



Estrasburgo, 24 de junio de 2024

CDL-AD(2024)016*

Or. Ingl.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO
(COMISIÓN DE VENEZIA)

INFORME SOBRE

LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO:

CONFIANZA Y RESPONSABILIDAD

Aprobado por la Comisión de Venecia en su 139ª Sesión Plenaria

(Venecia, 21 y 22 de junio de 2024)

Sobre la base de los comentarios de

Sr. Nicos ALIVIZATOS (Miembro, Grecia)
Sr. Richard BARRETT (Miembro, Irlanda)
Sr. Paloma BIGLINO (Miembro suplente, España)
Sra. Marta CARTABIA (Miembro, Italia)
Sr. Philip DIMITROV (Miembro, Bulgaria)
Sr. Christoph GRABENWARTER (Miembro, Austria)
Sr. Dan MERIDOR (Miembro, Israel)

**Traducción de cortesía facilitada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España realizada por María Merino Caballero*

Índice

I.	Introducción.....	4
II.	Alcance del informe.....	4
III.	Análisis.....	4
A.	La cuestión de confianza.....	6
1.	Tipos de cuestiones de confianza.....	7
2.	Procedimientos de votación de confianza.....	9
3.	Quórum y mayorías requeridas para la cuestión de confianza.....	9
4.	Plazos para la votación de confianza.....	10
5.	Consecuencias políticas de la votación de confianza.....	11
6.	La cuestión de confianza en determinados Estados.....	12
7.	Caso práctico: el compromiso de responsabilidad del Gobierno.....	13
B.	La moción de censura.....	15
1.	Tipos de mociones de censura.....	16
2.	Procedimientos de votación de moción de censura.....	18
3.	Quórum y mayorías requeridas para la moción de censura.....	18
4.	Plazos previos a someter la moción de censura a votación.....	19
5.	Consecuencias de la votación de moción de censura.....	19
6.	Estadísticas sobre mociones de censura.....	20
IV.	Conclusión.....	21

I. Introducción

1. En el Dictamen provisional sobre el artículo 49.3 de la Constitución Francesa,¹ la Comisión de Venecia, antes de elaborar un dictamen definitivo, se comprometió a realizar un análisis comparativo de los mecanismos de confianza y responsabilidad² entre el Parlamento³ y el Gobierno reflejados en las constituciones, leyes y reglamentos de sus Estados miembros. En julio de 2023, la Comisión elaboró y distribuyó un cuestionario para recabar información sobre los miembros y, en octubre de 2023, había recibido cuarenta y cuatro respuestas.⁴ Los Sres. Nicos Alivizatos, Richard Barrett, Paloma Biglino, Marta Cartabia, Philip Dimitrov, Christoph Grabenwarter y Dan Meridor, ponentes del Dictamen provisional, también ejercieron como ponentes en este informe.

2El informe se elaboró a partir de los comentarios de los y las ponentes y de las respuestas al cuestionario. Fue examinado en la reunión conjunta de las subcomisiones de Instituciones Democráticas y de América Latina el 20 de junio de 2024 y aprobado por la Comisión de Venecia en su 139ª Sesión Plenaria (Venecia, 21 y 22 de junio de 2024).

II. Alcance del informe

3. El presente informe aborda aspectos ligados a las relaciones de confianza entre el Gobierno y el Parlamento en los sistemas parlamentarios: los mecanismos previstos para que el Parlamento vote, renueve o retire la confianza al Gobierno y para que el Gobierno solicite y/u obtenga la confianza del Parlamento y, en concreto, para presionarlo (en especial a los miembros disidentes de la mayoría) para que apruebe leyes o políticas de especial relevancia para el Gobierno, lo que favorece su eficacia y su capacidad de actuación.⁵

III. Análisis

4. El grado de separación y equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo depende del sistema político definido por la Constitución. En general, se distinguen tres modelos. En los sistemas presidenciales existe una clara separación: la elección de la Presidencia por sufragio directo no depende de la confianza del Poder Legislativo. En los sistemas semipresidenciales, el Gobierno debe responder tanto ante un presidente elegido directamente como ante el Poder Legislativo. En los sistemas parlamentarios, la separación suele ser menos marcada, porque el nombramiento del Ejecutivo (el Gobierno) se rige por mayoría parlamentaria. Por tanto, este último depende de la aprobación del Parlamento.⁶

¹ Comisión De Venecia: [CDL-AD\(2023\)024](#), - Dictamen provisional sobre el artículo 49.3 de la Constitución Francesa.

² El término «responsabilidad» se refiere a la potestad parlamentaria de retirar la confianza al Gobierno.

³ Por comodidad, en este informe, y a menos que el contexto sugiera lo contrario, los términos «Parlamento» y «Poder Legislativo» incluyen las cámaras o asambleas legislativas que los componen.

⁴ [CDL-PI\(2024\)003](#). Se recibieron respuestas de Alemania, Argelia, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kirguistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Marruecos, Mónaco, Países Bajos, Macedonia del Norte, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República de Corea, República de Moldavia, Rumanía, San Marino, Serbia, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Türkiye y Ucrania.

⁵ Para más detalles sobre los antecedentes y objetivos del llamado «parlamentarismo racionalizado», véase Comisión de Venecia: [CDL-AD\(2023\)024](#), Dictamen provisional sobre el artículo 49.3 de la Constitución Francesa, apartados 6-9. Para una reseña histórica de la preparación de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, véase la colección oficial «L'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958» publicada en tres volúmenes entre 1987 y 1991 por Documentation Française.

⁶ Comisión de Venecia, CDL-AD(2013)018 - Dictamen sobre el equilibrio de poderes en la Constitución y la Legislación del Principado de Mónaco, § 16.

5. Los sistemas parlamentarios se caracterizan por el hecho de que el Gobierno ha de rendir cuentas ante el Parlamento: la legitimidad del Gobierno procede del Parlamento y, más concretamente, de su capacidad de obtener la confianza del mismo. En general, el Gobierno responde ante la Cámara Baja.⁷ No obstante, en el caso de Italia, no solo responde ante esta, sino también ante la Cámara Alta del Parlamento.⁸

6. En su Informe sobre la iniciativa legislativa,⁹ la Comisión de Venecia subrayó que, a lo largo de la historia, los Estados han desarrollado diversos enfoques y formas de separación de poderes. Las funciones parlamentarias han sido incluso objeto de las más diversas interpretaciones. Sin embargo, cabe señalar que, en la práctica, la complejidad del proceso de toma de decisiones en las democracias modernas, junto con la pluralidad de actores de la vida democrática, tienden a desdibujar el enfoque estricto del principio de separación de poderes. En las democracias parlamentarias, el ejercicio del poder de iniciativa legislativa por parte del Ejecutivo se considera una manifestación necesaria de su liderazgo político, siempre que cuente con la confianza del Parlamento. Esta situación, frecuente en los regímenes parlamentarios, suele explicarse y fundamentarse en la necesidad de que la aplicación de la política gubernamental sea lo más eficaz posible y en el reconocimiento del Gobierno como líder de la mayoría asamblearia que está llamada a apoyar la acción gubernamental.¹⁰

7. Se observa una tendencia generalizada a modificar la relación entre Gobiernos y Parlamentos en favor de los primeros. Así, el Poder Ejecutivo deja de estar supeditado al Legislativo y pasa a poder promulgar leyes acordes con su orientación política. En las experiencias parlamentarias más recientes, los Gobiernos se han dotado y han hecho uso de la potestad de obligar a una mayoría no dispuesta a seguir la línea política del Gobierno para aprobar un texto normativo, acelerar el procedimiento legislativo y, en algunos casos, atajar cualquier obstrucción de la oposición que provoque que ni siquiera la mayoría logre adoptar decisiones favorables a la línea del Gobierno.¹¹

8. En los sistemas parlamentarios, la cuestión de confianza es una manifestación de la competencia natural (a veces conflictiva) entre el Ejecutivo y el Legislativo. El Ejecutivo (el Gabinete) procede del Legislativo y, para poder mantener su independencia institucional y su papel activo en los asuntos de interés público, necesita disponer de herramientas para defender su postura, si no estrictamente similares, al menos comparables a las del Legislativo. El Poder Legislativo puede influir en el Gabinete con la amenaza de aprobar una moción de censura cuando lo considere oportuno. El Gabinete ha de poder ejercer presión mediante la correspondiente amenaza de una cuestión de confianza que podría desembocar en la disolución del Parlamento cuando ello resulte poco conveniente para el Poder Legislativo.¹² Esta idea puede no ser fácil de comprender en países con un sistema electoral proporcional, donde el choque institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo queda difuminado por el control que los órganos centrales de los partidos ejercen sobre las distintas facciones parlamentarias. Dado los diferentes tipos de representación proporcional vigentes en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa, el parlamentarismo «modelo Westminster», es decir, mayorías rotatorias y homogéneas de un solo partido, es más bien la excepción. La norma en Europa es el parlamentarismo «consensual», que implica mayorías parlamentarias por lo general inestables. De ahí la necesidad de conciliar la responsabilidad parlamentaria de los Gobiernos con la eficacia gubernamental, es decir, se persigue un equilibrio óptimo entre responsabilidad y estabilidad a través de las disposiciones pertinentes.

⁷ Comisión de Venecia, Informe sobre el bicameralismo, [CDL-AD\(2024\)007](#), §§ 141-146.

⁸ Artículo 94 de la Constitución.

⁹ [CDL-AD\(2008\)035](#).

¹⁰ *Ibidem*, § 23.

¹¹ Véase también el capítulo I.A.5 sobre las consecuencias políticas del voto de confianza.

¹² Comisión de Venecia, Dictamen provisional sobre el artículo 49.3 de la Constitución Francesa, § 29

9. Por el contrario, en los sistemas no parlamentarios, el Gobierno no necesita el apoyo del Parlamento. Es el caso de los miembros de la Comisión de Venecia con sistemas presidenciales: Costa Rica, Chipre, Estados Unidos, República de Corea y Türkiye. También es el caso de Suiza, con su sistema directorial, en el que los miembros del Ejecutivo (consejeros federales) son elegidos por un mandato fijo; y de Mónaco, donde el Gobierno es ejercido, «bajo la autoridad del Príncipe, por un ministro de Estado, asistido por un Consejo de Gobierno».¹³

10. Esta cuestión debe considerarse a la luz de la práctica y la situación políticas del país en cuestión, así como de su cultura constitucional. Incluso en el mismo país, la relevancia del voto de confianza puede variar a lo largo del tiempo, en especial en el caso de un Gobierno en minoría, como se desprende, por ejemplo, de la aplicación del apartado 3 del artículo 49 de la Constitución Francesa.

11. También debe tenerse en cuenta la relación entre la jefatura de Estado, el Gobierno y el Parlamento. Por lo general, la interdependencia entre la jefatura del Estado y el Gobierno será mayor si la Presidencia es elegida por el Parlamento que si lo es por sufragio directo y, por consiguiente, las implicaciones del voto de confianza también serán distintas.

A. La cuestión de confianza

12. La cuestión de confianza es un procedimiento parlamentario mediante el que el Gobierno persigue que el Parlamento exprese formalmente su confianza, bien en el Gobierno en su conjunto o, en algunos países, en ministros concretos. Supone un pacto constitucional que permite al primer ministro supeditar el curso de una política determinada a una votación sobre la supervivencia del Gobierno¹⁴ o solicitar al Parlamento que dé su aprobación a una medida concreta sin enmiendas ni demoras.

13. En el constitucionalismo comparado son frecuentes las cuestiones de confianza presentadas a iniciativa del Ejecutivo. En los sistemas parlamentarios, sirven para confirmar que el Gobierno dispone de una mayoría suficiente para mantenerse en el poder. En ocasiones se usan en situaciones de crisis de la mayoría parlamentaria que respalda al Gobierno. En tales casos, la cuestión de confianza obliga a los miembros del Parlamento a tomar decisiones y elegir si prefieren apoyar al Gobierno o hacer frente a las consecuencias de la disolución del Ejecutivo. En 1996, J. D. Huber distinguió entre distintos tipos de cuestiones de confianza:¹⁵ una votación formal en el momento de la investidura;¹⁶ una votación general sin que vaya asociada una declaración política específica; una votación en determinados gabinetes ministeriales, normalmente en casos de posible falta de ética; y una votación una vez formado el Gobierno y en el contexto de los debates legislativos sobre cuestiones políticas concretas o aspectos específicos de su programa.¹⁷

14. La cuestión de confianza está contemplada en la Constitución de la mayoría de los Estados miembros con sistema parlamentario que participan en este estudio.¹⁸ En otros, lo permite una convención constitucional (Canadá o Reino Unido); en Italia, si bien la Constitución en principio prevé el voto de confianza,¹⁹ se ha ido consolidando progresivamente una costumbre

¹³ Artículo 43 de la Constitución.

¹⁴ John D. Huber, «The vote of Confidence in Parliamentary Democracies», *The American Political Science Review*, Jun. 1996, Vol 9, nº 2 (Junio, 1996) p. 271, <https://www.jstor.org/stable/2082884>.

¹⁵ John D. Huber, «The vote of Confidence in Parliamentary Democracies», *The American Political Science Review*, Jun. 1996, Vol 9, nº 2 (Junio, 1996) p. 271, <https://www.jstor.org/stable/2082884>.

¹⁶ Bélgica, Grecia, España, Irlanda, Israel, Italia, Portugal y Suecia.

¹⁷ Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido.

¹⁸ Entre los Estados que respondieron al cuestionario, se observa en Alemania, Argelia, Armenia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, República de Moldavia, Macedonia del Norte, Polonia, Portugal, Rumanía, Serbia y Suecia.

¹⁹ Artículo 94 de la Constitución de la República Italiana.

constitucional en torno a la cuestión de confianza a iniciativa del Gobierno, que se codificó parcialmente primero en el Reglamento de la Cámara (en 1971), luego en el del Senado (en 1988) y, finalmente, en la ley nº 400/1988. Del mismo modo, en Bélgica, la cuestión de confianza se asienta en una costumbre constitucional y se detalla en el Reglamento de la Cámara de Representantes. En Letonia, está consagrado en el Reglamento de la *Saeima*.

15. Un número relativamente limitado de países con sistemas parlamentarios no prevé la presentación de cuestiones de confianza (Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, Islandia, Kirguistán, Noruega y Ucrania).

16. La cuestión de confianza no siempre va asociada a un debate o una votación sobre un texto legislativo. A continuación, se detallan los tipos de cuestiones de confianza.

1. Tipos de cuestiones de confianza

17. A partir del análisis de las respuestas al cuestionario, se distinguen cinco tipos:

a. *Cuestión de confianza para la investidura del Gobierno.*

18. La más habitual es la cuestión de confianza inicial, que tiene lugar cuando la jefatura de Gobierno presenta su programa de trabajo y a los miembros del Gobierno. Existe en 32 de los 44 Estados miembros que participaron en el estudio y suele hablarse de voto de confianza para la investidura del Gobierno. El voto de confianza inicial puede ser obligatorio²⁰ u opcional,²¹ aunque en algunos casos en los que teóricamente es opcional ha pasado a formar parte de la costumbre constitucional.²² Según el artículo 63 de la Ley Fundamental de Alemania, primero el *Bundestag* vota al canciller y a sus ministros y después el presidente los nombra.

b. *Cuestión de confianza general al Gobierno.*

19. Tras la toma de posesión, se considera otorgada la confianza al Gobierno, salvo que el Parlamento inicie un procedimiento de moción de censura contra el primer ministro o, cuando la ley lo permita, contra un miembro concreto del Gobierno. Sin embargo, en muchos países, el primer ministro puede solicitar al Parlamento un voto general de confianza en el Gobierno sin supeditarlo a una declaración política o un programa específicos.²³

c. *Cuestión de confianza vinculada a un programa general o a una declaración política.*

20. En un cierto número de países, la cuestión de confianza puede ir acompañada de un programa o de una declaración de política general cuando el Gobierno concede una importancia especial al resultado de la votación y manifiesta su voluntad de dimitir en caso de que no se apruebe la medida propuesta. Los programas y las declaraciones de política general son actos de carácter político con los que el Gobierno busca reforzar la confianza del Poder Legislativo sin interferir en los procedimientos ordinarios de aprobación de una ley. Estos procedimientos existen, por ejemplo, en Bulgaria, España, Francia, Letonia, Marruecos, Polonia y Rumanía.

d. *Cuestiones de confianza vinculadas a un proyecto de ley*

21. Cuando el Gobierno decide vincular la cuestión de confianza a la aprobación de un proyecto de ley concreto, el Parlamento debe considerar la aprobación de dicho proyecto como un mecanismo de confianza en el Gobierno. En Francia, España y Portugal no es posible vincular

²⁰ Por ejemplo, Bulgaria, Croacia, Grecia, Estonia, Polonia, Moldavia y Eslovaquia.

²¹ Por ejemplo, España y Francia.

²² Por ejemplo, Bélgica.

²³ Por ejemplo, Polonia, Croacia, Macedonia del Norte y Eslovaquia.

las cuestiones de confianza a un proyecto de ley específico. En Bélgica, Finlandia y los Países Bajos, este tipo de procedimiento de confianza no está ni regulado específicamente ni prohibido por la Constitución. Las constituciones de Armenia,²⁴ Hungría,²⁵ Rumanía,²⁶ Eslovaquia²⁷ y Marruecos²⁸ sí prevén cuestiones de confianza vinculadas a la adopción de un proyecto de ley. Incluso en aquellos países en los que la constitución no recoge dichos procedimientos, ligar un proyecto de ley a una votación de confianza se puede considerar una declaración política que obliga al primer ministro (Gobierno) y no requiere una formulación específica, ya que ninguna constitución puede prohibir a un Gobierno dimitir. Dicha posibilidad puede estar prevista en el derecho común, en el Reglamento del Parlamento o en el derecho consuetudinario.

22. En Alemania, si una cuestión de confianza está vinculada a un proyecto de ley, el *Bundestag* debe pronunciarse sobre ambos, pero al mismo tiempo y en una sola votación. No obstante, no cambian los respectivos requisitos de mayoría necesaria para el proyecto de ley (mayoría relativa en el caso de leyes ordinarias) y para la cuestión de confianza (mayoría absoluta). A continuación, el proyecto debe superar el resto del procedimiento legislativo para convertirse en ley.²⁹ En otros países, el proyecto de ley y la votación de confianza se debaten por separado. Por ejemplo, en Polonia, el primer ministro puede remitir al *Sejm* una moción en la que solicite una votación de confianza en el Consejo de Ministros relacionada con la aprobación de un proyecto de ley por parte del Parlamento. Aunque coincida con el debate en torno a una ley, no existe conexión procesal entre ambos asuntos.³⁰ En Finlandia, se puede plantear una cuestión de confianza vinculada a la aprobación de un proyecto de ley por parte del Parlamento, si bien la tramitación de una moción de este tipo es un procedimiento distinto de la evaluación de una propuesta legislativa en sesión plenaria. Incluso cuando el procedimiento legislativo del proyecto de ley y el voto de confianza se debaten conjuntamente, el primero queda aprobado con una votación formal del Parlamento. No obstante, conviene señalar que, en la mayoría de casos, se produce una única votación, no dos por separado. En Italia, la cuestión de confianza implica, entre otros, la imposibilidad de enmendar o de separar el texto de la cuestión planteada por el Gobierno.³¹

e. Compromiso de responsabilidad del Gobierno vinculado a la aprobación de un proyecto de ley específico

23. En determinados países, el primer ministro podrá plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. De este modo, el proyecto de ley se retira del orden del día del Parlamento (o de la cámara); el Parlamento, si vota, lo hace sobre su confianza en el Gobierno, no sobre el proyecto de ley. Esta modalidad concreta de cuestión de confianza se abordará en detalle más adelante.

f. Cuestiones de confianza individuales respecto a un miembro del Gobierno.

24. En Irlanda, se pueden presentar cuestiones de confianza individuales respecto a miembros concretos del Gobierno cuando surgen dudas sobre comportamientos poco éticos o resultados sectoriales pobres con el fin de refrendar la confianza del Parlamento.³²

²⁴ Artículo 157 de la Constitución de Armenia.

²⁵ Artículo 21 de la Ley Fundamental de Hungría.

²⁶ Artículo 114 de la Constitución de Rumanía.

²⁷ Artículo 114 de la Constitución de Eslovaquia.

²⁸ Artículo 103 de la Constitución de Marruecos.

²⁹ Artículos 68, 77 y 81 de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania.

³⁰ Artículo 160 de la Constitución de la República de Polonia.

³¹ Véase más adelante el apartado 25.

³² En Irlanda, se recurre al voto de confianza hacia un miembro del Gobierno para responder a una moción de censura individual. Lo habitual en estos casos es que el Gobierno plantee su propia cuestión de confianza en lugar de la moción de censura de la oposición, bien mediante una enmienda a la moción original que sustituya todo su contenido, bien valiéndose de su control del orden del día legislativo para desviarse del programa habitual con una nueva moción en la que se otorgue o deniegue la confianza al ministro en cuestión. Una cuestión de confianza tiene prioridad sobre las

2. Procedimientos de votación de confianza

25. Si bien en la mayoría de países el primer ministro tiene la potestad discrecional de recurrir a la cuestión de confianza, en Francia³³ y en España³⁴ precisa una consulta previa al Gobierno, mientras que, por ejemplo, en Italia,³⁵ en Finlandia, en los Países Bajos y en Suecia, la aprobación del Gobierno es una mera convención constitucional. En Italia, la cuestión de confianza comporta principalmente tres efectos procesales: en primer lugar, el uso del sistema de votación nominal, como en todos los demás procedimientos de confianza; en segundo lugar, la prioridad cronológica del proyecto de ley; y en tercer lugar, lo más importante, la imposibilidad de enmienda y el carácter indivisible del texto sobre el que el Gobierno ha planteado la cuestión de confianza.

26. En Eslovaquia, si el Gobierno vincula la votación sobre un proyecto de ley a la cuestión de confianza, el Parlamento debe tomar una decisión en un plazo de tres meses; en caso contrario, el presidente de la República puede disolver el Parlamento.³⁶ Si el Parlamento vota no aprobar el proyecto de ley, el Gobierno pierde la confianza y el presidente de la República debe cesar al Gobierno. No obstante, si el Parlamento no se pronuncia en el plazo de tres meses, el presidente de la República puede disolver el Parlamento y convocar elecciones.

27. Aunque la Constitución alemana no menciona específicamente la posibilidad de vincular la cuestión de confianza a un proyecto de ley, tampoco lo prohíbe. En cualquier caso, si el Gobierno plantea dicha cuestión, las respectivas mayorías necesarias para la aprobación de un proyecto de ley siguen siendo las mismas: mayoría relativa en el caso de las leyes ordinarias, según lo estipulado en la sección 1 del artículo 77 y en la sección 2 del artículo 42 de la Ley Fundamental, y mayoría absoluta en el caso de la cuestión de confianza de conformidad con el apartado 1 del artículo 68 de la Ley Fundamental. Cuando la cuestión de confianza está vinculada a la aprobación de un proyecto de ley pueden darse tres escenarios. El primero es la aprobación tanto del proyecto de ley como de la cuestión de confianza, de modo que se cumple el requisito de mayoría absoluta impuesto por la Constitución.³⁷ El proyecto se somete al resto del procedimiento legislativo para convertirse en ley, pero no llega a considerarse aprobado si no hay una votación formal. La segunda opción es que, si el proyecto de ley se aprueba pero fracasa la cuestión de confianza, continuará el procedimiento parlamentario, aunque el canciller podrá solicitar al presidente que disuelva la primera cámara del Parlamento (el *Bundestag*).³⁸ La tercera posibilidad, si se rechazan tanto el proyecto de ley como la cuestión de confianza, el presidente federal podrá, a solicitud del Gobierno Federal declarar el estado de emergencia legislativa para ese proyecto de ley; si después de ello el *Bundestag* lo rechazara nuevamente, se remitiría a la segunda cámara del Parlamento (el *Budesrat*) para su aprobación.³⁹ Hasta ahora, en la práctica nunca se ha declarado el estado de emergencia legislativa y, desde 1990, solo un proyecto de ley ha ido unido a una cuestión de confianza que fracasó y dio lugar a elecciones.

3. Quórum y mayorías requeridas para la cuestión de confianza

mociones de la oposición, lo que concede al Gobierno ciertas ventajas procesales para exponer sus argumentos, entre ellas, disponer de más tiempo en los debates parlamentarios sobre la cuestión de confianza del miembro del Gobierno.

³³ Artículo 49.1 de la Constitución. La investidura no se somete a un voto de confianza.

³⁴ Artículo 112 de la Constitución Española.

³⁵ Artículo 116 de la Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia.

³⁶ Artículo 102 de la Constitución de Eslovaquia.

³⁷ Artículos 68 (1) (1), 77 (1) y 42 (2) de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania.

³⁸ Artículo 68 (1) (1) de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania.

³⁹ Artículos 81 (1) (2) GG y 81 (3) de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania.

28. En lo tocante a la normativa de voto, hay un primer grupo de países donde la cuestión de confianza se acepta si recibe la mayoría de los votos emitidos. Por ejemplo, en Armenia, la decisión se adoptará por mayoría del número total de parlamentarios por votación abierta.⁴⁰ En Polonia, se aprueba la propuesta del primer ministro si obtiene la mayoría de los votos en presencia de al menos la mitad del número reglamentario de diputados.⁴¹ En España, la confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados.⁴² Los requisitos son más estrictos en Bulgaria, donde la resolución requerirá una mayoría de más de la mitad de los votos de los miembros de la Asamblea Nacional presentes.⁴³ En Grecia, la cuestión de confianza se aprueba si es votada por la mayoría absoluta de los diputados presentes; no está permitido, sin embargo, que esta mayoría sea inferior a 2/5 del número total de diputados.⁴⁴ En Croacia,⁴⁵ Alemania,⁴⁶ Moldavia⁴⁷ y Serbia⁴⁸ se llega a exigir una mayoría de los miembros electos del Parlamento. En Suecia,⁴⁹ por otra parte, únicamente si más de la mitad de los miembros del *Riksdag* vota en contra se puede destituir al primer ministro o al gobierno; la Cámara Baja belga aplica reglas de voto similares.⁵⁰

4. Plazos para la votación de confianza

29. En líneas generales, la mayoría de los Estados miembros optan por no demorar las cuestiones de confianza, pero existen diferencias en los plazos. Por ejemplo, en Armenia, el proyecto de decisión sobre la expresión de confianza en el Gobierno se someterá a votación a más tardar dentro de las setenta y dos horas siguientes a su presentación.⁵¹ En Portugal, el debate sobre la votación de confianza comenzará el tercer día parlamentario tras la presentación al presidente de la Asamblea de la República la solicitud de la cuestión de confianza. No podrá exceder tres días y el único punto del orden del día será el debate sobre la cuestión de confianza.⁵² En Serbia, la propuesta de voto de confianza se examinará, a petición del Gobierno, a más tardar cinco días después de su presentación.⁵³ Suecia y Eslovaquia prevén períodos relativamente largos. En Suecia, a más tardar dos semanas después de su convocación, un *Riksdag* recién elegido determinará mediante votación si el primer ministro tiene apoyos suficientes.⁵⁴ En Eslovaquia, el Parlamento ha de pronunciarse sobre la cuestión de confianza en un plazo de tres meses; de lo contrario, el presidente de la República podrá disolver el Parlamento.⁵⁵

30. En algunos países, existe un período previo al inicio de los debates. Por ejemplo, en España, la cuestión de confianza no podrá ser votada hasta que transcurran veinticuatro horas desde su presentación.⁵⁶

31. El debate sobre las cuestiones de confianza suele tener prioridad sobre otros puntos del orden del día legislativo y puede llegar a emplearse de manera eficaz para amenazar a las mayorías indecisas con las consecuencias de una crisis política o unas elecciones anticipadas.

⁴⁰ Artículo 157 de la Constitución de la República de Armenia.

⁴¹ Artículo 117 del Reglamento de la Dieta de la República de Polonia.

⁴² Artículo 112 de la Constitución Española.

⁴³ Artículo 112 de la Constitución de Bulgaria.

⁴⁴ Artículo 84 de la Constitución de Grecia.

⁴⁵ Artículo 109.3 de la Constitución de Croacia.

⁴⁶ Artículo 68 de la Ley Fundamental de Alemania.

⁴⁷ Artículo 98 de la Constitución de la República de Moldavia.

⁴⁸ Artículo 131 de la Constitución de Serbia.

⁴⁹ Artículo 6:3 del Instrumento de Gobierno de Suecia.

⁵⁰ Artículo 135 del Reglamento de la Cámara de Representantes.

⁵¹ Artículo 157 de la Constitución de la República de Armenia.

⁵² Artículo 193 de la Constitución Portuguesa; artículos 218 y 219 del Reglamento de la Asamblea de la República.

⁵³ Artículo 131 de la Constitución de Serbia.

⁵⁴ Artículo 6:3 del Instrumento de Gobierno de Suecia.

⁵⁵ Artículo 102 de la Constitución de Eslovaquia.

⁵⁶ Artículo 174 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

5. Consecuencias políticas de la votación de confianza

32. El resultado de una cuestión de confianza tiene una incidencia significativa en la relación entre el brazo Legislativo y el Ejecutivo. Normalmente, la consecuencia inmediata del fracaso de una cuestión de confianza es la dimisión del Gobierno.

33. Por ejemplo, en Italia, el voto contrario de una o de ambas Cámaras sobre una propuesta del Gobierno no lo obliga formalmente a dimitir. No obstante, cuando el Parlamento vota una propuesta presentada por el Gobierno en calidad de cuestión de confianza, el efecto de la votación es ratificar o retirar su confianza en él.⁵⁷ Si el Parlamento no está de acuerdo con la proposición, el Gobierno se verá obligado a dimitir. Aunque la disolución del Parlamento no siempre es inmediata, la incapacidad de formar un nuevo Gobierno puede provocar la interrupción prematura de su mandato y elecciones anticipadas. En España, el presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, este presentará su dimisión al rey y se procederá a continuación a la designación del presidente del Gobierno.⁵⁸ En Serbia, si, a petición del Gobierno, la propuesta de voto de confianza no es aprobada por una mayoría absoluta de parlamentarios, termina el mandato del Gobierno y el presidente de la República estará obligado a iniciar los procedimientos para la elección del nuevo Gobierno. Si la Asamblea Nacional no elige al nuevo Gobierno dentro de los 30 días siguientes a la fecha de aprobación del voto de censura, el presidente de la República estará obligado a disolver la Asamblea Nacional y a convocar elecciones.⁵⁹ El primer ministro, en el plazo de 14 días desde el día de su nombramiento por el presidente de la República, someterá el programa de actividad del Consejo de Ministros al *Sjem*, junto con una moción solicitando una votación de confianza. En el supuesto de que el Consejo de Ministros no obtenga la confianza, el presidente de la República, dentro del plazo de 14 días, elegirá al primer ministro así como a los miembros del Consejo de Ministros propuestos por él, por mayoría absoluta de votos sobre un quórum de la mitad del número de Diputados. En el supuesto de que no haya podido designarse un Consejo de Ministros, el presidente de la República, dentro del plazo de 14 días, designará a un primer ministro y, a solicitud del mismo, a otros miembros del Consejo de Ministros. El *Sjem*, dentro de los 14 días siguientes al nombramiento del Consejo de Ministros por el presidente de la República, celebrará, sobre un quórum de la mitad del número de diputados, una votación de confianza. En el supuesto de que el Consejo de Ministros no obtenga la confianza, el presidente de la República disolverá anticipadamente la Cámara de los Diputados y ordenará la celebración de elecciones.⁶⁰

34. En definitiva, cuando las cuestiones de confianza van vinculadas a la aprobación de una ley, se puede afirmar que limitan las posibilidades de control parlamentario sobre los proyectos legislativos a iniciativa del Gobierno y que modifican la naturaleza de dicho control, ya que la decisión del Parlamento se basa en un conocimiento más detallado sobre si merece la pena derrocar al Gobierno para oponerse a un determinado proyecto de ley. En lugar de debatir el proyecto de ley a través del procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento debe pronunciarse sobre una cuestión política: seguir respaldando al Gobierno o retirarle el apoyo y poner fin a su mandato.

35. Aunque en la mayoría de países obtener la confianza en un proyecto de ley no implica su aprobación, hay una excepción: Armenia. De conformidad con el artículo 157 de la Constitución, si se acepta el proyecto de decisión sobre la expresión de confianza en el Gobierno, se

⁵⁷ Artículo 94 de la Constitución de Italia.

⁵⁸ Artículos 112 y 114 de la Constitución Española.

⁵⁹ Artículo 131 de la Constitución de la República de Serbia.

⁶⁰ Artículos 154 y 155 de la Constitución de la República de Polonia.

considerará aprobado el proyecto de ley presentado por el Gobierno.⁶¹ El Parlamento pierde así el control sobre el contenido de la ley y el éxito de una cuestión de confianza sobre un proyecto legislativo equivale a la promulgación de la ley por parte del Gobierno.⁶²

6. La cuestión de confianza en determinados Estados

36. La mayoría de los países no han facilitado estadísticas detalladas sobre el número de cuestiones de confianza y su éxito o fracaso. Sin embargo, los datos disponibles indican que no son un fenómeno frecuente para la gran mayoría de Estados, pues suelen desembocar en elecciones anticipadas. Existe cierto número de países, donde las cuestiones de confianza vinculadas a la aprobación de una ley rara vez se plantean, en los que no está prohibido que el Gobierno recurra a esta medida.⁶³

37. Argelia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Hungría y Serbia no han notificado ningún caso, al menos desde la década de 1990. Alemania ha comunicado dos: uno de ellos salió adelante y el otro no. España también informó solo de dos casos en la década de 1980, ambos a favor del Gobierno. Bulgaria y Macedonia del Norte únicamente han notificado votos de confianza general. Bulgaria ha vivido tres casos de cuestiones de confianza general desde la década de 1990: dos tuvieron éxito (1994 y 2011) y una no (1992). En Irlanda, desde 1990, se han celebrado 14 cuestiones de confianza a iniciativa del Gobierno y todas salieron adelante. Lo mismo puede decirse de las 15 cuestiones de confianza sobre ministros a título individual. Polonia ha registrado seis votaciones de confianza desde 2023, en la totalidad de las cuales ganó el Gobierno. Macedonia del Norte ha informado de dos desde 1990 y ambas salieron adelante.

38. Por el contrario, en Francia, los Gobiernos han recurrido a la cuestión de confianza (apartado 1 del artículo 49 de la Constitución) en 41 ocasiones desde 1958. El número de cuestiones de confianza en virtud del apartado 1 del artículo 49 de la Constitución no parece depender de la importancia de la mayoría. La situación es completamente distinta en lo que respecta al compromiso de responsabilidad del Gobierno (véase el párrafo siguiente).

39. En Italia, el Gobierno recurre frecuentemente a la cuestión de confianza («*questione di fiducia*») para avisar al Parlamento de la importancia decisiva del resultado de la votación en la relación de confianza. Desde 2008, el Gobierno ha planteado cuestiones de confianza vinculadas a más de 170 leyes. El Gobierno las suele usar para acelerar el procedimiento legislativo y evitar enmiendas parlamentarias a la propuesta gubernamental, dado que este mecanismo provoca la interrupción de los debates en curso e impone un debate incidental y prioritario centrado en un texto que goza del favor del Gobierno.⁶⁴ Los sucesivos Gobiernos italianos también han planteado cuestiones de confianza ante propuestas de conversión en ley de los decretos-leyes dictados por el ejecutivo en virtud de la cláusula de «necesidad y urgencia» del artículo 77 de la Constitución italiana. El Parlamento pierde la capacidad de enmendar el

⁶¹ Pese a que Kazajstán no respondió al cuestionario, es interesante señalar que el apartado 7 del artículo 61 de su Constitución estipula lo siguiente: «En caso de que no se apruebe un proyecto de ley presentado por el Gobierno, el primer ministro tendrá derecho a plantear una cuestión de confianza en el Gobierno en una sesión conjunta de las Salas. La votación sobre esta cuestión se llevará a cabo en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir del momento en que se pida un voto de confianza. Si la convocatoria de censura no recibe la mayoría de votos del número total de diputados de cada una de las Cámaras, se considerará aprobado un proyecto de ley sin votación. Sin embargo, el Gobierno no puede hacer uso de este derecho más de dos veces al año».

⁶² Aunque el grado de intervención en el proceso legislativo es prácticamente idéntico, el voto de confianza en Armenia debe distinguirse del compromiso de responsabilidad del Gobierno en Francia, República de Moldavia y Rumanía. La razón es que, en el caso armenio, el Gobierno solicita un voto de confianza vinculado a un proyecto de ley, mientras que en los demás países, el Gobierno no solicita un voto de confianza, sino que prácticamente notifica al Parlamento su intención de saltarse los procedimientos legislativos ordinarios, lo que deja en manos de este último la responsabilidad de aprobar una moción de censura contra el primero.

⁶³ Polonia, Hungría, Alemania, Bulgaria, República de Letonia, Grecia, Finlandia y Suecia.

⁶⁴ Artículo 116 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana y artículo 161 del Reglamento del Senado italiano.

texto propuesto por el Gobierno y se enfrenta a la difícil disyuntiva de aprobar el decreto-ley gubernamental sin cambios o provocar una crisis de Gobierno. Tras el debate sobre la cuestión de confianza, tiene lugar una votación para verificar si existe o no una mayoría parlamentaria, lo que podría provocar la dimisión del Gobierno.

7. Caso práctico: el compromiso de responsabilidad del Gobierno

40. Este tipo concreto de cuestión de confianza parece existir en tres Estados miembros de la Comisión de Venecia: Francia, Rumanía y la República de Moldavia.

41. El artículo 49.3 de la Constitución francesa recoge que *«[e]l primer ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de Presupuestos o del financiamiento del seguro social. En tal caso este texto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere votada en las condiciones previstas en el párrafo anterior. Asimismo el Primer Ministro podrá recurrir a este procedimiento para otro proyecto o una proposición de ley por período de sesión.»*⁶⁵

42. El artículo 49.3 de la Constitución no hace referencia a la cuestión de confianza, porque, en virtud del artículo 49.1, el primer ministro únicamente podrá plantear la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general y no sobre la aprobación de un proyecto de ley.⁶⁶

43. El primer ministro puede recurrir al artículo 49.3 en cualquier punto del procedimiento parlamentario, tras el examen por una comisión permanente de la Asamblea Nacional y previa deliberación con el Gobierno. La Asamblea Nacional solo podrá rechazar el proyecto de ley (sin facultad para enmendarlo) presentando una moción de censura contra el Gobierno en el plazo de veinticuatro horas, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 49.2 de la Constitución (la moción debe ir firmada, al menos, por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional y aprobada por la mayoría absoluta de los mismos en las cuarenta y ocho horas siguientes a su presentación; solo se considerarán los votos favorables).⁶⁷ Para rechazar el proyecto de ley, la moción debe aprobarse por mayoría absoluta en un plazo de 48 horas. Si la moción sale adelante, el Gobierno cae. Si no se presenta ninguna moción o si esta no alcanza la mayoría absoluta, el proyecto de ley se considera aprobado sin el voto de la Asamblea Nacional.

44. El procedimiento establecido en el apartado 3 del artículo 49 se aplica principalmente cuando el Gobierno no está respaldado por una mayoría sólida en el Parlamento. Se ha usado en 28 ocasiones entre 1988 y 1991 y en 23 entre las elecciones de 2022 y el final de 2023 (de un total de 113).

45. Se puede encontrar una solución similar en las constituciones de Rumanía y de la República de Moldavia.⁶⁸ Estos países parecen haberse inspirado en gran medida en la experiencia constitucional francesa de la Quinta República y comparten importantes similitudes con el apartado 3 del artículo 49.⁶⁹

⁶⁵ Artículo 49.1 de la Constitución Francesa, véase [CDL-AD\(2023\)024](#), Dictamen provisional sobre el artículo 49.3 de la Constitución Francesa, especialmente los apartados 6-9.

⁶⁶ Esto también ocurre en España y en Portugal, donde la cuestión de confianza solo puede ir vinculada a un programa o a una declaración política y no a una ley.

⁶⁷ Comisión De Venecia: [CDL-AD\(2023\)024](#), Dictamen provisional sobre el artículo 49.3 de la Constitución Francesa, apartados 26- 27.

⁶⁸ Artículo 114 de la Constitución de Rumanía, apartado 1 del artículo 106 de la Constitución de la República de Moldavia.

⁶⁹ También se pueden encontrar disposiciones similares en varios países influidos por la tradición constitucional francesa que no son miembros de la Comisión de Venecia. Véase la Constitución de Camerún (artículo 34), la Constitución de la República Centroafricana (artículo 55), la Constitución de Mauritania (artículo 75), la Constitución

46. Según el artículo 114 de la Constitución de Rumanía,⁷⁰ el Gobierno podrá asumir su responsabilidad, ante la Cámara de los Diputados y el Senado, en reunión conjunta, sobre un programa, una declaración de política general o un proyecto de ley. En un plazo de tres días tras la presentación de una moción de censura por parte del Gobierno con arreglo al artículo 114 de la Constitución, ambas cámaras, en reunión conjunta, podrán acordar la retirada de la confianza al Gobierno a través de una moción de censura por mayoría de votos de diputados y senadores. Si el Gobierno no ha dimitido, el proyecto de ley sometido al procedimiento del artículo 114 se considerará aprobado en los términos presentados por el Gobierno o en su versión modificada o completada con las enmiendas aceptadas por este. Tras el proceso de revisión constitucional de 2003 (Ley sobre la revisión de la Constitución de Rumanía), en caso de que el presidente solicitara la reexaminación de la ley aprobada conforme al mecanismo de vinculación de responsabilidad, esta se debatirá en reunión conjunta de las dos Cámaras y podrán introducir enmiendas obligatorias para el Gobierno (párrafo 3 añadido al artículo 114).⁷¹

47. El Tribunal Constitucional de Rumanía ha dictaminado que la posibilidad del Gobierno de asumir la responsabilidad de un proyecto de ley de forma discrecional, en cualquier momento y bajo cualquier condición, equivaldría a «convertir el ejecutivo en una autoridad legislativa pública en competencia con el Parlamento en materia de poderes legislativos». ⁷² Así, el Tribunal establece que el Gobierno solo puede asumir dicha responsabilidad bajo condiciones específicas.⁷³ Los criterios son relativamente amplios y los Gobiernos rumanos pueden asumir la responsabilidad de todo tipo de ley y decreto de emergencia (a excepción de leyes constitucionales) en cualquier punto del proceso legislativo, tantas veces por período de sesiones como se considere necesario⁷⁴ y con respecto a una o varias leyes que regulen distintos ámbitos siempre y cuando puedan justificar que dichas leyes se encuentran relacionadas desde el punto de vista material.

48. El apartado 1 del artículo 106 de la Constitución de Moldavia establece que: (...) (2) *El Gobierno será desestimado si se ha aprobado una moción de censura presentada dentro de los 3 días siguientes a la fecha de presentación del programa, declaración de política general o proyecto de ley, de conformidad con el artículo 106.* (3) *En caso de que el Gobierno no haya sido destituido de conformidad con el párrafo 2), se considerará aprobado el proyecto de ley*

de Mali (artículo 78), la Constitución de Burkina Faso (artículo 116), la Constitución de Chad (artículo 137), la Constitución de Níger (artículo 107) y la Constitución de Senegal (artículo 86).

⁷⁰ Artículo 114 - Asunción de responsabilidad del Gobierno

(1) El Gobierno podrá asumir su responsabilidad, ante la Cámara de los Diputados y el Senado, en reunión conjunta, sobre un programa, una declaración de política general o un proyecto de ley.

(2) El Gobierno dimitirá si una moción de censura, entregada en un plazo de tres días desde la presentación del programa, de la declaración de política general o del proyecto de ley, fuera votada en las condiciones del artículo 113.

(3) Si el Gobierno no ha dimitido de conformidad al párrafo (2), el proyecto de ley presentado, enmendado o aprobado, de acuerdo con las circunstancias, con las enmiendas aceptadas por el Gobierno, se considerará adoptado, y el programa o la declaración de política general serán obligatorios para el Gobierno.

(4) Caso de ser rechazada la moción de censura, los diputados y senadores firmantes no podrán iniciar, durante la misma sesión, una nueva moción de censura, salvo en el caso en que el Gobierno asumirá su responsabilidad de acuerdo al artículo 114.

⁷¹ Ley sobre la revisión de la Constitución de Rumanía, núm.429/2003.

⁷² Tribunal Constitucional de Rumanía, Resolución n° 1431/2010.

⁷³ Las condiciones son las siguientes:

1) la necesidad urgente de aprobar las medidas previstas en la Ley cuya responsabilidad ha asumido el Gobierno.

2) la necesidad de que el reglamento en cuestión se apruebe con la máxima celeridad.

3) la importancia del ámbito regulado.

4) la aplicación inmediata de la Ley en cuestión. Tribunal Constitucional de Rumanía, Resolución n° 1655/2010.

⁷⁴ La Comisión de Venecia recibió favorablemente que se limitase esta posibilidad «dado que otorga al Parlamento más posibilidades de controlar al ejecutivo y, por tanto, refuerza su posición en el marco de un sistema de gobierno parlamentario». Comisión de Venecia, Dictamen sobre el Proyecto de Ley sobre la revisión de la Constitución de Rumanía, [CDL- AD\(2014\)010](#), § 166.

presentado y el programa o la declaración de política general serán obligatorios para el Gobierno.

49. El artículo 119 del Reglamento del Parlamento detalla el procedimiento y especifica que solo será posible la asunción de responsabilidad en el caso de leyes orgánicas u ordinarias y se materializará mediante la aprobación de una decisión del Gobierno comunicada por escrito al Parlamento.

50. El Tribunal Constitucional de Moldavia, al igual que su homólogo rumano, ha manifestado que si el Gobierno se atribuye la responsabilidad de un proyecto de ley de forma discrecional, en cualquier momento y bajo cualquier condición, se estaría convirtiendo en un poder público legislativo en competencia con el Parlamento.⁷⁵

B. La moción de censura

51. En los sistemas parlamentarios, el Gobierno y los miembros que lo componen rinden cuentas ante el Parlamento. La moción de censura es la forma de responsabilidad parlamentaria definitiva y con mayor peso para con el Gobierno y sus ministros. Las mociones de censura (en francés, *motions de censure*) se inician a instancias del Parlamento, que cuestiona la idoneidad para continuar en el cargo del Gobierno en su conjunto, del primer ministro o de un miembro concreto. La responsabilidad política y la rendición de cuentas pueden abarcar todos los ámbitos de actuación del Gobierno o de un ministro, independientemente de si existen o no motivos objetivos para la crítica. La responsabilidad política puede materializarse de manera informal, como mera crítica, o a través de procedimientos parlamentarios formales o de otro tipo, que se rigen por normas jurídicas, pero que no dejan de tener un carácter político.⁷⁶ Las mociones de censura son la vía formal y legal por la que el Parlamento expresa su voluntad de retirar la confianza que depositó en el Gobierno (o en sus miembros) que, como consecuencia, pueden verse obligados a dimitir de sus cargos.

52. A juzgar por las respuestas recibidas, las mociones de censura son una característica común de los regímenes constitucionales y/o de las prácticas parlamentarias en 37 de los 44 Estados miembros objeto de este estudio.⁷⁷

53. En Canadá, Islandia y Países Bajos, la moción de censura no está regulada ni en la Constitución ni en los reglamentos parlamentarios, pero es una práctica parlamentaria consolidada basada en la convención constitucional no escrita de que un Gobierno comprometido ha de contar con el respaldo del órgano representativo al que rinde cuentas en el

⁷⁵ Los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional son los siguientes:

- 1) el procedimiento de asunción de responsabilidad de un proyecto de ley por parte del Gobierno exclusivamente como medida *in-extremis*,
- 2) determinado por la importancia del ámbito regulado,
- 3) la urgencia y la celeridad de la adopción de la ley mediante el procedimiento de asunción de responsabilidad y su aplicación inmediata.

La jurisprudencia más reciente ha incorporado un nuevo criterio, a saber, que el proyecto de ley respecto del cual el Gobierno compromete su responsabilidad ante el Parlamento debe referirse claramente a un solo ámbito normativo. En general, el Tribunal se ha remitido a la discreción del Gobierno en cuanto a la conveniencia de invocar los procedimientos del artículo 106/1. Lo que es más importante, en 2006, el Tribunal sostuvo que, dadas las peculiaridades de la figura de la asunción de responsabilidad, el presidente no está facultado para someter una ley aprobada mediante este mecanismo a un nuevo examen parlamentario antes de su promulgación. Antes de firmar la ley, el presidente únicamente puede presentar un recurso ante el Tribunal Constitucional.

⁷⁶ Comisión de Venecia, Informe sobre las relaciones entre responsabilidad ministerial política y penal, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e), §§ 11, 12.

⁷⁷ Alemania, Argelia, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Kirguistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Macedonia del Norte, Marruecos, República de Moldavia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, San Marino, Serbia, Suecia y Ucrania.

desempeño de sus funciones. En Ucrania, la Constitución no recoge de manera explícita la moción de censura contra el primer ministro o cualquier otro ministro, pero el Parlamento podrá plantearse la cuestión de la responsabilidad del Gobierno y aprobar una resolución que le permita retirar su confianza en este, cuyos efectos son similares a los procedimientos de censura.⁷⁸

1. Tipos de mociones de censura

54. Las respuestas de los Estados al cuestionario reflejan que las mociones de censura se distinguen en función del sujeto al que van dirigidas (individuales o colectivas) y de las consecuencias que conllevan para el Gobierno y el Parlamento (ordinarias o constructivas).

a. *Mociones de confianza individuales y colectivas*

55. Las mociones de censura pueden dirigirse contra el primer ministro, un ministro concreto o el Gobierno en su conjunto. Por lo general, en la mayoría de los Estados en los que existe esta figura, es posible tanto una moción de censura general contra todo el Gobierno como una moción individual contra uno de sus miembros.⁷⁹ En varios ordenamientos jurídicos, las mociones de censura solo pueden presentarse contra el Gobierno en su conjunto y no contra un ministro a título individual, lo que implica la destitución de todo el Gobierno o del ministro en cuestión, respectivamente.⁸⁰ En caso de que un ministro no supere una moción de censura, las consecuencias no afectan a todo el Gobierno ni al Parlamento, ya que el primer ministro podrá sustituirlo. Por ejemplo, en Croacia, la Constitución prevé que las mociones de censura puedan dirigirse a un ministro, al primer ministro o al Gobierno en su conjunto. Las consecuencias de que prospere una moción de censura son prácticamente las mismas en los dos últimos casos, ya que el Gobierno debe dimitir si el primer ministro o el Gobierno no obtienen el respaldo necesario. Si la moción de censura afecta a un miembro del Gobierno, o bien el primer ministro propone al Parlamento croata a otro miembro para un voto de confianza o bien el primer ministro y el Gobierno en su conjunto presentan su dimisión.⁸¹ En Alemania y Hungría, la moción de censura se dirige directamente contra el canciller o el primer ministro respectivamente. En San Marino, las mociones de censura pueden presentarse contra todo el Congreso de Estado o únicamente contra uno de sus ministros («Segretari di Stato»): si la moción de censura contra todo el Gobierno (Congreso de Estado) prospera, el Gobierno en bloque debe dimitir. Si, por el contrario, se aprueba la moción de censura contra un miembro del Gobierno, solo está obligado a dimitir el ministro en cuestión.⁸² En Armenia, la Constitución contempla la expresión de la falta de confianza en el primer ministro, que puede derivar en la disolución de todo el Gobierno. Aunque no existe una disposición específica para expresar la falta de confianza en miembros concretos del Gobierno, las interpelaciones escritas pueden conducir a su dimisión.⁸³ En Polonia, la Constitución distingue dos mecanismos para manifestar el voto de censura, a saber, el procedimiento de aprobación de una moción de censura contra el Consejo de Ministros en su totalidad y el de aprobación de una moción de censura contra un ministro (a excepción del primer ministro).⁸⁴ En Dinamarca, se puede presentar una moción de censura contra el primer ministro o contra un ministro a título individual. Si el *Folketing* retira su confianza al primer ministro, este solicitará la dimisión del Gobierno, a menos que se convoquen nuevas elecciones. Si prospera

⁷⁸ Artículo 87 y apartados 3 y 4 del artículo 115 de la Constitución de Ucrania.

⁷⁹ Argelia, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Kirguistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, República de Moldavia, Macedonia, Noruega, Países Bajos, Polonia, San Marino, Serbia y Suecia.

⁸⁰ Alemania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Francia, Marruecos, Portugal, Rumanía y Ucrania.

⁸¹ Artículo 116 de la Constitución de Croacia.

⁸² El artículo 9 de la Ley Constitucional n° 183 de 15 de diciembre de San Marino y las sucesivas enmiendas contemplan las mociones de censura y el Reglamento interno del Gran Consejo General, en su artículo 45, regula algunos de los aspectos relativos al procedimiento.

⁸³ Artículos 113 y 115 de la Constitución de la República de Armenia.

⁸⁴ Artículos 158 y 159 de la Constitución de la República de Polonia.

la moción de censura o si se solicita su destitución, el Gobierno permanecerá en funciones hasta el nombramiento de uno nuevo. Los Ministros, en estos casos, solo podrán despachar asuntos ordinarios para asegurar la continuidad de sus funciones. Si se aprueba la moción contra un ministro a título individual, este deberá dimitir.⁸⁵ En Italia, el voto de censura incoado por el Parlamento se aplica a todo el Gobierno, pero también puede utilizarse, y se ha utilizado, contra un único miembro.

56. En algunos países, existe una figura análoga a las mociones de reprobación o «*motions of censure*» en inglés (no confundir con las mociones de censura o «*motions of no confidence*»). Las primeras tienen por objeto mostrar desaprobación, pero no destituir al ministro. Es el caso, por ejemplo, de Reino Unido. En España, aunque la moción de censura está consagrada en la Constitución,⁸⁶ la moción de reprobación contra ministros a título individual no se encuentra recogida ni en la Carta Magna ni en los reglamentos de las cámaras. No obstante, dichas mociones son una práctica habitual y pueden presentarse en cualquiera de las dos cámaras, pero no tienen efectos jurídicos, ya que los ministros objeto de la reprobación no están obligados a dimitir. Se asemejan a los procedimientos de interpelación a ministros previstos en una serie de países cuya Constitución no contempla mociones de censura contra ministros a título individual, como Bulgaria,⁸⁷ Hungría⁸⁸ y Rumanía.⁸⁹

b. Moción de censura constructiva

57. La moción de censura constructiva es una forma concreta de voto de censura. Si bien la moción de censura ordinaria está regulada en la mayoría de los Estados miembros, la moción de censura constructiva solo existe en contados ordenamientos jurídicos.⁹⁰

58. En virtud de los procedimientos ordinarios de censura, un Gobierno puede ser destituido por una mayoría de miembros del Parlamento que no respalden sus políticas o su gestión sin necesidad de proponer un sucesor. En cambio, en los procedimientos constructivos, los diputados que presentan la moción deben proponer un candidato para sustituir al actual primer ministro. En Alemania, la moción de censura debe ir acompañada de una propuesta de nuevo canciller para así evitar una vacante en el puesto.⁹¹ El Parlamento, al presentar una moción de censura, no puede crear una situación en la que no haya canciller, sino que debe elegir a uno nuevo. El presidente federal deberá acceder a la solicitud del *Bundestag*, relevar al canciller previo y nombrar a la persona elegida en la moción de censura como nuevo canciller federal. En España, la moción de censura contra el Gobierno se basa en el modelo establecido en la Ley Fundamental alemana. Dicha moción solo podrá proponerse en la Cámara Baja (Congreso de los Diputados) y no en la Cámara Alta (Senado) al menos por la décima parte de sus miembros (normalmente 35 diputados) y habrá de incluir un candidato que aspire a sustituir a la Presidencia del Gobierno.⁹² En Bélgica, donde se contemplan tanto las mociones de confianza constructivas

⁸⁵ Artículo 15 de la Ley Constitucional de Dinamarca.

⁸⁶ Artículo 113 de la Constitución Española.

⁸⁷ Artículo 90 de la Constitución de la República de Bulgaria.

⁸⁸ Artículo 7 de la Ley Fundamental de Hungría.

⁸⁹ Artículo 112 de la Constitución de Rumanía.

⁹⁰ Artículo 67 de la Ley Fundamental de Alemania, artículo 21 de la Ley Fundamental de Hungría; artículo 115 de la Constitución de Polonia, artículo 46 de la Constitución de Bélgica, artículo 113.2 de la Constitución Española, artículo 152 de la Ley Constitucional de la República de Armenia, artículo 158 de la Constitución de la República de Polonia.

⁹¹ Apartado 1 del artículo 67 de la Ley Fundamental.

⁹² Artículos 112 y 114 de la Constitución Española y secciones 175-179 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

como las no constructivas, una Cámara que apruebe un voto de censura al Gobierno pero no proponga un sucesor corre el riesgo de ser disuelta por el rey, a propuesta del primer ministro.⁹³

2. Procedimientos de votación de moción de censura

59. Aunque la mayoría de las constituciones regulan los procedimientos para la presentación de mociones de censura, los detalles suelen figurar en el Reglamento Interno del Parlamento o provenir de la costumbre constitucional.

60. En los sistemas legislativos bicamerales, la moción de censura suele iniciarse, debatirse y votarse únicamente en la cámara elegida democráticamente.⁹⁴ En Bosnia y Herzegovina, así como en Italia, donde el Gobierno debe conservar la confianza de ambas cámaras, cada una de ellas podrá incoar y tramitar una moción de censura. En Rumanía, la Cámara de Diputados y el Senado, en reunión conjunta, podrán retirar la confianza otorgada al Gobierno adoptando una moción de censura, con el voto de la mayoría de los diputados y senadores.⁹⁵

61. En Países Bajos, cuyo Parlamento está formado por una Primera Cámara (Senado) y una Segunda Cámara (Cámara de Representantes), ambas podrán presentar una moción de censura contra un miembro del Gobierno a título individual. Sin embargo, aunque la Cámara de Representantes puede interponer una moción de censura contra todo el Gobierno, no hay consenso sobre si el Senado también tiene derecho a hacerlo.

3. Quórum y mayorías requeridas para la moción de censura

62. Los Estados han optado por diversas soluciones en cuanto a la mayoría necesaria, pero por regla general puede proponer una moción de censura cualquier diputado o un número que no resulte excesivamente alto para la oposición..

63. En la mayoría de países, el número de parlamentarios necesarios oscila entre una tercera y una décima parte del número total y lo más habitual es una quinta parte del cómputo general. En Ucrania, además de un tercio del total de miembros del Parlamento, el presidente es uno de los sujetos competentes para exigir la responsabilidad del Gobierno. En Austria, la moción de censura debe contar con el apoyo de cinco miembros del Consejo Nacional. En Irlanda y Finlandia, las suelen presentar los líderes de la oposición o varios de sus miembros. En Dinamarca y Noruega, cualquier miembro de la oposición puede presentar una moción de censura.

64. La celebración de una sesión para debatir una moción de censura suele requerir un quórum de la mayoría absoluta del Parlamento, ya que la razón de ser de estas mociones es comprobar si el Gobierno sigue gozando del favor de la mayoría del Parlamento. En cambio, en Azerbaiyán se necesita una mayoría de dos tercios para celebrar una sesión de debate de la moción de censura.

65. Para que prospere, normalmente se requiere el apoyo de la mayoría absoluta del Parlamento (o de la Cámara). En Argelia se exige mayoría cualificada, es decir, que dos tercios de los 407 miembros de la Cámara Baja voten a favor. Por el contrario, en otros países, basta con obtener la mayoría de los presentes para que la moción de censura salga adelante.

⁹³ Artículo 46, párrafos 1 y 2 de la Constitución de Bélgica y artículo 138 del Reglamento Interno de la Cámara.

⁹⁴ Por ejemplo, Austria, Bélgica, Canadá, Irlanda, Francia y Alemania. Comisión de Venecia, Informe sobre el bicameralismo, [CDL-AD\(2024\)007](#), §§ 141-146.

⁹⁵ Artículos 113 y 114 de la Constitución de Rumanía.

4. Plazos previos a someter la moción de censura a votación

66. El plazo previo a someter la moción de censura a votación es relativamente breve. La mayoría de los países prevén un período de entre uno (Italia) y tres días entre la presentación de la iniciativa y la sesión de deliberación. Otros contemplan plazos más amplios, que oscilan desde los siete días de Polonia a los diez de Ucrania, quince en Finlandia y en Grecia, tres semanas en Lituania y treinta días en Croacia. Eslovaquia establece un plazo general de treinta días, que puede reducirse a siete a petición de una quinta parte de los miembros del Parlamento. En Islandia no hay un plazo fijo, pero la moción de censura debe tramitarse sin demora, y en la República de Moldavia, la deliberación se produce el primer día de la siguiente sesión plenaria del Parlamento.

67. Varios países limitan el número y la frecuencia de las mociones. Por ejemplo, en Rumanía, en caso de ser rechazada, los diputados y senadores firmantes no podrán iniciar, durante la misma sesión, una nueva moción de censura⁹⁶ y no puede presentarse más que seis meses después del rechazo por la Cámara de otra moción. Excepcionalmente, se puede presentar una moción de censura antes de que pase el semestre si la firma la mayoría del número total de diputados.⁹⁷ En Portugal, si una moción de censura no fuera aprobada, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo periodo de sesiones.⁹⁸ En Ucrania, el Parlamento no puede considerar la cuestión de la responsabilidad del Gobierno y, por tanto, adoptar una resolución de desconfianza en los siguientes casos: 1) más de una vez durante un período ordinario de sesiones; 2) en el plazo de un año después de la aprobación del Programa de Actividades del Consejo de Ministros de Ucrania; 3) durante el último período de sesiones del Parlamento.⁹⁹ En Armenia, si no se aprueba el proyecto de decisión de la Asamblea Nacional sobre la falta de confianza en el Primer Ministro, dicho proyecto podrá presentarse en un plazo máximo de seis meses.¹⁰⁰

5. Consecuencias de la votación de moción de censura

68. En la mayoría de los países encuestados, las mociones de censura acaban con la destitución o la dimisión del Gobierno. Azerbaiyán constituye una excepción: el Gobierno actúa bajo la autoridad del presidente como jefe nominal del poder ejecutivo, pero debe ser ratificado por el Parlamento, que está facultado para aprobar una moción de censura contra el Gobierno en su conjunto. Sin embargo, el hecho de que la moción de censura salga adelante no obliga al Gobierno a dimitir y el presidente podrá disolver el Parlamento si expresa dos veces durante el año una falta de confianza en el Gobierno.

69. En el caso de las mociones de censura ordinarias, un Gobierno que no supere la votación en el Parlamento se considerará disuelto o deberá presentar su dimisión. Este tipo de moción no acarrea automáticamente ninguna consecuencia directa para el Parlamento.¹⁰¹ Si el Parlamento en funciones es incapaz de alcanzar una nueva mayoría de gobierno, el triunfo de la moción de censura puede suponer el cese anticipado del mandato del Parlamento, ya sea por iniciativa propia, a petición del primer ministro, o por decisión de la jefatura del Estado, seguida de la convocatoria de nuevas elecciones.¹⁰² En Francia, aunque la destitución del Gobierno no

⁹⁶ Artículo 113 de la Constitución de Rumania.

⁹⁷ Artículo 84 de la Constitución de Grecia.

⁹⁸ Artículo 194 de la Constitución de la República Portuguesa.

⁹⁹ Artículo 87 de la Constitución de Ucrania.

¹⁰⁰ Artículo 115 de la Constitución de Armenia.

¹⁰¹ Noruega, Austria, Lituania, Armenia y Rumanía.

¹⁰² Italia, Bulgaria, Grecia, Portugal, Rumanía, Serbia, Suecia y Ucrania.

tiene consecuencias directas sobre la Cámara Baja (Asamblea Nacional), el presidente tiene la potestad de disolverla y convocar elecciones anticipadas.¹⁰³

70. Para una minoría de países, la aprobación de una moción de censura se traduce de forma inmediata en la dimisión del Gobierno y la disolución del Parlamento.¹⁰⁴

71. En el caso de las mociones de censura constructivas, el mandato parlamentario no se ve afectado por un cambio de primer ministro, ya que la razón subyacente de dicha moción es que sus impulsores demuestren que el Parlamento es capaz de elegir al sucesor antes de la votación efectiva.¹⁰⁵ En España, la presentación de una moción de censura comporta dos efectos inmediatos: (i) la suspensión de las atribuciones del primer ministro para disolver el poder legislativo a fin de impedir que frustre torticeramente la finalidad de la moción de censura y (ii) el inicio de un periodo de reflexión de 5 días para evitar que la cámara tome decisiones precipitadas. Si los solicitantes no logran que prospere la moción, no podrán volver a presentar otra moción de censura en la misma sesión parlamentaria ordinaria.

6. Estadísticas sobre mociones de censura

72. La mayor parte de los países han presentado mociones de censura desde 1990, de acuerdo con las respuestas al cuestionario. De los 37 países en los que esta figura forma parte del ordenamiento constitucional, solo tres (Argelia, Bélgica y Serbia) no han referido ninguna en los últimos años. En otros países, el recurso a ella es restringido o poco frecuente, especialmente en aquellos en los que debe ir acompañada de una propuesta de nombramiento de un nuevo primer ministro, es decir, en caso de mociones de censura constructivas. Por ejemplo, Alemania no ha registrado ninguna desde 1990 y Hungría solo informó de un caso. Armenia y Polonia notificaron cinco y seis expedientes respectivamente desde 1990 y España, seis desde 1980; tan solo una salió adelante, en 2018, y el primer ministro que ocupaba el cargo en ese momento fue sucedido por el candidato alternativo.

73. No obstante, el tipo de moción de censura previsto en el sistema constitucional no siempre es la clave para determinar su frecuencia y eficacia. También se utiliza en contadas ocasiones en países que contemplan mociones de censura ordinarias. Lituania y Marruecos únicamente contabilizaron una moción contra el Gobierno que no prosperó (en 2008 y en 1991, respectivamente).

74. En los países que prevén tanto mociones de censura contra el Gobierno o el primer ministro como mociones de censura contra un miembro a título individual, son más frecuentes las segundas. Por ejemplo, Croacia registró cuatro mociones de censura contra el primer ministro y 20 contra ministros específicos y Lituania una y 20 respectivamente. En Letonia, de las 53 mociones de censura presentadas desde 1990, 11 tuvieron por objeto al primer ministro y 42 a ministros de forma individual. En Eslovaquia se han producido 13 casos de mociones de censura contra el Gobierno y 59 contra sus miembros.

75. El grado de eficacia de las mociones de censura, tanto colectivas como individuales, es muy limitado, hecho comprensible dadas sus consecuencias, no solo para el Gobierno, sino también para el Parlamento cuando este no logra formar un nuevo Gobierno y debe proceder a su disolución para salir de la crisis política e institucional. Esta moción presupone que se ha producido un cambio en la mayoría que otorgó su confianza al Gobierno en el momento de su nombramiento. Por tanto, para que prospere, es preciso un cambio previo de la mayoría

Dado que el primer ministro no necesita el voto de confianza de la Asamblea Nacional para la investidura del Gobierno, el presidente también puede optar por nombrar al mismo primer ministro que hubiera dimitido a causa de una moción de censura, como ocurrió en 1962.¹⁰³

¹⁰⁴ Estonia, Croacia, República de Moldavia y Rumanía.

¹⁰⁵ Alemania, Armenia, Bélgica, España, Hungría y Polonia.

parlamentaria inicial y este tipo de virajes es poco habitual (solamente en caso de quiebra de la coalición de Gobierno o de crisis institucional o del partido). En muchos casos, si un primer ministro tiene la certeza casi absoluta de haber perdido el apoyo de la mayoría del Parlamento, presenta su dimisión de forma preventiva antes de que se celebre una votación formal y abandona el cargo «voluntariamente» de forma previa a la aprobación de la moción de censura.

76. Rumanía ha informado de más de 200 casos de mociones de censura a propuesta de ambas cámaras con una tasa de éxito de menos del 5%. Bulgaria ha registrado 42 mociones fallidas y solo dos con éxito desde 1990. En Grecia, aunque se han presentado 12 mociones de censura contra el Gobierno, ninguna ha llegado a prosperar. Es también el caso de Letonia, con sus 11 mociones de censura contra el primer ministro o el Gobierno en su conjunto. En Italia, a pesar de las frecuentes crisis de Gobierno, ninguna de ellas fue provocada por una moción de censura que saliera adelante.¹⁰⁶

77. Los gobiernos franceses se han sometido a la exigencia de responsabilidad en 100 ocasiones desde la entrada en vigor de la Constitución de 1958, basándose en el artículo 49.3. En 67, las mociones de censura las presentaron miembros de la Asamblea Nacional. La única que prosperó desde el inicio de la Quinta República fue la de octubre de 1962.

78. En conclusión, las mociones de censura son un instrumento importante y eficaz en manos del poder legislativo para ratificar el apoyo, expresar la desaprobación o retirar el respaldo al poder ejecutivo. Existen mociones individuales y colectivas y la mayoría de los países aplican ambas. Sin embargo, en la inmensa mayoría de los casos las mociones de censura contra un primer ministro o un Gobierno fracasan. En muchos países, los primeros ministros que se enfrentan a una moción de censura intentan evitar una votación formal en el Parlamento mediante una dimisión preventiva.

IV. Conclusión

79. Los sistemas parlamentarios se definen por que el Gobierno ha de rendir cuentas ante el Parlamento: la legitimidad del Gobierno procede del Parlamento y, más concretamente, de la capacidad del primero de obtener la confianza del segundo.

80. La mayoría de los países dotados de un sistema parlamentario han regulado las relaciones de confianza entre el Gobierno y el Parlamento mediante cuestiones de confianza y mociones de censura. Uno de los principales instrumentos de los que dispone el ejecutivo para disciplinar a sus integrantes y a los miembros de la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno y asegurarse así el apoyo mayoritario es plantear una cuestión de confianza respecto a la aprobación de un proyecto de ley que, de no concederse, puede dar lugar a la dimisión del Gobierno, la posible disolución de la Cámara y la convocatoria de elecciones anticipadas. No obstante, las cuestiones de confianza son poco frecuentes en la mayoría de los ordenamientos jurídicos estudiados. Una modalidad específica de moción de confianza es el compromiso de responsabilidad del Gobierno con respecto a la aprobación de una política general o de un proyecto de ley concreto.

81. En los Estados que han respondido al cuestionario y en los que el voto de confianza puede ir asociado al proceso legislativo, la combinación de la cuestión de confianza y de la aprobación de un proyecto de ley concreto se manifiesta principalmente de cuatro formas:

- Tanto la votación sobre el proyecto de ley como el voto de confianza se realizan, bien conjuntamente (Alemania), bien por separado (Polonia y Finlandia).
- La votación del proyecto de ley «absorbe» el voto de confianza: el Parlamento debe considerar la aprobación de dicho proyecto de ley como una cuestión de confianza en el

¹⁰⁶ En un caso, un ministro fue destituido tras una moción de censura.

Gobierno y la confianza en el Gobierno es consecuencia de la aprobación del proyecto de ley.

- El voto de confianza «absorbe» el voto sobre el proyecto de ley: el voto de confianza al Gobierno conlleva la aprobación del proyecto de ley. Aparentemente, solo se da en Armenia.
- No es necesaria ninguna votación, ni sobre el proyecto ni sobre la cuestión de confianza: salvo que se presente una moción de censura, el proyecto se aprueba sin votación e incluso sin deliberación. Así ocurre en tres Estados miembros de la Comisión de Venecia: Francia, Rumanía y la República de Moldavia.

82. En los supuestos en los que el voto de confianza «absorbe» el voto sobre la adopción del proyecto de ley y en los de compromiso de la responsabilidad del Gobierno, el Parlamento se pronuncia sobre su confianza en el Gobierno y no sobre la adopción del proyecto de ley: en consecuencia, el proyecto se convierte en ley sin que el Parlamento (o una de sus cámaras) lo haya sometido formalmente a votación.

83. Las cuestiones de confianza y el compromiso de responsabilidad son dos instrumentos clave que los Gobiernos utilizan para forzar el respaldo de sus mayorías, bajo amenaza de dimisión del Ejecutivo. Por lo tanto, contribuyen a la estabilidad del mismo y limitan las posibilidades del Parlamento de controlarlo, lo que debilita la posición del Legislativo en el marco del gobierno parlamentario. En particular, las cuestiones de confianza vinculadas a la adopción de un proyecto de ley concreto modifican el poder del Ejecutivo en el proceso normativo, ya que restringen la posibilidad del órgano legislador de deliberar sobre el contenido del proyecto de ley a menos que el Gobierno sufra una derrota en la votación de confianza.