16 de noviembre de 1948, p. 33; WALTER (CDU), *VHA*, sesión núm. 3, 16 de noviembre de 1948, p. 34.

(41) WALTER, *VHA*, sesión núm. 33, 8 de enero de 1949, pp. 413-414.

(42) *VHA*, sesión núm. 32, 7 de enero de 1949, p. 396.

minado. Si no lo conseguía, el Parlamento quedaba disuelto. Esta propuesta recogía la idea esencial de la moción de censura constructiva de que la oposición debe censurar sólo si puede formar Gobierno, pero separando ambos mecanismos parlamentarios y permitiendo a la oposición terminar con un Gobierno minoritario contrario al Parlamento. Por otra parte, la moción de censura suspensiva con disolución evitaba también los defectos de la fórmula de Württemberg-Baden propuesta por WALTER y VON MANGOLDT. En esta última moción de censura se separaban los actos de la censura y la formación del Gobierno, pero haciendo a la censura ineficaz jurídicamente si no llegaba a la formación de un nuevo Gobierno en un plazo determinado. Esta solución podía conducir a que un Gobierno censurado por amplia mayoría continuara con todos sus poderes al cabo de unos pocos días, si la oposición no conseguía formar un Gobierno alternativo. La situación en que se colocaría tal Gobierno censurado sería hasta tal punto insostenible, que siempre conduciría a su dimisión aunque no estuviera jurídicamente obligado a ella (43).

No cabe olvidar, por último, el interés de los debates de 1948-1949 en Alemania desde el punto de vista español, pues muestran cómo las críticas que la moción de censura constructiva recibe posteriormente por la doctrina fueron ya expuestas, en su mayor parte, en esos debates. Es decir, que ya en el momento de la adopción de este mecanismo parlamentario se pusieron de manifiesto sus evidentes defectos, y, sin embargo, treinta años después hemos visto reiterados los mismos argumentos en España.

### 3. *Características de la moción de censura constructiva:* *artículos 67 LFB y 97 RB*

La moción de censura constructiva está regulada en los artículos 67 LFB y 97 del Reglamento del *Bundestag* alemán (RB), que transcribimos a continuación:

«1) El *Bundestag* sólo puede expresar su desconfianza al Canciller Federal mediante la elección, por la mayoría de sus miembros, de un sucesor y solicitando al Presidente Federal el cese del Canci-

---

(43) En el mismo sentido, J. GARCÍA COTARELO, «El régimen político de la República Federal de Alemania», en J. FERRANDO (coord.), *Regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 284.

ller. El Presidente Federal tiene que acceder a esta solicitud y nombrar al elegido.

2) Entre la moción y la elección tendrán que transcurrir cuarenta y ocho horas» (art. 67 LFB).

«1) El *Bundestag* puede expresar su desconfianza al Canciller Federal a través de una moción según el artículo 67.1 de la Ley Fundamental. La moción ha de ser firmada por una cuarta parte de los miembros del *Bundestag* o por un Grupo Parlamentario que contenga, al menos, una cuarta parte de los miembros del *Bundestag* y debe manifestar que un candidato nominal es propuesto para elección del *Bundestag*, como sucesor del Canciller. Las mociones que no reúnan estos requisitos no pueden ser incluidas en el Orden del Día.

2) Un sucesor es elegido, también cuando hayan sido realizadas varias propuestas de elección, en un escrutinio mediante papeletas secretas. Dicho sucesor será elegido cuando reúna los votos de la mayoría de los miembros del *Bundestag*.

3) Para el momento de la votación se mantiene el artículo 67.2 de la Ley Fundamental» (art. 97 RB).

Las características que la moción de censura constructiva presenta, de acuerdo con la regulación establecida en los artículos citados, son las siguientes:

1.<sup>a</sup> *Sujeto de la censura*: La moción de censura ha de ir dirigida contra el Canciller en exclusiva, pues él es el único que asume la responsabilidad política solidaria del Gobierno. Se ha planteado el problema de si cabría presentar la moción de censura constructiva contra un Canciller en funciones, pues de acuerdo con el artículo 69.3 LFB, el Canciller continúa, después de haber cesado, hasta el nombramiento del siguiente. Para ARNDT y SCHWEITZER, es perfectamente posible una moción de censura en esas condiciones. Para ello se apoyan en dos argumentos: *a*) el Canciller en funciones es un Canciller que no se apoya en la mayoría parlamentaria, lo que le equipara a los Cancilleres que puedan surgir del artículo 63.4 LFB (investidura por mayoría simple) o del artículo 68 LFB (cuestión de confianza derrotada); *b*) de la LFB se excluye un Canciller no sujeto al control parlamentario (44). Por el

(44) «Verfassungsrechtliche Aspekte des Kanzlerrücktritts», en *Juristische Schulung (JuS)*, 1974, pp. 622-626, citado por E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte, Freie-Universität, Berlín, 1979, pp. 246-247.

contrario, RÖTTGER manifiesta la opinión, que compartimos, de que el Canciller en funciones carece de legitimación parlamentaria, por lo que el Parlamento no puede romper una relación de confianza que no existe y el Canciller tampoco puede plantear la cuestión de confianza (45). Brandt abunda en ese sentido y cree que si el canciller ha cesado, al margen del caso del artículo 67 LFB, se entra en el período de nombramiento de un nuevo canciller por la vía del artículo 63 LFB, con lo que sería incompatible una moción de censura constructiva. Si el presidente federal se niega a proponer un candidato, existen otras vías para obligarle a actuar y, además, el Parlamento, pasado un lapso de tiempo, recoge el derecho a proponer candidatos (artículos 63.3 y 63.4 LFB) (46).

Otro problema que puede plantearse es el de la posibilidad de tramitar una moción de censura constructiva contra un Canciller que dimite al conocer la presentación de tal moción (47). En principio, una vez presentada la dimisión de un Canciller, el Presidente federal debe poner en funcionamiento el artículo 63 LFB. Sin embargo, BRANDT ha propuesto la continuación de la moción de censura constructiva porque este procedimiento exige la mayoría absoluta al igual que el artículo 63 y acorta la crisis (48). Pensamos que esta solución no es posible, pues si el Canciller dimite ha de aplicarse el artículo 63 LFB, siendo inviable la utilización del artículo 67, ya que éste contiene además de una investidura la expresión de una censura, que no cabe contra un Canciller dimitido. Por otra parte, las mayorías del artículo 63 y del artículo 67 son diferentes. Como BRANDT reconoce, la mayoría exigida a partir del decimocuarto día es la simple, que no cabe en el artículo 67 y, por tanto, la

(45) «Nochmals: konstruktives Mißtrauensvotum gegen den geschäftsführenden Bundeskanzler», en *JuS*, junio 1975, p. 359; R. HERZOG, «Art. 69», en T. MAUNZ y G. DÜRIG, *Grundgesetz. Kommentar*, C. H. Beck, Munich, 1984, art. 69, p. 30.

(46) *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., pp. 248-249. En el mismo sentido, K. KRÖGER, *Der Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 154.

(47) Hablamos de presentación de la moción y no de anuncio, pues caso de producirse éste y dimitir el canciller antes del planteamiento formal de la moción de censura constructiva, no existe duda ninguna de que el presidente federal debe aceptar la dimisión y poner en marcha el artículo 63 LFB.

(48) *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., pp. 242-243, y *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauenregelungen*, Duncker & Humblot, Berlín, 1981, pp. 81-82. En el mismo sentido, MÜNCH, *Die Bundesregierung*, pp. 177-178, citado por J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1962, p. 445.

utilización de este último conduciría a restringir las posibilidades del candidato. De otra parte, el fracaso de la moción de censura constructiva conduciría a la aplicación del artículo 63 LFB, con lo que en este caso la crisis se alargaría en lugar de acortarse.

2.<sup>a</sup> *Mínimo de proponentes*: La moción de censura constructiva ha de ser propuesta por, al menos, la cuarta parte del *Bundestag* o por un Grupo Parlamentario que contenga, al menos, esa cuarta parte (art. 97.1 RB). Se trata de un requisito típico del parlamentarismo racionalizado, que es elevado en la República Federal a unos niveles que excluyen a cualquier grupo minoritario la mera presentación de mociones de censura. Solamente el principal grupo de oposición podrá hacer uso del voto de censura, intentando equiparar su presentación con su resolución. La moción de censura constructiva sólo puede ser propuesta en el *Bundestag*, de acuerdo con la pauta general del bicameralismo imperfecto. Por otra parte, parece que hubiera sido más correcto incorporar este requisito a la LFB y no dejarlo en el Reglamento.

3.<sup>a</sup> *Forma de la moción de censura*: Tanto de la redacción del artículo 97.1 RB («auf Antrag»: «a través de una moción») como de la necesidad de incorporar la firma del número mínimo de proponentes y el nombre de un candidato a Canciller, se desprende que la moción de censura constructiva deberá presentarse por escrito (49).

4.<sup>a</sup> *Motivación de la moción*: Ningún artículo exige la motivación de la moción. Consideramos que esto representa un defecto de la regulación alemana, pues, como VON MANGOLDT comenta (50), tanto el *Bundestag* como la opinión pública tienen el derecho a ser informados de los motivos que inducen a una parte muy importante del Parlamento a intentar el cese del Gobierno. La motivación, de producirse, podría basarse en la crítica a la política general del Gobierno o a un punto concreto de la misma (una toma de postura, un proyecto de ley, etc.) (51).

5.<sup>a</sup> *Presentación de un candidato a Canciller*: La moción de censura constructiva debe indicar que un determinado candidato a suceder al Canciller es propuesto al *Bundestag* para su elección (arts. 67.1 LFB y 97.1 RB).

La vinculación directa y automática de la censura a la elección de un nuevo Canciller es la especificidad principal de la moción de censura de la

(49) H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht der deutschen Bundestages*, C. H. Beck, Munich, 1977, p. 750.

(50) H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1293.

(51) J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., p. 444.

Ley Fundamental. Como vimos al estudiar su elaboración, los constituyentes alemanes, lastrados por el recuerdo de WEIMAR, optaron por un parlamentarismo que reforzara al Gobierno y le proporcionara estabilidad y eficacia. Para ello, pensaron que era conveniente establecer algún mecanismo que impidiera que la unión de los partidos antisistema y la falta de acuerdo de los otros partidos condujera a continuas crisis de Gobierno. La heterogeneidad del sistema de partidos alemán anterior a 1933 les condujo a la elaboración de un sistema en el que lo importante no es que la oposición sea mayoritaria, sino que sea homogénea. En virtud de ello, convirtieron la moción de censura en una elección de Canciller, es decir, que hasta cierto punto no existe moción de censura, sino que la elección de un nuevo Canciller conlleva el cese del anterior.

Las razones aducidas por la mayoría del Consejo Parlamentario han sido reiteradas por algunos sectores de la doctrina alemana, tras la entrada en vigor de la LFB. Dichas razones son de tres órdenes:

A) La moción de censura constructiva fomenta la estabilidad de los Gobiernos al impedir su caída por la unión de partidos extremos antisistema o por mayorías casuales (52). Ante un sistema como el de WEIMAR, la moción de censura constructiva conseguiría frenar los nocivos efectos de la conjunción de partidos de extrema derecha y de extrema izquierda que no poseyeran, como cabe suponer, un equipo y un programa gubernamental conjunto.

B) Se refuerza la autoridad y capacidad de actuación del Gobierno al no exigirle estar pendiente de que el Parlamento le exija la responsabilidad política en cualquier momento (53). Las exigencias que conlleva la moción de censura constructiva obligan a la oposición a no poder presentarla más que en muy contadas ocasiones, lo que permite al Gobierno dedicarse más eficazmente a su actividad ejecutiva.

C) La moción de censura constructiva no produce la estabilidad gubernamental, al provenir ésta del sistema de partidos, pero, sin embargo, tal

---

(52) F. A. HERMENS, *Verfassungslehre*, Atheneum, Francfort, 1964, p. 452; T. MÜLLER, *Der Rücktritt der Regierung und die Rechtsstellung der Regierung nach der Rücktrittserklärung*, Dissertation, Freiburg Universität, 1951, p. 96; M. R. LIPPERT, *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem*, Duncker & Humblot, Berlín, 1973, p. 436; E. REHN, *Das Mißtrauenvotum nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, Dissertation, Marburg Universität, Marburgo, 1954, p. 126.

(53) F. A. HERMENS, *Verfassungslehre*, cit., p. 452; E. REHN, *Das Mißtrauenvotum nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 126.

moción de censura tiene su sentido en el sistema parlamentario actual. El parlamentarismo actual es diferente al del siglo XIX, en el que el nombramiento del Gobierno estaba en manos del jefe del Estado y la oposición parlamentaria sólo jugaba el papel de desbancar a tal Gobierno. Ahora, por el contrario, es el Parlamento quien elige al Gobierno, no teniendo sentido el cese del mismo sin una oposición que sea capaz de gobernar (54). La moción de censura constructiva es la expresión de lo que debe ser la oposición en el sistema parlamentario actual (55). El artículo 67 contendría el verdadero fundamento constitucional de la oposición parlamentaria. La oposición no debe contemplarse como el conjunto de Grupos Parlamentarios que no participan en el Gobierno, sino como aquellos Grupos capaces de gobernar. La oposición parlamentaria deriva la justificación de su existencia, «en primer lugar, del encargo legal de la Constitución de provocar un cambio de poder político» (56).

Frente a las argumentaciones anteriores, pensamos que la valoración de la moción de censura constructiva ha de ser negativa por los siguientes motivos, resaltados por buena parte de la doctrina alemana:

a) La absolutización de la estabilidad gubernamental parte del error de enfoque consistente en confundir estabilidad del sistema político global con la citada estabilidad gubernamental (57). El problema no es la existencia de numerosas crisis de Gobierno, sino la incidencia de esas crisis en el devenir del sistema democrático. Numerosos países conocen frecuentes crisis gubernamentales y su sistema democrático-parlamentario no se resiente. Sentado este primer principio, conviene destacar que las crisis gubernamentales provienen del número y de la distancia ideológica de los partidos políticos, es decir, del sistema de partidos y no de los mecanismos constitucionales de regulación de las relaciones de confianza entre el Gobierno y el Parlamento (58). La moción de censura constructiva estaba pensada para un siste-

(54) H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, Duncker & Humblot, Berlín, 1973, pp. 266-267 y 290.

(55) N. GEHRIG, *Parlament-Regierung-Opposition*, C. H. Beck, Munich, 1969, página 279.

(56) H.-P. SCHNEIDER, «El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania», en AA. VV., *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, pp. 361-362.

(57) R. LEICHT, «Mißtrauensvotum und Vertrauensfrage-Eine konstruktive alternative», en *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, septiembre 1972, p. 205.

(58) H. C. F. LIESEGANG, «Art. 67», en I. VON MÜNCH (ed.), *Grundgesetz-Kommentar*, tomo II, C. H. Beck, Munich, 1983 (2.ª ed.), p. 911; M. MÜLLER, «Das konstruktive

ma multipartidista polarizado como el de WEIMAR, que además ya no se iba a reproducir en Alemania, en el que las crisis gubernamentales tenían un origen diferente al de los votos de censura (59). Por tanto, la moción de censura constructiva no puede por sí sola proporcionar la estabilidad gubernamental que el Consejo Parlamentario deseaba.

b) Un Gobierno que posea la mayoría absoluta del Parlamento tendrá autoridad y capacidad de actuación, exista o no moción de censura constructiva, pues la oposición parlamentaria no podrá imposibilitar la plasmación de su programa político. Por el contrario, un Gobierno elegido sin esa mayoría o que la pierda durante la legislatura y tenga al Parlamento en su contra, se verá imposibilitado de cumplir su programa, aunque esté protegido por la moción de censura constructiva (60). La oposición, muy probablemente, no conseguirá consensuar un candidato para presentar la moción de censura constructiva, pero el Gobierno tampoco podrá aprobar sus proyectos de ley ni llevar adelante sus propuestas políticas, al carecer de la mayoría necesaria. Uno de los objetivos del Consejo Parlamentario era evitar los Gobiernos de gestión que existían en WEIMAR ante la imposibilidad de formar Gobiernos de mayoría parlamentaria. Para muchos comentaristas alemanes, la situación de un Gobierno minoritario protegido por la moción de censura constructiva no tendrá mucha diferencia con aquellos Gobiernos de gestión (61). Como señala FRIESENHAHN, ambas clases de Gobiernos serán igual de fuertes jurídicamente, pero igual de débiles políticamente (62).

---

Mißtrauensvotum. Chronik und Anmerkungen zum ersten Anwendungsfall des Art. 67 GG», cit., pp. 288-289; E. FRIESENHAHN, «Parlament und Regierung in modernen Staat», en *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtler (VVDStRL)*, núm. 16, 1958, p. 57; G. BURDEAU, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. de R. FALCÓN, Editora Nacional, Madrid 1981, p. 329; H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungsystems*, cit., p. 291.

(59) R. SCHNUR, «Aspetti attuali del Governo nella Repubblica Federale Tedesca», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico (RTDP)*, 1980, núm. 2, pp. 386-387.

(60) H. SCHNEIDER, «Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz», en *VVDStRL*, núm. 8, 1950, p. 30; K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller, Karlsruhe, 1978 (11.ª ed.), p. 252; E. FRIESENHAHN, «Parlament und Regierung in modernen Staat», cit., pp. 60-61; N. PÉREZ SERRANO, *Tres lecciones sobre la Ley Fundamental de Bonn*, Escuela Social, Madrid, 1951, pp. 65-66; R. HERZOG, «Art. 67», en T. MAUNZ y G. DÜRIG, *Grundgesetz. Kommentar*, cit., art. 67, p. 7; C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., página 294.

(61) A. HAMANN y H. LENZ, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland von 23. Mai 1949*, Luchterhand, Neuwied y Berlín, 1970 (3.ª ed.), p. 508; H. C. F. LIE-

Producida tal situación de Gobierno minoritario protegido por la moción de censura constructiva, las alternativas que existen son las siguientes: 1) la presentación de una moción de censura constructiva por una oposición heterogénea con el único objetivo de elegir un Canciller artificial, que dimitiría inmediatamente y daría paso a la aplicación del artículo 63 e incluso, a través del apartado IV de dicho artículo, a la disolución del *Bundestag* (63) (la crisis se habría producido, pero retardando enormemente su resolución respecto a los sistemas con moción de censura clásica); 2) la dimisión del Canciller al considerar que le es imposible continuar su labor (la moción de censura constructiva demostraría su incapacidad para fortalecer al Gobierno); 3) la permanencia en el poder del Canciller a toda costa bloqueando el normal desenvolvimiento del Estado (64) (la Administración no funcionaría pero no habría medio constitucional alguno de cesar al canciller); 4) el planteamiento de la cuestión de confianza por el Canciller y la derrota en la misma, para así poder solicitar al Presidente federal la disolución del *Bundestag* (nos encontraríamos, como en el primer supuesto, con una prolongación de la crisis); 5) la pérdida de la cuestión de confianza y la solicitud al Presidente federal de la aplicación del estado de necesidad legislativa del artículo 81 [esta vía permite la continuación del Gobierno y la plasmación de sus proyectos legislativos sin la colaboración del *Bundestag* por seis meses, por lo que transcurrido ese tiempo nos encontraríamos como al principio, al margen de la dificultad que tendría ese Gobierno para resistir los seis meses del artículo 81 (65)], y 6) pérdida de la cuestión de confianza, aplicación del artículo 81 y, al terminar los seis meses, intento del Presidente federal de nombramiento de un Canciller minoritario, por el artículo 63.4, para volver a aplicar el artículo 81 [posibilidad de vuelta a los Gabinetes presidenciales de WEIMAR y, finalmente, a la caída del régimen democrático (66)].

c) Si el Canciller pierde la confianza de su partido y se resiste a dimitir,

---

SEGANG, «Art. 67», cit., p. 910; M. MÜLLER, «Das konstruktive Mißtrauensvotum. Chronik und Anmerkungen zum ersten Anwendungsfall des Art. 67 GG», cit., p. 289; H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1292.

(62) «Parlament und Regierung in modernen Staat», cit., p. 61.

(63) R. HERZOG, «Art. 67», cit., art. 67, pp. 7-8.

(64) D. GRUBER, *Die Stellung des Regierungschefs in Deutschland und Frankreich*, Hansicher Gildenverlag, Joachim Heitmann & Co., Hamburgo, 1964, p. 29.

(65) A. GROSSER, *La démocratie de Bonn. 1949-1957*, Armand Colin, París, 1958, página 71.

(66) W. LEISNER, «Le Président de la République et le Gouvernement dans la Constitution de Bonn», cit., pp. 1051-1052.

la moción de censura constructiva conlleva el que el nombramiento del futuro Canciller se produzca a base de intrigas dentro del partido mayoritario, estando todavía en el cargo el Canciller actual (67).

d) La protección que el artículo 67 proporciona a los Gobiernos minoritarios puede permitir, como señala SATTLER (68), la continuación transitoria de un Gobierno democrático frente a una oposición mayoritaria, pero antidemocrática, por la aplicación de los artículos 68 y 81. Sin embargo, pensamos que, al margen de que tal situación de oposición dividida y antisistema no se ha producido recientemente en Alemania, será más probable que se produzcan las situaciones descritas en el punto b). Como el propio SATTLER reconoce, incluso en esa situación de defensa de un Gobierno democrático contra una oposición que no lo es, la moción de censura constructiva no cumple la regla fundamental del parlamentarismo de que el Gobierno dependa en todo momento de la mayoría parlamentaria (69); o sucede, como dice MONZ, que «el principio de la responsabilidad parlamentaria es ineficaz frente a un Gobierno minoritario» (70). La oposición parlamentaria ha de ser positiva y no meramente destructiva, pero su papel no puede restringirse únicamente a la plasmación de una alternativa al Gobierno. Tiene también la función de representar a la soberanía popular y, en virtud de la misma, de acomodar la titularidad del Gobierno a los deseos de la mayoría del electorado representado en el Parlamento. Por ello, debe poder proclamar en cualquier momento que el Gobierno ya no cuenta con su confianza, sin necesidad de vincular tal proclamación a la elección de una opción de gobierno en el mismo acto.

La moción de censura constructiva, por tanto, no proporciona estabilidad gubernamental, al depender ésta de otros factores; puede fomentar las intrigas contra un Canciller en el poder; favorece la continuación de Gobiernos minoritarios rechazados por la mayoría parlamentaria; y la situación de ineficacia a la que conduce la exigencia de la responsabilidad política so-

---

(67) H. NAWIASKY, *Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 100; M. MÜLLER, «Das konstruktive Mißtrauensvotum. Chronik und Anmerkungen zum ersten Anwendungsfall des Art. 67 GG», cit., p. 289.

(68) «Vertrauensfrage-Ersuchen und Art. 67 GG», en *Die öffentliche Verwaltung (DöV)*, noviembre 1967, pp. 771-772.

(69) *Ibidem*.

(70) H. MONZ, *Das parlamentarische Verantwortlichkeit in deutschen Staatsrecht einst und heute*, cit., p. 43. En el mismo sentido, W. LEISNER, «Le Président de la République et le Gouvernement dans la Constitution de Bonn», cit., pp. 1051.

lidaria del Gobierno puede romper los principios del régimen parlamentario y colocar a éste en una situación muy difícil.

6.<sup>3</sup> *Mociones de censura concurrentes*: El artículo 97.2 RB permite la presentación de «varias propuestas de elección» de canciller. La literalidad de este precepto puede dar a entender que nos encontramos ante la fórmula de las mociones de censura alternativas, introducidas por la Constitución española de 1978, y así ha sido entendido por algunos autores (71). Sin embargo, pensamos, con TROSSMANN, que ese precepto es engañoso, pues al exigir el mismo artículo una única votación, no puede haber propuestas de elección alternativas, sino sólo convergentes, es decir, mociones con motivación o firmantes diferentes que se adhieran a la inicial sin proponer nuevos candidatos (72).

7.<sup>a</sup> *Comunicación de la moción*: Una vez aceptada a trámite la moción, debe ser comunicada a todos los miembros del *Bundestag*, del *Bundesrat* y del Gobierno federal (arts. 20.2 y 77.1 RB). Medida laudable que permite que tanto los diputados como el Gobierno federal tomen conocimiento inmediato de la presentación de una moción de censura constructiva y puedan, así, preparar sus intervenciones.

8.<sup>a</sup> *Debate de la moción*: El artículo 67 LFB, a diferencia del artículo 63 LFB, no prohíbe la celebración de un debate previo a la votación de la moción de censura. Por ello, la doctrina ha entendido que es posible tal debate, aduciendo que la moción de censura constructiva es propuesta y desarrollada enteramente en el ámbito parlamentario, mientras que en la investidura es el Presidente federal quien propone un candidato (73). Por otra parte, es lógico, parlamentariamente hablando, que los proponentes de la moción de censura expliquen ante la Cámara sus razones para considerar errónea la gestión gubernamental y que el Canciller pueda contestar y defender sus posiciones (74). La imposibilidad de debatir la moción de censura eliminaría

(71) PH. LAUVAUX y J. ZILLER, «Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne: un bilan», en *RFDSPFE*, julio-agosto 1985, página 1036.

(72) *Parlamentsrecht der deutschen Bundestages*, cit., pp. 748-749.

(73) E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 244.

(74) H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1298; R. HERZOG, «Art. 67», cit., art. 67, p. 12; E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 244; D. GRUBER, *Die Stellung des Regierungschefs in Deutschland und Frankreich*, cit., p. 27; H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht der deutschen Bundestages*, cit., p. 751. Para KRÖGER, el debate no puede referirse

los hipotéticos efectos políticos que pueden perseguirse con su presentación, al margen de que se gane o pierda la votación. El debate debe realizarse en el plazo de cuarenta y ocho horas que existe entre la presentación y la votación, pues de otra forma se estaría vulnerando el artículo 67.2 LFB (75). El debate sería uno de los elementos que integraría la reflexión para la que se estableció el plazo de enfriamiento (76).

9.<sup>a</sup> *Momento de la votación*: La votación de la moción de censura ha de producirse a las cuarenta y ocho horas del momento en el que se presentó la misma (art. 67.2 LFB). En el caso de que se hubieran presentado varias mociones de censura, el plazo empieza a contar desde la primera, pues de otra forma podría alargarse indefinidamente la resolución de la censura (77). Por «momento de la presentación» ha de entenderse aquel en que la moción de censura es repartida a los parlamentarios y al Gobierno (78). Como por el artículo 124.1 RB el día de reparto no cuenta para el cómputo de los plazos, la moción de censura se votará al tercer día de haberse producido el reparto (79). Su intención es evitar los quórums precipitados y las mayorías casuales (80), y que el Gobierno caiga en el acaloramiento de un debate (81). Este es uno de los requisitos típicos de la racionalización del voto de censura, pero que ha sido regulado en la Ley Fundamental de manera muy acertada, pues permite que el Gobierno y sus parlamentarios no se vean sorprendidos con la votación inmediata de una moción de censura; pero no alarga excesivamente el período de incertidumbre que todo Gobierno vive al presentarse tal moción. En la actualidad, un plazo de dos días es suficiente para avisar a

---

al candidato, por analogía con el artículo 63: *Der Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 154.

(75) E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., pp. 244-245; H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., página 1300.

(76) E. BRANDT, *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauenregelungen*, cit., p. 82.

(77) H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1300, y J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., p. 446.

(78) H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht der deutschen Bundestages*, cit., p. 750.

(79) *Ibidem*, p. 750.

(80) H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1300; H.-P. SCHNEIDER, «Art. 67», cit., p. 599.

(81) B. SCHMIDT-BLEIBTRAU y F. KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Hermann Luchterhand, Neuwied y Darmstadt, 1983 (6.ª ed.), p. 735.

todos los parlamentarios y al Gobierno de la presentación de la moción de censura, celebrar un debate y votar dicha moción.

10.<sup>a</sup> *Forma de la votación:* Para que se produzca la votación es necesario que se encuentren presentes más de la mitad de los miembros del *Bundestag* (art. 45.1 RB) y que el presidente del mismo declare que la mayoría exigida para la aprobación de la moción está presente (art. 48.3 RB). La votación se realiza por medio de papeletas secretas (art. 97.2 RB), lo que conlleva la inexistencia de publicidad sobre la actuación de los parlamentarios. Esta medida nos parece errónea, pues es contraria al principio de publicidad parlamentaria en un tema de vital importancia e irresponsabiliza a los parlamentarios. El electorado desconoce cómo se han comportado sus elegidos en un asunto tan crucial como la censura a un Canciller y la elección de uno nuevo, lo que resta elementos de juicio para su decisión en las próximas elecciones.

11.<sup>a</sup> *Mayoría exigida:* La aprobación de una moción de censura constructiva requiere el voto favorable a la misma de la «mayoría de sus miembros [del *Bundestag*]» (arts. 67.1 LFB y 97.2 LFB). De acuerdo con el artículo 121 LFB, el término «mayoría de los miembros del *Bundestag*» ha de entenderse en el sentido de «mayoría del número legal de miembros», es decir, de la mayoría absoluta del *Bundestag*. El número legal de miembros es el indicado por la ley electoral, siendo fijo tal número para toda la legislatura, aunque se produzcan vacantes por cualquier causa, salvo el caso de los escaños pertenecientes a un partido declarado inconstitucional, que, de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 23 de octubre de 1952, no sirven para el cómputo de las mayorías (82). Pensamos que la exigencia de dicha mayoría es una medida necesaria para que el Parlamento exprese su desconfianza al Gobierno. Para que se produzca la ruptura de la relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno ha de demostrarse claramente que los parlamentarios que están a favor de tal ruptura son superiores en número a la suma de los contrarios, los abstencionistas y los ausentes. Otra cuestión es que la conjunción de este requisito con la *constructividad* de la moción haga prácticamente imposible la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno.

12.<sup>a</sup> *Efectos jurídicos de la aprobación de una moción de censura constructiva:* La aprobación de la moción de censura constructiva no obliga jurí-

---

(82) J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., pp. 70-71.

dicamente al Canciller a presentar la dimisión, sino que, de acuerdo con el artículo 67.1 LFB, es el *Bundestag* el que aprueba la elección de un nuevo Canciller y la petición al Presidente federal de que cese al anterior. Por tanto, es el Presidente quien está obligado a cesar al Canciller actual y nombrar al nuevo, careciendo de discrecionalidad alguna en estos temas aunque no necesite refrendo (art. 58 LFB) (83). La propia literalidad del artículo 67 apoya esta tesis: el Presidente «muß dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen» («tiene que acceder a esta solicitud [de cese del Canciller] y nombrar al elegido»). Parece que el cese del antiguo Canciller ha de ser inmediato, pues la intención de los constituyentes alemanes era conseguir que existiera el mínimo plazo posible entre el cese de un Canciller y el nombramiento del siguiente, pero la doctrina ha discutido si el Presidente dispone de un plazo para el nombramiento del nuevo. Mientras algunos optan por la aplicación analógica del artículo 63.4 LFB, que señala un plazo de siete días (84), otros lo consideran inaplicable por corresponder a un supuesto diferente (85). De todas formas, el nombramiento no puede eludirse por mucho tiempo, pues el Presidente podría ser acusado por el *Bundestag* de violación de la Constitución a través del artículo 61 LFB (86).

13.<sup>a</sup> *Efectos jurídicos del rechazo de una moción de censura constructiva*: No existe sanción jurídica alguna para los firmantes de la moción ni se veda período alguno posterior a la resolución de la censura para presentar otra.

14.<sup>a</sup> *La moción de censura constructiva del artículo 115.h.2 LFB*: En el estado de Defensa (*Verteidigungsfall*) del título X.a de la LFB, la Comisión Conjunta (*Gemeinsame Ausschuß*) del artículo 53.a.1 LFB (formada en sus dos terceras partes por miembros del *Bundestag* y en la tercera restante por componentes del *Bundesrat*) (87) puede expresar su desconfianza al Canciller

(83) A. HAMANN, «Präsidentsdemokratie? (Bundespräsident und Bundeskanzler nach dem Grundgesetz)», en *Das Recht in Amt (RiA)*, 1959, núm. 11, p. 162; J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., p. 96; R. HERZOG, «Art. 67», cit., art. 67, pp. 8-9.

(84) D. GRUBER, *Die Stellung des Regierungschefs in Deutschland und Frankreich*, cit., p. 28, y W. JELLINEK, «Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner GG», en *VVDStRL*, núm. 8, 1950, p. 11.

(85) H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1300.

(86) J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., p. 98.

(87) En la actualidad está compuesta por veintidós miembros del *Bundestag* y once

a través de una moción de censura que contenga el nombre de un sucesor y sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros de dicha Comisión Conjunta (art. 115.h.2 LFB). Por tanto, estamos ante una moción de censura constructiva especial y en circunstancias especiales. La Comisión Conjunta sustituye a las dos Cámaras del Parlamento alemán en el estado de Defensa y pensando que no puedan reunirse o tomar decisiones (art. 115.a LFB). Durante su vigencia se mantiene la relación de confianza entre el Canciller y la Comisión Conjunta, como representante del Parlamento. En virtud de ello, la citada Comisión puede exigir la responsabilidad política del Canciller, a través de una moción de censura constructiva. Sus características son idénticas a las del artículo 67 LFB, salvo en algunos aspectos en los que se tiende a agravar los requisitos por la situación en la que se desarrolla esa moción de censura. Dichos aspectos son los siguientes: *a)* mínimo de proponentes (de acuerdo con el artículo 16 del Reglamento de la Comisión Conjunta de 23 de julio de 1969, la moción de censura ha de ser propuesta «por, al menos, nueve miembros de la Comisión Conjunta», lo que equivale a casi el 30 por 100 de la citada Comisión); *b)* plazo [no existe plazo legal entre la propuesta y la votación, pudiendo realizarse ésta inmediatamente. La razón de esta ausencia puede estar en la perentoriedad que exige la situación que vive el país en esos momentos (88)]; *c)* mayoría exigida [la moción de censura ha de recibir el voto favorable de, al menos, dos tercios de la Comisión, es decir, veintidós votos de los treinta y tres existentes. El objetivo de esta mayoría tan elevada es el de ensanchar la base parlamentaria del canciller en una situación tan delicada (89)].

15.<sup>a</sup> «*Mißbilligungsbeschlüssen*» (*resoluciones de desaprobación*) *contra el Canciller o contra el Gobierno*: La mayoría del Consejo Parlamentario consideró que la única moción de censura existente debía ser la del artículo 67, excluyendo cualquier otra moción que implicara jurídicamente el cese del Canciller federal. Por tanto, la mayoría de la doctrina alemana ha considerado que serán inconstitucionales todas las mociones que intenten expresar un mandato imperativo de cese para el Canciller o para el Gobierno, pero no las que expresen una crítica o una censura política al Canciller, dejando en sus

---

del *Bundesrat*, de acuerdo con el artículo 1 del Reglamento de la Comisión Conjunta de 23 de julio de 1969.

(88) E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 251; R. HERZOG, «Art. 115-h», cit., art. 115-h, p. 11.

(89) R. HERZOG, «Art. 115-h», cit., art. 115-h, p. 10.

manos la valoración de tal moción (90). Algunos autores han realizado la distinción entre *Mißbilligungsbeschlüssen* contra la política general del Canciller (que serían ilícitas al tener idénticos efectos políticos al voto de censura) y contra una política particular del canciller (que serían lícitas) (91). Parece, de todas formas, difícil de aceptar que quepan acuerdos reprobatorios contra un Canciller, aunque jurídicamente no impliquen su cese, pues políticamente sus efectos serán idénticos y la exigencia de la responsabilidad política del Canciller está delimitada por el artículo 67 (92). En otra situación se encuentran las *Mißbilligungsbeschlüssen* contra los ministros, que analizaremos posteriormente, cuya responsabilidad se proclama en el artículo 65 LFB, pero sin cauce formal para expresarla. Sin embargo, parece que la práctica parlamentaria alemana ha aceptado también las referentes al Canciller, aunque sólo se ha presentado una (93).

---

(90) H. SCHNEIDER, «Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz», cit., pp. 28 y 53; B. SCHMIDT-BLEIBTRAU y F. KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 734; M. R. LIPPERT, *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem*, cit., p. 426; E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., pp. 234-237; A. HAMANN y H. LENZ, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland von 23. Mai 1949*, cit., pp. 508-509; K. KRÖGER, *Der Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 156; H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1301; H. C. F. LIESEGANG, «Art. 67», cit., p. 908; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo I, C. H. Beck, Munich, 1984 (2.ª ed.), p. 997. Han sido admitidas también las *Mißbilligungsbeschlüssen* contra el Gobierno en su conjunto: E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 239; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo I, cit., p. 997.

(91) W. JELLINEK, «Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner GG», cit., p. 3; A. SATTLER, «Vertrauensfrage-Ersuchen und Art. 67 GG», cit., páginas 770-771.

(92) En tal sentido se pronuncia MÜNCH, *Die Bundesregierung*, 1954, pp. 178-179, citado por E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., pp. 232.

(93) H.-P. SCHNEIDER, «Art. 67», cit., p. 600.

II. MOCION DE CENSURA CONSTRUCTIVA Y ESTABILIDAD  
GUBERNAMENTAL EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA  
(1949-1987)

La República Federal de Alemania ha conocido a partir de 1949 una estabilidad gubernamental cuyo índice puede situarse fácilmente entre los más elevados del parlamentarismo democrático. Por tanto, la ansiada estabilidad del ejecutivo perseguida por el Consejo Parlamentario parece haber sido conseguida. Uno de los elementos que dicho Consejo concibió para la consecución de la estabilidad fue la moción de censura constructiva, de lo que podría deducirse que ésta ha cumplido la función para la que fue creada. Pese a ello, la generalidad de la doctrina alemana considera que la estabilidad gubernamental proviene de la existencia de un sistema de partidos del que han surgido con facilidad mayorías parlamentarias claras, bien homogéneas, bien de coalición (1949: coalición mayoritaria multipartidista en torno a la CDU/CSU; 1953: mayoría absoluta CDU/CSU; 1957 en adelante: coalición de dos partidos en el Gobierno con mayoría absoluta), y no de los mecanismos constitucionales de exigencia de la responsabilidad política (94). En palabras de BRANDT, «el aumento de las exigencias para la realización de un voto de censura parlamentario no ha sido capaz de desempeñar ninguna influencia positiva en la estabilidad política de la República Federal de Alemania» (95).

(94) A. M. BIRKE, «Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und der Bunder», cit., p. 92; A. J. HEIDENHEIMER, *The government of Germany*, Thomas Y. Crowell Company, Nueva York, 1966 (2.ª ed.), pp. 60-61; N. JOHNSON, *State and government in the Federal Republic of Germany. The Executive at work*, Pergamon Press, Oxford, 1983 (2.ª ed.), pp. 29-43; K. KRÖGER, *Der Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 153; T. OPPERMAN, «Parlamentarisches Regierungssystem des Grundgesetzes», en *VVDSiRL*, núm. 33, 1975, p. 25; J. ROVAN, *L'Allemagne du changement*, Calman-Lévy, París, 1983, p. 16; H. C. F. LIESEGANG, «Art. 67», cit., p. 911; H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1292; E. FRIESENHAHN, «Parlament und Regierung in modernen Staat», cit., p. 57; PH. LAVAUX y J. ZILLER, «Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne: un bilan», cit., pp. 1066-1067; C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., pp. 291-292; H.-P. SCHNEIDER, «El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania», cit., p. 361; R. LEICHT, «Mißtrauensvotum und Vertrauensfrage-Eine konstruktive alternative», cit., p. 205; R. HERZOG, «Art. 67», cit., art. 67, p. 6.

(95) E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 277.

Las crisis gubernamentales de 1966, 1972 y 1982 evidencian que la influencia de la moción de censura constructiva para solventar o reducir dichas crisis ha sido nula.

La crisis gubernamental de 1966 (96) mostró claramente la inadecuación de los mecanismos constitucionales ideados por la Ley Fundamental para evitar las crisis gubernamentales (97). Frente al Canciller ERHARD (CDU/CSU), que pasa a ser minoritario (al abandonar los liberales la coalición gubernamental) y que no está fuertemente apoyado por su partido, pero que tampoco dimite, la vía adecuada para la oposición (FDP-SPD), mayoritaria en ese momento, era la exigencia de la responsabilidad política. Sin embargo, la no concreción de un Gobierno conjunto socialdemócrata-liberal imposibilitó dicha exigencia. La necesidad de presentar un candidato a Canciller impidió que la crisis gubernamental pudiera encontrar una salida clara y rápida. Por el contrario, un voto de censura clásico hubiera solucionado más rápidamente la crisis, pues el SPD y el FDP lo hubieran apoyado, pasándose luego a la elección de un Canciller. La crisis, finalmente, se resolvió tardíamente, de forma extraparlamentaria y con el grave inconveniente de que la CDU tuvo que buscar un nuevo Canciller a espaldas del antiguo Canciller ERHARD (98).

En 1972 se produjo la primera aplicación práctica del artículo 67 LFB en veintitrés años, pudiendo confrontarse de esa manera las razones aportadas para su creación con la realidad política. Además, se producía en una situación política apropiada para comprobar los hipotéticos efectos estabilizadores de la moción de censura constructiva, pues se trataba de un Gobierno (SPD-FDP) que estaba al borde de perder la mayoría parlamentaria.

---

(96) Una exposición detallada de la crisis de 1966 puede obtenerse en E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., pp. 206-208, y en PH. LAVAUX y J. ZILLER, «Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne: un bilan», cit., pp. 1032-1033.

(97) E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 214, y *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauenregelungen*, cit., p. 65; PH. LAVAUX y J. ZILLER, «Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne: un bilan», cit., p. 1068; G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967, p. 196.

(98) E. BRANDT, *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauenregelungen*, cit., p. 67, y K. VON BEYME, «Governments, Parliaments and the structure of power in political parties», en H. DAALDER y P. MAIR (eds.), *Western european party systems. Continuity & Change*, Sage, Londres, 1983, p. 366.

ria (99). Sin embargo, al igual que en 1966, la existencia del artículo 67 no consiguió evitar la crisis gubernamental (100). La oposición se quedó a dos votos de conseguir la mayoría absoluta, pero evidenció la débil posición en que se encontraba el Gobierno. El Canciller BRANDT no tuvo más remedio que recurrir a la *estratagema* de presentar una cuestión de confianza para perderla y así poder solicitar al Presidente federal la disolución del *Bundestag*.

Al contemplar los sucesos de 1972 hay que recordar que la estabilidad gubernamental en un sistema parlamentario depende de la relación existente entre las fuerzas políticas. Si el Gobierno se encuentra en minoría terminará dimitiendo o disolviendo el Parlamento, si tiene esta posibilidad, aunque exista todo un arsenal de mecanismos constitucionales a su favor (101). En 1972, la moción de censura constructiva no triunfó, por lo que aparentemente conseguía su objetivo de evitar la crisis. Sin embargo, mostró algo más importante, que es que una moción de censura constructiva, aunque no se apruebe, si evidencia que el Gobierno no posee la mayoría, no produce estabilidad alguna (102). El Gobierno se ve obligado a dar alguna salida a la situación, bien recomponiendo la mayoría, bien dimitiendo o disolviendo el Parlamento. Esta

---

(99) Los datos de esta crisis han sido tomados fundamentalmente de M. MÜLLER, «Das konstruktive Mißtrauensvotum. Chronik und Anmerkungen zum ersten Anwendungsfall des Art. 67 GG», cit., pp. 275-281; y también de E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., pp. 209-212, y P.H. LAVAUX y J. ZILLER, «Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne: un bilan», cit., pp. 1045-1047.

(100) E. BRANDT, *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauenregelungen*, cit., p. 70; A. M. BIRKE, «Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und der Bunder», cit., p. 91.

(101) Un ejemplo práctico puede estar en la situación vivida en el Estado de Hamburgo en 1982. Celebradas las elecciones el 6 de junio, la CDU obtuvo 56 escaños; la SPD, 55, y DG (Die Grünen-Los Verdes), 9. La formación de un Gobierno estable era imposible al no llegarse a un acuerdo SPD-DG. Pese a no existir investidura y recoger la Constitución de Hamburgo la moción de censura constructiva, el anterior Gobierno socialdemócrata no podía subsistir, pues el sistema de partidos se lo impedía, llegando el 22 de octubre la autodisolución del Parlamento federado, tras lo cual la SPD obtuvo mayoría absoluta; véase M. FROMONT, «Le parlementarisme allemand de 1981 a 1983: crise et mutation», en *RDPSPFE*, julio-agosto 1983, pp. 937-940.

(102) P.H. LAVAUX y J. ZILLER, «Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne: un bilan», cit., p. 1047; H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, cit., pp. 290-291; H.-P. SCHNEIDER, «El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania», cit., p. 361; H. C. F. LIESEGANG, «Art. 67», cit., p. 910; R. HERZOG, «Art. 67», cit., art. 67, p. 6.

última, que parecía la solución más adecuada en 1972, se vio dificultada también por el diseño constitucional de la Ley Fundamental, que impide la disolución discrecional en manos del Canciller. Ante ello, sólo quedaban dos opciones: reformar la Constitución (103) o utilizar atípicamente el artículo 68, como en efecto se hizo.

La segunda moción de censura constructiva en la historia de la República Federal fue presentada en septiembre de 1982 por la CDU/CSU y el FDP (que acababa de abandonar la coalición de Gobierno) contra el Canciller SCHMIDT (SPD), al frente de un Gabinete minoritario. El 1 de octubre la moción de censura fue votada favorablemente por 256 diputados, ocho más que la mayoría absoluta, con lo que KHOL pasó a ser el nuevo Canciller. Sin embargo, el nuevo Gobierno tuvo una efímera vida, ya que el Canciller planteó en diciembre la cuestión de confianza, que fue rechazada al abstenerse la mayoría parlamentaria, para así poder proponer al Presidente la disolución del *Bundestag* (104). Si la moción de censura constructiva de 1972 planteaba el interesante supuesto de la irrelevancia de su derrota para contener la crisis gubernamental, la de 1982 también presentó aspectos muy importantes. Esta última moción se planteó en un Parlamento tripartito, siendo uno de los partidos de centro, y éstas son prácticamente las únicas condiciones en las que la moción de censura constructiva puede triunfar, pues tanto en un sistema bipartidista como en uno multipartidista es casi inaplicable. De esta forma, en 1982 el FDP pudo cambiar de bando y hacer triunfar la moción, lo que, en principio, desechaba los pronósticos sobre la imposibilidad práctica de realización de la moción de censura constructiva. En los anteriores casos se había comprobado la futilidad de tal moción para impedir las crisis gubernamentales, mientras ahora canalizaba por vez primera una crisis. Sin embargo, esto no es cierto, pues la aprobación de la moción de censura constructiva no fue más que un paréntesis en la crisis.

En un sistema de partidos como el alemán de 1982, en el que dos partidos se coaligan para gobernar mientras el tercero forma la oposición, un cambio en la coalición gubernamental es percibido como un fraude a los electores. Hay que tener en cuenta que, poco antes de las elecciones de 1980,

---

(103) Tal solución fue propuesta por el vicepresidente del *Bundestag* y por el portavoz del Grupo Parlamentario CDU, pero se desechó.

(104) Los datos han sido tomados de M. FROMONT, «Le parlementarisme allemand de 1981 a 1983: crise et mutation», cit., pp. 942-954, y de PH. LAVAUX y J. ZILLER, «Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne: un bilan», cit., pp. 1048-1056.

GENSCHER, presidente del FDP, había declarado en el Congreso de su partido que el elector «que vota FDP permite a SCHMIDT permanecer como canciller» (105). Estos compromisos del FDP fueron recordados por los socialdemócratas en el debate de la moción de censura: así, el Canciller SCHMIDT declaró que «vuestro modo de proceder es legal, pero sin ninguna legitimidad interior, sin ninguna legitimación moral» (106). Se ponía de manifiesto que tal cambio de política no era factible en medio de la legislatura, pues suponía un giro completo respecto a la oferta que se había hecho a los electores (107). El nuevo Gobierno requería la confianza de las urnas para seguir funcionando y para ello se usó de nuevo anómalamente el artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn (108).

(105) Citado por M. FROMONT, «Le parlementarisme allemand de 1981 a 1983: crise et mutation», cit., p. 947.

(106) Citado por *ibidem*.

(107) Opinión también compartida por la opinión pública, reflejada en las encuestas, y en las que los liberales «llegaron a las cotas más bajas de popularidad y credibilidad. Sólo un 3 por 100 se declaraba a favor del FDP, y desde entonces [cambio de coalición] GENSCHEER se ha convertido en el político más impopular de la República Federal de Alemania» (*El País*, 24 de febrero de 1983, p. 5).

(108) La reforma de la Constitución para incorporar la disolución discrecional en manos del canciller fue propuesta por el ministro del Interior ZIMMERMANN (CSU): M. FROMONT, «Le parlementarisme allemand de 1981 a 1983: crise et mutation», cit., p. 951. La utilización del artículo 68 fue todavía más complicada que en 1972, ya que ahora no estaba nada claro que la mayoría no pudiera sostenerse parlamentariamente, que era para lo que se había creado el artículo 68 LFB. Cuatro diputados la recurrieron ante el Tribunal Constitucional Federal, que, con dos votos disidentes, se pronunció en favor de la constitucionalidad; la sentencia del Tribunal Constitucional (pp. 235 y ss.), así como las alegaciones de las partes (pp. 3 y ss.), puede verse en W. HEYDE y G. WÖHRMANN (eds.), *Auflösung und Neuwahlen des Bundestages 1983 vor dem Bundesverfassungsgericht*, C. F. Müller, Heidelberg, 1984.

Dicha sentencia ha sido resumida en castellano en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional (BJC)*, núm. 24, abril 1983, pp. 427-449, y comentada por F. SAINZ MORENO, «Acerca de la disolución del 'Bundestag', el 7 de enero de 1983 (Sentencias del Tribunal Constitucional de 11 y 12 de enero de 1983 y de 16 de febrero de 1983)», en *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, núm. 8, mayo-agosto 1983, páginas 209-245, y especialmente por E. MARTÍNEZ SAMPERE, «La disolución del 'Bundestag': análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 16 de febrero de 1983», en *REDC*, núm. 12, septiembre-diciembre 1984, pp. 169-206, y por I. LASAGABASTER, «La cuestión de confianza en la Ley Fundamental de Bonn y la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 6 de marzo de 1983», en *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, núm. 6, mayo-agosto 1983, pp. 259-276.

La disolución de enero de 1983 «evidencia la emergencia de una especie de convención constitucional por la que se requiere que el uso del artículo 67 sea subsiguientemente colocado ante el veredicto de los electores» (109); es decir, que la formación de un Gobierno en base a la moción de censura constructiva se presenta como artificial en un sistema tripartito, y, ante ello, no cabe más salida que la disolución. Por tanto, la moción de censura constructiva ni evita las crisis gubernamentales ni las acorta. Pensamos que los mismos resultados podrían conseguirse con una moción de censura clásica y el derecho de disolución gubernamental, sin que se resintieran las posibilidades de exigencia de la responsabilidad política solidaria del Gobierno.

Los datos anteriores muestran los nulos beneficios aportados por la moción de censura constructiva para solucionar o reducir las crisis gubernamentales, pero incluso de los cálculos efectuados por DOMES podría deducirse que la moción de censura constructiva no sólo no favorece la estabilidad gubernamental, sino que la perjudica. Así, el citado autor señala que entre la Federación y los *Länder* con moción de censura constructiva ha existido un promedio de 0,29 crisis por legislatura (sólo se tienen en cuenta cuando durante la legislatura son sustituidos un jefe de Gobierno, un partido de la coalición gubernamental o un número importante de ministros), mientras que en el resto de *Länder* el promedio ha sido de 0,11 crisis (110). Aplicando un criterio cualitativo para medir las crisis, en que el valor 1 sea la retirada de un solo ministro y el valor 6 el cambio del partido líder en la coalición gubernamental (111), el conjunto de ordenamientos con moción de censura

---

(109) N. JOHNSON, *State and government in the Federal Republic of Germany. The Executive at work*, cit., p. 56. En el mismo sentido, H.-P. SCHNEIDER, «El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania», cit., p. 361; H.-P. SCHNEIDER, «Das parlamentarische System», en E. BENDA, W. MAIHOFFER y H.-J. VOGEL, *Handbuch des Verfassungsrechts*, Walter de Gruyter & Co., Berlín, 1983, página 271.

(110) «Regierungskrisen in Bund und Ländern seit 1949 und die Funktion des konstruktiven Mißtrauensvotum», en P. HAUNGS (ed.), *Res Publica. Studien zum Verfassungswesen. Dolf Sternberger zum 70. Geburtstag*, Wilhelm Fink, Munich, 1977, página 60.

(111) Una gran reconstrucción del Gabinete con los mismos miembros de coalición e idéntico jefe de Gobierno sería el valor 2; el cambio del jefe de Gobierno, manteniéndose la misma mayoría gubernamental, el valor 3; el cambio del partido minoritario en la coalición, continuando el mismo jefe de Gobierno, el valor 4, y el cambio del partido minoritario en la coalición y del jefe de Gobierno, manteniéndose el partido mayoritario, el valor 5. *Ibidem*, p. 60.

constructiva da un valor de 7,5 y el resto un valor de 3,5, lo que demuestra que la moción de censura constructiva no evita las crisis (112).

De todos modos, aunque sería también simplista deducir de los guarismos anteriores que la moción de censura constructiva fomenta, *per se*, la inestabilidad gubernamental, puede afirmarse que no es un factor estabilizador por sí solo. A pesar de ello, el propio DOMES cuestiona las críticas a la moción de censura constructiva alegando que hay que confrontarla con la situación para la que se creó: con partidos extremistas y anticonstitucionales que produzcan mayorías negativas. En ese sentido, pone como ejemplo la primera legislatura alemana tras la guerra (1949-1953), en la que se reprodujo una constelación de fuerzas similar a la segunda fase de WEIMAR (1924-1930). Para el citado autor, las discrepancias en la coalición gubernamental en ese período no desembocaron en crisis gracias a la moción de censura constructiva. Por ello, su valor sería importante como elemento positivo en los casos de multipartidismo extremo, quedando difuminado con una estructura estable de pocos partidos políticos (113). Sin embargo, parece difícilmente sostenible tal apreciación si tenemos en cuenta que la mayoría gubernamental de 1949-1953 consiguió salvar seis *Mißbilligungsanträge* (mociones de desaprobación) individuales en ese período (114); es decir, que la estabilidad de dicho período proviene de la formación de una mayoría parlamentaria cohesionada y no de la existencia de la moción de censura constructiva.

La conclusión que puede sacarse tras casi cuarenta años de parlamentarismo en Alemania es que con un sistema de partidos como el de Bonn, la Constitución de WEIMAR hubiera, muy probablemente, sobrevivido (115) y que, por el contrario, «las dificultades para cesar al Gobierno a través de reglas jurídico-constitucionales no hubieran podido impedir la causa de la inestabilidad gubernamental: la ruptura de las coaliciones» (116).

(112) *Ibidem*, pp. 60-61.

(113) *Ibidem*, p. 61.

(114) E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 214.

(115) T. OPPERMANN, «Parlamentarisches Regierungssystem des Grundgesetzes», cit., p. 26.

(116) E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 276. En el mismo sentido, E. FRIESENHAHN, «Parlament und Regierung in modernen Staat», cit., p. 57; B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions européennes*, Presses Universitaires de France, París, 1951, tomo I, p. 77, y CH. CADOUX, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Cujas, París, 1982, vol. II, p. 70.

### III. LA RESPONSABILIDAD POLITICA INDIVIDUAL EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

El artículo 65 LFB determina la responsabilidad política del Canciller por la definición de las líneas directrices de la política, responsabilidad actuada a través de la moción de censura constructiva del artículo 67. Estamos, por tanto, ante una responsabilidad política colectiva del Gobierno alemán encarnada en su Canciller. Junto a ella, el propio artículo 65 establece que «en el marco de esas líneas directrices de la política [las elaboradas por el Canciller], cada ministro federal dirige los asuntos de su Departamento, de manera independiente y bajo su propia responsabilidad». Por tanto, de una lectura conjunta del artículo 65 se desprende que cada ministro ostenta un doble carácter: como miembro del Gobierno y como jefe de un departamento ministerial (117). Si, por otra parte, constatamos que la existencia de las líneas directrices fijadas por el Canciller no impide una gestión autónoma bajo las mismas, ya que son más una barrera que unas órdenes efectivas (118), debemos extraer la conclusión de que los miembros del Gobierno federal están sujetos a una doble responsabilidad: colectiva e individual. Esta última responsabilidad no se refiere a la civil derivada por los daños que ocasione el Estado, recogida en el artículo 839 del Código civil alemán, o a la penal por delitos de tipo común (no existe responsabilidad penal específica de los ministros), sino a una responsabilidad *política* derivada de la gestión política de los departamentos ministeriales (119). Dicha responsabilidad es, en principio, intraorgánica y exigible por el Canciller federal al estar en sus manos el nombramiento y cese de los ministros (artículo 64.1 LFB). El problema que se presenta en la República Federal es el de si esa responsabilidad política individual puede ser también de carácter parlamentario.

La consideración de la responsabilidad parlamentaria individual como «una institución del parlamentarismo» (120) nos conduce a que su inexistencia sólo pueda basarse en una declaración explícita de la Constitución en tal

---

(117) J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., pp. 283-284.

(118) *Ibidem*, pp. 291-292.

(119) *Ibidem*, p. 299.

(120) P. BADURA, «Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister», en *Z Parl*, diciembre 1980, p. 580.

sentido. Como ésta no se produce en la Ley Fundamental, sino que, por el contrario, se puede deducir del artículo 65, la responsabilidad política individual puede ser exigida por el *Bundestag*. Lo que no existe en Alemania es contrario, se puede deducir del artículo 65; la responsabilidad política individual, pero ello no la excluye (121). Como señala AMPHOUX, «la moción de censura no es más que un medio de poner en marcha la responsabilidad, pero no es el propio principio. El hecho de que la Ley Fundamental no haya previsto la posibilidad de moción de censura contra los ministros no significa la negación de su responsabilidad» (122). La inexistencia de una responsabilidad política individual exigible por el *Bundestag* colocaría a los ministros en la posición de meros secretarios de Estado (123).

El Consejo Parlamentario que elaboró la Ley Fundamental desechó la posibilidad de recoger votos de censura individuales que condujeran a la obligación jurídica de dimitir, reservando el cese de los mismos al Canciller (124). Las razones de tal decisión fueron la persistente determinación de dicho Consejo para asegurar la homogeneidad y estabilidad gubernamentales, que se pensaba peligraban con los votos de censura individuales (125). Sin embargo, la exigencia de responsabilidad individual por el Parlamento sigue subsistiendo; una responsabilidad que «consiste en el poder permitido al Parlamento de expresar a un ministro su desaprobación y de manifestarle que

---

(121) La prueba concluyente en tal sentido la pueden proporcionar las Constituciones de Baden-Württemberg y Berlín, que recogen, en sus artículos 49.1 y 43.5, respectivamente, la responsabilidad individual en términos idénticos a los del artículo 65 LFB y luego regulan la moción de censura individual (arts. 56 y 42). Por otra parte, las Constituciones de Bremen (art. 110), Hamburgo (art. 35), Rheinland-Pfalz (art. 99) y Saarland (art. 88) recogen también votos de censura individuales. Las de Nordrhein-Westfalen (art. 55), Niedersachsen (art. 28), Bayern (art. 51.1) y Schleswig-Holstein (art. 24.2) establecen la responsabilidad política individual pero no regulan procedimiento jurídico alguno para exigirla.

(122) J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., p. 303.

(123) E. FRIESENHAHN, «Parlament und Regierung in modernen Staat», cit., p. 58.

(124) P. BADURA, «Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister», cit., p. 577; E. BRANDT, *Vertrauensersfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 238; J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., p. 228.

(125) J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., pp. 217-219; U. M. (anónimo), «Mißbilligungsvoten gegen Bundesminister», en *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, núm. 76, 1960-1961, p. 339.

su conducta está en desacuerdo con las concepciones de la mayoría» (126); y ello porque «el control parlamentario sería una espada sin hoja, si el resultado de la crítica parlamentaria no pudiera establecerse a través de una decisión formal» (127).

Por tanto, de la Constitución parece desprenderse que caben los acuerdos que, sin hacer tambalear al Gobierno, expresen la opinión del Parlamento sobre un ministro (128); y de ahí que la práctica parlamentaria alemana haya creado los *Tadelsvoten* (votos de reprobación), las *Mißbilligungsbeschlüssen* (resoluciones de desaprobación) y las *Mißbilligungsanträgen* (mociones de desaprobación), en las que el *Bundestag* manifiesta su opinión contraria a la conducta de un ministro. La licitud de tales acuerdos ha sido admitida por la generalidad de la doctrina, entre otros motivos porque en un sistema parlamentario es muy difícil prohibir que el Parlamento opine sobre la conducta de los integrantes de un órgano que, como el Gobierno, tiene una relación tan especial con el mismo. Por tanto, los *Tadelsvoten*, las *Mißbilligungsanträgen* y las *Mißbilligungsbeschlüssen* son constitucionales siempre que su intención sea presionar al Canciller, pero sin que éste se halle obligado jurídicamente a cesar al ministro reprobado (129).

En la práctica han surgido también las mociones de petición al Canciller de que proponga al presidente el cese de un ministro (*Ersuchen an den Bundeskanzler, dem Bundespräsident die Entlassung eines bestimmten Ministers vorzuschlagen*), que, aunque para la mayoría de la doctrina son lícitas al no ser jurídicamente vinculantes (130), para KRÖGER no lo son, pues su apro-

(126) J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., p. 303.

(127) U. M. (anónimo), «*Mißbilligungsvoten gegen Bundesminister*», cit., p. 340.

(128) E. BRANDT, *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauenregelungen*, cit., p. 79.

(129) E. BRANDT, *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauenregelungen*, cit., p. 79; A. HAMANN y H. LENZ, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland von 23. Mai 1949*, cit., pp. 508-509; H. VON MANGOLDT, *Das Bonner Grundgesetz*, cit., p. 1301; C. F. LIESEGANG, «Art. 67», cit., pp. 908-909; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo I, cit., p. 997; H.-P. SCHNEIDER, «Art. 67», cit., p. 600; U. M. (anónimo), «*Mißbilligungsvoten gegen Bundesminister*», pp. 340-341; G. VON WICK, «*Die Verantwortung der Bundesminister*», en *DöV*, febrero 1956, p. 114; E. FRIESENHAHN, «*Parlament und Regierung in modernen Staat*», cit., pp. 58-59.

(130) E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 241; G. VON WICK, «*Die Verantwortung der Bundesminister*», cit., p. 114; J. AMPHOUX, *Le Chancelier Fédéral dans le régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne*, cit., p. 304; U. M. (anónimo), «*Mißbilligungsvoten gegen Bundesminister*», cit., pp. 341-342.

bación equivaldría a un voto de censura, y eso contravendría el artículo 67 (131).

Hasta 1981 se habían presentado doce *Mißbilligungsbeschlüssen* contra ministros individuales y cinco mociones pidiendo al Canciller que proponga al Presidente el cese de un ministro, sin que ninguna haya podido ser aprobada (132), por lo que no podemos saber si los efectos políticos predicados de dichas mociones se confirmarían en la práctica y podrían derivar en un efecto jurídico, vía convención constitucional.

Por el contrario, parece claro que la moción pidiendo la supresión del sueldo de un ministro en los presupuestos es inconstitucional, pues dicha supresión está prohibida por los artículos 1 y 11.1 de la Ley sobre los ministros federales de 27 de julio de 1971 (133).

---

(131) *Der Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 157.

(132) E. BRANDT, *Die Bedeutung parlamentarischer Vertrauenregelungen*, cit., páginas 53-54; H.-P. SCHNEIDER, «Art. 67», cit., p. 600.

(133) E. BRANDT, *Vertrauenserfordernis, Minsstrauensvotum und parlamentarisches Regierungssystem*, cit., p. 240; H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, cit., p. 327; K. KRÖGER, *Der Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 156. Para G. VON WICK, «Die Verantwortung der Bundesminister», cit., p. 114, y U. M. (anónimo), «Mißbilligungsvoten gegen Bundesminister», cit., p. 340, dichas mociones sí serían admisibles.

