

Francisco J. Visiedo Mazón

LETRADO DE LAS CORTES VALENCIANAS. PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA: SINGULARIDAD DE SU REGULACIÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.
- III SINGULARIDAD DE LA REGULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA.

I INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo nos acercaremos a la singularidad que representa la regulación de la Cuestión de Confianza en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (*art. 18*), frente a la que se hace en el resto del Ordenamiento Jurídico del Estado, apuntando algunas ideas con relación a las posibilidades que con esta «*singular regulación*» se abren en pro de una mayor estabilidad gubernamental que evite crisis ficticias, perjudiciales, sin duda, para el sistema democrático.

El sistema parlamentario nos ofrece una estructura basada, por un lado, en la primacía del poder ejecutivo sobre el legislativo, aún cuando aquel necesite de la confianza de éste y, por otra parte, en la necesidad de la confianza parlamentaria que se traduce en la responsabilidad de los miembros del Ejecutivo ante el Parlamento ¹. Este tema de la relación entre poderes surgió,

¹ Véase a este respecto lo señalado por FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: en «Comentarios al art. 112 de la Constitución Española de 1978». *Revista de Derecho Público*. Comentario a las Leyes Políticas. Dir. Óscar Alzaga Villaamil. Tomo VIII. ERDP. Madrid, 1987, y «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política» en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 7, núm. 21, septiembre-diciembre 1987. Por otra parte, con carácter más general, véase también lo señalado por HAURIUO, Maurice: *Principios de Derecho Público Constitucional*. 2ª ed., Madrid, 1927 y LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. 2ª ed. Barcelona. 1970.

como ha señalado Manuel Ramírez ², a partir del momento histórico e ideológico en que se formula la teoría de una necesaria separación entre poderes. Esta teoría que tiene su origen en Montesquieu, en su obra *Espíritu de las Leyes*, implicaba junto a la separación de poderes una relación entre ellos y, en este sentido, «la configuración del Estado de Derecho vigente, fruto de la ideología liberal decimonónica, descansa en el principio de que el control del poder se lleva a cabo mediante el postulado del imperio de la Ley, de la Ley positiva»³, perdiendo rigidez la separación de poderes en favor de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.

No cabe la menor duda de que dentro de esta teoría de la separación de poderes, a la que obedece la configuración del actual Estado de Derecho, existe una clara preeminencia del poder legislativo que sólo encuentra su límite en la propia Carta Magna y que puede a su vez cumplir la función tanto de impulso como de control de la acción del Ejecutivo. Pese a ello, no cabe obviar que, finalizada la segunda Guerra Mundial, se produce lo que se ha llamado una racionalización de los mecanismos de control parlamentario con lo que parece romperse esa concepción propia del Estado liberal de Derecho buscando un equilibrio mayor entre poderes en el que la intervención del Estado se acrecienta, en el que se produce una crisis del sistema parlamentario y aparece un cierto fortalecimiento del Ejecutivo frente a los demás poderes ⁴. Esta profunda transformación de los sistemas parlamentarios, reflejo de otras transformaciones del Estado, no puede llevarnos, como señaló Rubio Llorente ⁵, a pensar que el Parlamento ha perdido su razón de ser, sino que la razón de ser de éstos ha experimentado una notable modificación.

No obstante, pese a este cambio importante que se refleja con claridad en el Estado Social y Democrático de Derecho que nuestra Constitución establece, el Ejecutivo y si se quiere más concretamente el Presidente de este Ejecutivo, sigue naciendo de la voluntad del Parlamento y es a este último al que corresponde, mediante distintos instrumentos parlamentarios, controlar la acción de aquel para comprobar si sigue contando a lo largo de la Legislatura con la confianza en él depositada o si, por el contrario, esta relación de confianza ha podido verse truncada o

² RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. Comentario introductorio al Título V». *Revista de Derecho Público*. Comentario a las Leyes Políticas. Dir. Óscar Alzaga Villaamil. Tomo VIII. ERDP, Madrid, 1987 (pp. 403-420).

³ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales ... », op. cit. (p. 406).

⁴ Véase en este sentido lo señalado por RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel: «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales ...» (pp. 406-415), y por SANTAMARÍA, Julián: «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto». en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978 (pp. 124-125).

⁵ RUBIO LLORENTE, Francisco: *Relación entre el Gobierno y las Cortes*. Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI el 10 de abril de 1978. Ibérico Europea de Ediciones, S. A. Madrid, 1978 (pp. 55-75).

interrumpida. El Parlamento cuenta con numerosos mecanismos de control que encuentran su expresión máxima en la Moción de Censura mediante la que el Parlamento puede expresar claramente la ruptura de esta relación de confianza que nació con la Investidura del Presidente del Gobierno. Este control se desarrolla también a lo largo de toda la Legislatura mediante otros instrumentos parlamentarios como son el control de los Decretos Legislativos, las Comparecencias del Presidente y de los miembros del Ejecutivo ante el Parlamento, las Preguntas Parlamentarias, las Interpelaciones, las solicitudes de información, el examen y debate de los programas del Gobierno... Junto a todos estos instrumentos también nos encontramos con la posibilidad, recogida en la mayoría de los regímenes parlamentarios, de que el Ejecutivo, a través de su Presidente, pueda conocer si esa relación de confianza se sigue manteniendo e, incluso, si la misma llega a permitir la aprobación de un programa, una declaración de política general o un Proyecto legislativo. Esta última posibilidad, aspecto al que se refiere más concretamente este trabajo, es la Cuestión de Confianza recogida en numerosos textos constitucionales, entre ellos el nuestro (*art. 112*) y en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía.

II LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Dentro de la relación de confianza que debe existir entre el Parlamento y el Gobierno, en un régimen parlamentario, ésta viene establecida en nuestro texto constitucional entre el Congreso de los Diputados y el Presidente (*art. 99 C.E.*) mediante el procedimiento de Investidura, y en el caso de las Comunidades Autónomas, en virtud de lo establecido tanto en el art. 152 de la Constitución como en todos y cada uno de los respectivos Estatutos de Autonomía, entre la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y el Presidente de la misma. Esta relación de confianza Parlamento-Gobierno debe mantenerse a lo largo de toda la Legislatura y en caso de quebrarse lleva aparejada como consecuencia el cese del Gobierno. También en el texto constitucional y en los Estatutos de Autonomía existen previsiones para que, como decíamos anteriormente, el Parlamento (Congreso y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) pueda expresar esta ruptura de la confianza depositada en el Gobierno a través de su Presidente mediante la Investidura, utilizando la Moción de Censura, que siguiendo el modelo alemán

nos sirve como ejemplo objetivo que permite compatibilizar estabilidad gubernamental y control parlamentario. Todos los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria vienen previstos de una manera expresa en el texto constitucional y unidos a distintos procedimientos ordinarios de control que el Parlamento a lo largo de la Legislatura realiza sobre el Ejecutivo (comparecencias, preguntas, interpelaciones, ...). Junto a la Moción de Censura y a los demás instrumentos ordinarios de control parlamentario nos encontramos también con el mecanismo de la Cuestión de Confianza para que sea el propio Gobierno el que pueda «pulsar» la opinión del Parlamento con relación a un tema que, a su juicio, pueda parecerle básico. Así, la Moción de Censura representa una exigencia de responsabilidad política del Gobierno a iniciativa del Parlamento, mientras que «*la Cuestión de Confianza es una propuesta de confirmación del vínculo de confianza establecido con anterioridad, propuesta planteada a iniciativa del Presidente del Gobierno*»⁶.

La Cuestión de Confianza ha sido considerada de facto un mecanismo de refuerzo de la posición parlamentaria del Gobierno⁷ pudiendo servir al unísono para reactivar el mutuo compromiso inicial establecido entre el candidato a la Presidencia del Gobierno y la mayoría parlamentaria en el momento de la Investidura. Por otra parte, Julián Santamaría considera que la cuestión de confianza es «*un instrumento del Gobierno que se utiliza con la finalidad, bien de reforzar su posición política solicitando el apoyo de todo el Congreso, bien de reagrupar a las fuerzas de la mayoría cuando esta se encuentra desgarrada en diversas tendencias, o bien finalmente, para provocar una crisis ministerial, responsabilizando de la misma a la Cámara y forzando de ese modo la recomposición de una nueva coalición*»⁸. Lo cierto es que como se señala por Lluís Aguiló⁹, mediante la Cuestión de Confianza el Presidente, por iniciativa propia, puede constatar si todavía el Parlamento le continua otorgando soporte político, sin perjuicio de los diferentes objetos sobre los que esta cuestión pueda plantearse atendándose tanto a lo señalado por el texto constitucional como por los diferentes Estatutos de Autonomía.

6 LÓ PEZ GUERRA, Luis: en *Voz «Cuestión de Confianza»*. *Enciclopedia Jurídica Básica*. Tomo II. Madrid. Civitas. D. 1987.

7 Véase FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política». ... op. cit. (p. 42), y DE ESTEBAN, Jorge y LÓ PEZ GUERRA, Luis: *El régimen constitucional español*. Vol. II. Barcelona, 1982 (p. 209).

8 SANTAMARÍA, Julián: «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto». ... op.cit. (p. 133).

9 AGUILÓ I LÚCIA, Lluís: *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià*. Tirant lo Blanc. Valencia, 1994 (p. 87).

La Cuestión de Confianza viene recogida en la Constitución Española de 1978 en el art. 112, que es el que establece que *«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. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados»*. En la elaboración de este precepto, en el proceso constituyente, nos encontramos con que desde la regulación de la Cuestión de Confianza en el art. 89 del Borrador constitucional hasta la redacción definitiva del art. 112 de la Carta Magna se produjeron no pocos e importantes intentos de modificación. En aquel Borrador constitucional se establecía que *«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. La confianza solamente se entenderá negada cuando voten en contra de la misma la mayoría absoluta de los diputados»*. Este art. 89 del Borrador constitucional pasó a ser el art. 90 del Anteproyecto, al que en el Congreso de los Diputados se presentaron dos enmiendas que pretendían una de ellas la supresión de la Cuestión de Confianza del texto constitucional y la otra relativa a la negación de la confianza al Gobierno y sus consecuencias. Junto a estas dos enmiendas se debatió también un voto particular, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, que proponía que la Cuestión de Confianza pudiera plantearse, además de sobre el programa de gobierno o sobre una declaración de política general, sobre un Proyecto de ley, supuesto este en el cual el otorgamiento de la confianza debía suponer la aprobación de dicho proyecto. Este voto particular fue retirado, las dos enmiendas rechazadas, y el Pleno del Congreso ratificaba, casi por unanimidad, lo que pasó a ser el art. 105 del texto constitucional, sin incorporar ninguna modificación.

Posteriormente en la Cámara Alta se plantearon seis enmiendas a este precepto constitucional que pretendían: la exigencia de la misma mayoría absoluta de diputados y senadores para aprobar la Cuestión de Confianza; contemplar específicamente el planteamiento de la misma sobre la votación de un texto; equiparar la mayoría exigida para su aprobación con la mayoría obtenida por el Presidente del Gobierno en su Investidura; necesidad de que ésta fuera planteada ante ambas Cámaras en el supuesto de que el programa o declaración de política general afectara sustancialmente a materias relativas a la organización territorial del Estado; suprimir la exigencia de mayoría absoluta; y modificar el inciso final del precepto en el sentido de entender negada la confianza siempre que el número de votos en contra de la misma fuese igual o mayor al de la mayoría absoluta. La redacción definitiva aprobada por el Senado fue finalmente idéntica

ca a la aprobada por el Congreso de los Diputados con la única salvedad de un cambio de la exigencia de mayoría absoluta por mayoría simple para la aprobación de la Cuestión de Confianza.

Como se desprende de lo anteriormente señalado dos son a nuestro juicio los temas importantes que se debatieron en la tramitación parlamentaria del actual art. 112 de la Constitución Española. Por un lado la necesidad o no de que la Cuestión de Confianza se entendiera aprobada sólo con la mayoría simple de la Cámara, o que ésta precisara el criterio favorable de la mayoría absoluta, y por otra parte el que el objeto de la misma se limitara a un programa o a una declaración de política general o bien que éste se extendiera también a textos legislativos.

Con relación al primero de los aspectos, esto es la exigencia o no de mayoría absoluta para la aceptación de la Cuestión de Confianza, cabe señalar que, por el Senador Ollero Gómez en el debate de este precepto constitucional, se indicó que se estaba confundiendo la estabilidad gubernamental y la estabilidad del sistema político y en tal sentido no se podía confundir la fortaleza de un Gobierno con la fijeza del mismo, añadiendo a ello que si este no contaba con la mayoría absoluta de los diputados no sería nunca un Gobierno fuerte, por lo que consideraba oportuno mantener la exigencia de la mayoría absoluta para su aprobación¹⁰. Pese a esto la enmienda del Grupo Parlamentario del Senado de la Unión de Centro Democrático, que modificaba la exigencia de mayoría absoluta por mayoría simple, fue aprobada en la propia Comisión por 14 votos a favor, 8 votos en contra y 3 abstenciones.

No obstante, no ha existido en la doctrina una opinión uniforme en cuanto a la oportunidad de exigir una mayoría absoluta o una mayoría simple para que se considere otorgada la confianza parlamentaria. En este sentido, autores como González Casanova, Martínez Sospedra, e incluso, aunque con matizaciones, Ripollés Serrano¹¹, consideran que esta aprobación de la Cuestión de Confianza por mayoría simple supone una confianza «pírrica», una notable incongruencia o un trato de favor al Gobierno que puede permitir que éste subsista con mayorías simples en la Cámara. Por el contrario otros autores mantienen «que la exigencia de mayoría

¹⁰ *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Constitución, núm. 50, 6 de septiembre de 1978 (pp. 2.377 y ss.).

¹¹ GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio: *Teoría del Estado y derecho constitucional*. Barcelona 1980 (pp. 502-503); MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Aproximación al derecho constitucional español. La Constitución de 1978*. Valencia, 1980 (p. 191), y *Derecho Constitucional español*. Fundación Universitaria San Pablo (CEU). Valencia, 1995 (p. 384); RIPOLLÉS SERRANO, M^a Rosa: «El Presidente del Gobierno en la Constitución Española de 1978» en el *Colectivo Estudio sobre la Constitución Española de 1978*. Valencia, 1980 (p. 278).

simple es coherente, desde una perspectiva formal, con las previsiones constitucionales acerca de la investidura presidencial»¹², y que con esta mayoría simple para la aprobación de la Cuestión de Confianza «se refleja una tendencia a reforzar la estabilidad gubernamental, y se corresponde con la incluida en el art. 99.3 que permite que la investidura del Presidente del Gobierno se produzca también por mayoría simple»¹³, e incluso también ya en la redacción del Anteproyecto constitucional y con relación al mismo por Julián Santamaría¹⁴ se indica que «si un Gobierno sólo requiere para nacer una mayoría relativa no se comprende bien porque razón en el curso de su existencia ordinaria necesita contar con una mayoría diferente y más cualificada. De hecho por este sistema se acabará privando al Gobierno de la utilización de un instrumento tan necesario e importante como el Voto de Confianza».

Con relación a estos criterios parece lógico aceptar, en todo caso, que podría haberse exigido para la aprobación de la Cuestión de Confianza, en el caso de que ésta afecte a una variación del programa presentado para la Investidura o una declaración de política general que aparezca como nueva, la misma mayoría (simple/absoluta) que se obtuvo en la Investidura por el Presidente del Gobierno, pero lo que no parece en absoluto aceptable es que pudiendo éste haber sido elegido por mayoría simple requiera la mayoría absoluta para la aprobación de una Cuestión de Confianza.

Por otra parte, con relación al segundo de los aspectos, nos estamos refiriendo a lo que es el objeto de la Cuestión de Confianza, también cabe señalar que en la elaboración del art. 112 del texto constitucional se debatió en torno a que éste pudiera plantearse tanto con relación a un programa de Gobierno o una declaración de política general, como sobre un Proyecto de Ley, en cuyo caso el otorgamiento de la confianza supondría la aprobación de dicho Proyecto. En el debate en el Congreso de los Diputados la enmienda de Unión de Centro Democrático, que pretendía esta ampliación del objeto de la Cuestión de Confianza, fue retirada, mientras que en el debate en la Cámara Alta se planteó la posibilidad de incluir en la Cuestión de Confianza un texto legislativo, siempre y cuando la votación de ésta se realizara tanto en el Congreso como en el Senado, pero al igual que en el caso anterior esta enmienda, defendida inicialmente por Sánchez Agesta, y que pretendía simplificar la discusión y votación de textos sin debate, fue finalmente retirada.

12 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política». ... op. cit. (p. 78).

13 LÓPEZ GUERRA, Luis: Voz «Cuestión de Confianza». ... op. cit. (p. 1.849).

14 SANTAMARÍA, Julián: «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto». ... op.cit. (p. 135).

También, con relación a este aspecto, la doctrina no ha mantenido un criterio unánime por cuanto mientras que algunos autores han defendido la oportunidad de incluir la aprobación de un texto legislativo dentro del objeto de la Cuestión de Confianza, otros autores lo han considerado no sólo inoportuno, sino incluso improcedente.

En este sentido, numerosos autores consideran que para dar a la Cuestión de Confianza una utilidad práctica debió aceptarse la posibilidad de introducir que ésta se pudiera plantear sobre un Proyecto de ley, no separándose del precedente legal que suponía la Ley de 17 de noviembre de 1977 que con carácter provisional regulaba las relaciones entre las Cortes y el Gobierno¹⁵. Además de esta separación del precedente legal de la Cuestión de Confianza, en nuestro Ordenamiento Jurídico, también se produce un alejamiento de lo que es el art. 49 de la Constitución francesa de la Vª República, de 1958, que ha servido de base en la redacción de nuestro art. 112 y que sí incluye como objeto de la Cuestión de Confianza un Proyecto de Ley. A este respecto se pensó inicialmente, por la doctrina, que podría haberse producido un olvido de lo señalado en ese art. 49 de la Constitución francesa, pero frente a esto uno de los participantes en la elaboración de nuestro texto constitucional descartó la existencia de un posible olvido considerando la exclusión como plenamente voluntaria¹⁶. Otros autores como Peces-Barba¹⁷ consideran que *«habría sido una concesión excesiva que el Gobierno hubiera podido plantear el voto de confianza para sacar adelante un Proyecto de ley»*, mientras que Martínez Sospedra y Oscar Alzaga manifestaron su criterio contrario a que se hubiera privado al Gobierno de un arma de enorme valor y posibilidades privándole así de capacidad para evitar el obstruccionismo de las Cámaras a la labor legislativa¹⁸. También en esta línea Julián Santamaría, al estudiar las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto constitucional¹⁹ llega a afirmar, con relación a la exclusión del voto de confianza sobre un texto, que *«son comprensibles los recelos que esto suscita por cuanto siempre cabría la posibilidad del abuso, de hacer pasar por este procedimiento un texto en bloque sin discu-*

15 Véase lo señalado por RIPOLLÉS SERRANO, Mª Rosa: «La regulación vigente de las relaciones Legislativo-Ejecutivo (Ley de 17 de noviembre de 1977 y los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado)» en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas* (Manuel Ramírez ed.), Zaragoza, 1978 (pp. 194-204).

16 ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1978 (pp. 677-678).

17 PECES-BARBA, Gregorio: *La Constitución Española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, 1981 (p. 75).

18 MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Aproximación al derecho constitucional español. La Constitución Española de 1978*, Valencia, 1980 (p. 191), y *Derecho Constitucional español*, Fundación Universitaria San Pablo (CEU), Valencia, 1996 (p. 383); ALZAGA VILLAAMIL, Óscar: «Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978». ... op. cit. (p. 678).

19 SANTAMARÍA, Julián: «Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto». ... op. cit. (p. 134).

sión y sin enmiendas, salvo las que el Gobierno quisiera aceptar. Sin embargo la doctrina moderna, en particular la italiana, admite casi unánimemente la posibilidad y la congruencia de presentar la Cuestión de Confianza sobre un texto, habida cuenta de que el Gabinete puede estimarlo imprescindible para el desarrollo de su programa aprobado por la Cámara».

Por otra parte, Revenga Sánchez²⁰ señala que las posibilidades de actuación en la Cuestión de Confianza se verían multiplicadas «en el caso de que se reconozca el planteamiento de la misma sobre un texto legislativo», señalando a continuación que esto ha hecho de la Cuestión de Confianza «uno de los más eficaces instrumentos de que dispone el Gobierno para hacer frente al obstruccionismo parlamentario, en términos más amplios para tomar la iniciativa ante operaciones de acoso sistemático, excisiones en el seno de la coalición, o en el de la mayoría agrupada en torno a un contrato de Legislatura». Apoyando también esta posición mayoritaria de la doctrina que hubiera considerado más adecuado incluir los Proyectos de ley dentro del objeto de la Cuestión de Confianza, Fernández Segado²¹ viene a señalar que «la inadmisión por nuestro texto constitucional de la posibilidad de que pueda ser planteada la Cuestión de Confianza sobre un texto legislativo demuestra una cierta cicatería por parte del constituyente, especialmente respecto del Ejecutivo; de otro lado creemos que, en ciertos supuestos, el recurso al referido mecanismo podría incluso haber resultado funcional dentro del propio sistema parlamentario de Gobierno». Por nuestra parte, como después señalaremos nuevamente al referirnos a la Cuestión de Confianza en el caso valenciano, nos parece acertada la inclusión de un texto legislativo como objeto de la Cuestión de Confianza junto a un programa o una declaración de política general siempre que éste pueda resultar básico para la acción del Ejecutivo. Posiblemente el único temor que esto pudiera plantear sería un uso abusivo del recurso a la Cuestión de Confianza para la aprobación de textos legislativos despreciando otros procedimientos parlamentarios de urgencia, en el ámbito legislativo, como puede ser el de la lectura única.

20 REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: *La formación del Gobierno en la Constitución Española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985 (p. 84).

21 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política». ... op.cit. (p. 51).

Por último, junto a estas dos cuestiones fundamentales que fueron objeto de discusión en el debate del art. 112 del texto constitucional también se debatió entonces y se debate hoy, en torno a la discrecionalidad o no con que cuenta el Presidente para su presentación, así como el carácter que tiene esa referencia a la *«previa deliberación del Consejo de Ministros»* que recoge el texto constitucional. Con relación a estos dos temas debemos señalar, coincidiendo con Martínez Sospedra ²², que el Presidente del Gobierno *«es el dueño y señor de la composición de su Gobierno, nombra y cesa libremente a los Ministros que, en la práctica, sólo son responsables ante él. El Presidente no es un “primus inter pares” es el dueño del Gobierno y su director, en su condición de único receptor de la confianza parlamentaria, de la confianza de la mayoría, que es el título habilitante para gobernar»* y que de acuerdo con ello la referencia a la *«previa deliberación del Consejo de Ministros»* para plantear la Cuestión de Confianza no puede ser más que un freno a posibles abusos por parte del Presidente pero ésta solo tiene un carácter preceptivo, no vinculante, por lo que cabe concluir que su presentación depende exclusivamente del juicio del Presidente ²³. En este mismo sentido se pronuncia Fernández Segado ²⁴ cuando indica que el requisito de la previa deliberación del Consejo de Ministros *«no pasa de ser un requisito formal acorde con el artículo 108 del propio texto constitucional. Al disponer el art. 98.2 de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico que el Presidente dirige la acción del Gobierno, la autoría de la decisión y del planteamiento recae en el Jefe del Ejecutivo»*. Añadiendo a esto que la fórmula utilizada por el art. 112 puede basarse en *«el hecho innegable de que la responsabilidad del Gobierno, derivada de su gestión política, es solidaria»*, o bien que *«se haya querido con tal fórmula reforzar la posición del Jefe del Ejecutivo, lo que parece especialmente necesario en los supuestos de Gabinete de coalición»*. A modo de conclusión parece que, en un sistema político como el nuestro, esta exigencia constitucional no puede interpretarse en el sentido de que la intervención del Consejo de Ministros tenga carácter vinculante, sino que tan sólo es una exigencia formal en la medida en que constitucionalmente se ha dejado claro el liderazgo del Jefe del Gobierno que es quien en última instancia, en virtud de lo establecido en el art. 99 de la Constitución, recibe la confianza inicial de la Cámara.

22 MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: «Derecho Constitucional español ...». op.cit. (p. 383).

23 SANTAOLALLA LÓ PEZ, F.: «Comentario al art. 112» en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Garrido Falla. Madrid, 1980 (p. 1.518).

24 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «Comentario del art. 112». en *Revista de Derecho Público. Comentarios a las Leyes Políticas. ...* op. cit. (p. 643).

En esta misma línea, después de lo señalado, no parece tampoco que pueda dudarse el carácter discrecional en cuanto a su presentación por parte del Presidente, por lo que cabe concluir con Fernández Segado que *«el recurso a la Cuestión de Confianza se presenta como una potestad discrecional del Ejecutivo y que no cabe detectar en nuestra normativa constitucional supuesto alguno en que se produzca la quiebra de tal tesis»*²⁵.

Una vez hechas estas matizaciones debemos señalar, a modo de resumen, que la regulación de la Cuestión de Confianza en el texto constitucional de 1978, habiéndose optado por un régimen parlamentario y siguiendo la lógica del sistema abierto por la Investidura presidencial, sitúa a ésta como una facultad discrecional del Presidente que sólo requiere de la *«previa deliberación»* del Consejo de Ministros sin que esta tenga carácter vinculante. Mediante la Cuestión de Confianza se le solicita al Congreso de los Diputados que manifieste de forma expresa que el vínculo de confianza nacido mediante la Investidura sigue subsistente y el Presidente del Gobierno puede vincularla a su programa o a una declaración de política general. Nada se dice en cuanto a si esta ratificación de confianza, por parte del Congreso, debe ser sobre el mismo programa de Gobierno que le llevó a la Investidura o bien sobre un nuevo programa, y tampoco especifica a qué debe referirse esa declaración de política general que puede ser sobre uno o varios aspectos de la política del Gobierno. En el texto constitucional se ha querido excluir, a diferencia de otros Ordenamientos, el que la Cuestión de Confianza se plantee sobre un texto legislativo que de obtenerse la confianza se entendería aprobado. Por último, exige para considerarse otorgada la confianza que ésta obtenga el voto a favor de la mayoría simple de los diputados, estableciendo el art. 114 de la Carta Magna que *«si el Congreso niega su confianza al Gobierno éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación del Presidente del Gobierno, según lo dispuesto en el art. 99»*, permaneciendo en funciones el mismo hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (art. 101 C.E.).

Por lo que se refiere a la regulación de la Cuestión de Confianza en las Comunidades Autónomas, en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía se recoge con carácter general la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad Autónoma y de su Gobierno ante el Parlamento. No obstante, sólo en quince de los diecinueve Estatutos de Autonomía se dedica un precepto específico a la regulación de la Cuestión de Confianza. En este sentido, en el Esta-

25 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Cuestión de Confianza, marco jurídico-constitucional y praxis política». ... op.cit. (p. 61).

tuto de Autonomía del País Vasco se establece que *«el Gobierno responde políticamente de sus actos de forma solidaria, ante el Parlamento Vasco, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva»* (art. 32), pero no se dedica ningún precepto estatutario a la Cuestión de Confianza, no obstante, en la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, es donde su art. 46 establece que *«el Lehendakari, previa deliberación del Gobierno, podrá plantear al Parlamento la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando obtuviese la mayoría simple de los votos de la Cámara»*, añadiendo en su art. 48 que *«si el Parlamento negase su confianza al Lehendakari en los términos precisados en el artículo 46, aquel presentará su dimisión y se procederá a la designación del nuevo Lehendakari»*.

Por lo que respecta al segundo de los Estatutos que no recoge tampoco, en un precepto específico, la Cuestión de Confianza, debemos referirnos al Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde su art. 37, apartado 2, establece que *«el Consejo Ejecutivo responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión»*. En este caso tendremos que remitirnos también a la Ley Reguladora del Parlamento y del Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalitat, aprobada el 23 de marzo de 1982, para encontrar en su art. 30 la facultad del Presidente de la Generalitat, previa deliberación del Gobierno, de *«plantear de manera expresa ante el Parlamento la Cuestión de Confianza sobre su programa, sobre una declaración de política general o sobre una decisión de excepcional trascendencia»*, añadiéndose en el art. 91, de esta Ley, que el Presidente de la Generalitat y el Gobierno cesarán si el Parlamento les niega la confianza.

El tercero de los supuestos en los que el Estatuto de Autonomía no regula específicamente la Cuestión de Confianza es el de Galicia donde su art. 15, apartado 4, señala que *«el Presidente de la Junta será políticamente responsable ante el Parlamento»*, pero remite a una Ley que *«determinará el alcance de tal responsabilidad así como el Estatuto Personal de atribuciones del Presidente»*. También en este caso en la Ley del Parlamento de Galicia, de 21 de marzo de 1983, que establece las normas reguladoras de la Xunta y de su Presidente, su art. 45 establece que *«el Presidente de la Xunta, previa deliberación del Consejo, puede plantear ante el Parlamento la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general»*, añadiéndose en este mismo artículo 45 que *«si el Parlamento negase su confianza el Presidente de la Xunta se entenderá cesado y se procederá a la elección de nuevo Presiden*

te conforme a lo establecido en esta Ley».

Por último, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, es el cuarto de los Estatutos que tampoco recoge, en un precepto específico, la Cuestión de Confianza, pero al contrario de lo que sucede en las otras tres Comunidades, aquí tampoco en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes del Gobierno y de la Administración de Castilla y León aprobado mediante Decreto Legislativo de 21 de julio de 1988 se ha reconocido esta potestad o facultad al Presidente de la Junta de Castilla y León. En esta Comunidad Autónoma la Cuestión de Confianza ha sido regulada con posterioridad mediante la Ley 1/1996, de 27 de marzo, en la que su artículo primero establece que «*El Presidente de la Junta de Castilla y León, previa deliberación de la misma, podrá plantear ante las Cortes de Castilla y León la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general*». En este mismo precepto se exige la mayoría simple para su aprobación, estableciéndose como consecuencia de su rechazo al cese del Presidente y la elección de uno nuevo.

Al margen de estos cuatro Estatutos de Autonomía en los quince restantes se dedica un precepto específico a la Cuestión de Confianza y, con las excepciones de los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y de la Comunidad Valenciana, de forma parecida establecen que el Presidente de la Comunidad, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante el Parlamento la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general, entendiéndose ésta otorgada cuanto obtenga la mayoría simple de los miembros del Parlamento ²⁶. En todos estos Estatutos de Autonomía se suele precisar que en el caso en que el Parlamento negara su confianza, el Presidente presentará su dimisión procediéndose nuevamente a la elección del mismo en un plazo que suele fijarse, con carácter general, en quince días. En algunos casos se hace referencia también a que esta Cuestión de Confianza, tanto sobre su programa como sobre una Declaración de Política General, se realizará en el marco de las competencias con que cuenta la Comunidad Autónoma.

²⁶ Véase en este sentido lo señalado en el art. 39 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; art. 35 del Estatuto de Autonomía para Asturias; art. 19 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; art. 24 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; art. 33 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; art. 23 del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 21 del Estatuto de Autonomía de Canarias; art. 34 de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra; art. 35 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; art. 32 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; art. 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; art. 19 del Estatuto de Autonomía de Ceuta; y art. 19 del Estatuto de Autonomía de Melilla.

Las dos singularidades más importante, con relación a la regulación de la Cuestión de Confianza, aparecen en el ámbito de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha (*art. 20*) y de la Comunidad Valenciana (*art. 18*).

En estos dos Estatutos se añade al contenido de la Cuestión de Confianza el que ésta junto a una declaración de política general o un programa, pueda también tener como objeto un Proyecto de ley.

En el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (*art. 20*) se establece que *«el Presidente previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante las Cortes de Castilla-La Mancha, la Cuestión de Confianza sobre cualquier tema de interés regional. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados»*, a esto añade en su apartado 2º que *«si el Presidente plantease la Cuestión de Confianza sobre un Proyecto de ley, este se considerará aprobado siempre que vote a favor de la confianza la mayoría absoluta de los diputados. La Cuestión de Confianza prevista en el presente apartado no podrá ser planteada más de una vez en cada periodo de sesiones, y no podrá ser utilizada respecto de la Ley de Presupuestos de la Región, ni a Proyectos de legislación electoral, orgánica o institucional»*. Como se desprende de lo señalado en este art. 20, en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se ha incluido, dentro del objeto de la Cuestión de Confianza, junto a cualquier tema de interés regional la posibilidad de que ésta verse también sobre un Proyecto de Ley. No obstante, en este segundo caso se requiere que la Cuestión de Confianza cuente con la mayoría absoluta de la Cámara y, además, que no pueda ser planteada *«más de una vez en cada periodo de sesiones»*, limitando también el contenido de estas disposiciones legislativas por cuanto señala que no podrá ser utilizada *«respecto de la Ley de Presupuestos de la Región, ni a Proyectos de legislación electoral, orgánica o institucional»*.

Por el contrario, en el caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana el art. 18 no se establece limitación ni en cuanto al contenido o tipo de Proyecto de ley que puede ser objeto de la Cuestión de Confianza, ni tampoco con relación al uso que de la misma se puede hacer. Así en el art. 18 se indica que el Presidente, previa deliberación por el órgano colegiado,

«puede plantear ante las Cortes Valencianas la Cuestión de Confianza sobre su programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Dicha Moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviera por objeto un Proyecto de ley este se entenderá aprobado según el texto enviado por el Consell».

Como se desprende de lo dicho, a modo de resumen, debemos señalar que la regulación de la Cuestión de Confianza en el ámbito de las Comunidades Autónomas está prevista en la totalidad de los Ordenamientos, bien sea directamente en los Estatutos de Autonomía — lo que sucede en quince ocasiones— o en Leyes posteriores que han desarrollado las relaciones del Gobierno y el Parlamento — esto sucede en cuatro ocasiones—, lo que supone que en todas las Comunidades Autónomas, está previsto este mecanismo parlamentario para que el Gobierno, a través de su Presidente, pueda requerir la confianza del Parlamento, tanto con relación a una declaración de política general, como con relación a un programa concreto. En todos estos casos se requiere para la aprobación de la Cuestión de Confianza la mayoría simple de la Cámara y si bien su aprobación comporta el otorgamiento de la confianza al Presidente con relación a su programa, o a una declaración de política general, su rechazo supone la dimisión del Presidente de la Comunidad Autónoma y la apertura de un plazo para la nueva elección del mismo. No obstante, esta regulación, recogida en dieciséis de los diecinueve Estatutos de Autonomía y a través de Leyes de desarrollo en todas las Comunidades Autónomas, sólo encuentra una especificidad concreta e importante en el caso de los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y de la Comunidad Valenciana en los que el objeto de esta Cuestión de Confianza se extiende también a una disposición legislativa, a un texto legislativo, implicando la aprobación de la misma, la aprobación del texto legislativo, tal y como ha sido remitido por el Gobierno.

Una vez hecha esta referencia general a la regulación de la Cuestión de Confianza en la Constitución Española de 1978 y en el ámbito de las Comunidades Autónomas, pasaremos, a continuación, a detenernos en la singularidad de la regulación de la Cuestión de Confianza en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

III SINGULARIDAD DE LA REGULACIÓN DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, como hemos señalado anteriormente, es uno de los quince Estatutos de Autonomía que recoge en un precepto específico la Cuestión de Confianza. No obstante, como también precisábamos anteriormente, en este Estatuto de Autonomía, junto con el de Castilla-La Mancha, se incluye el que ésta pueda ser planteada sobre un programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Así, en el art. 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se establece que:

«El Consell responde políticamente de forma solidaria ante las Cortes Valencianas, sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros por su gestión.

Su Presidente, previa deliberación por el órgano colegiado, puede plantear ante las Cortes Valencianas la cuestión de confianza sobre su programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Dicha moción se entenderá aprobada, cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviere por objeto un proyecto de ley, éste se entenderá aprobado según el texto enviado por el Consell».

La regulación de la Cuestión de Confianza en el Estatuto de Autonomía era ya una previsión que figuraba en los Anteproyectos de Estatuto elaborados, bien bajo la dictadura franquista, bien atendiendo a la convocatoria del *Plenari de Parlamentaris*, entre diciembre de 1978 y marzo de 1979, e incluso en los elaborados en 1980 por parte de los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria²⁷. Siguiendo a Lluís Aguiló²⁸ nos encontramos con dos textos importantes que se publicaron en los últimos momentos del franquismo, durante la transición política, como eran los llamados *Estatut d'Elx* y *Estatut del Consell*; textos elaborados antes de la muerte del General Franco. En el llamado *Estatut d'Elx*, redactado por un grupo de intelectuales valencianos a lo largo de 1975, no se recogía explícitamente la Cuestión de Confianza aunque se hacía previsión expresa en su art. 24 de que «el ejercicio del Gobierno suponía la confianza del Parlamento». Por otra parte, el *Estatut del Consell*, cuyo origen se encuentra precisamente en el texto anterior, también recogía en su art. 15 que «el ejercicio del Gobierno constituido por las distintas

27 Véase el excelente trabajo preparado por AGUILÓ LÚCIA, Lluís: *Els Avantprojectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*, Corts Valencianes, Valencia, 1992.

28 AGUILÓ LÚCIA, Lluís: «Els Avants Projectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana». ... op. cit. (p. 111).

Consellerias supone la confianza del Parlamento o Asamblea», pero tampoco recogía de forma explícita la figura de la Cuestión de Confianza.

Por lo que respecta a los Anteproyectos presentados como respuesta a la convocatoria del *Plenari de Parlamentaris* de noviembre de 1978 el Estatut de Morella, que fue según Lluís Aguiló el más importante por su influencia en el Estatuto definitivo ²⁹, elaborado por profesores de las Universidades de Valencia y Alicante, fue el primero que recogió la Moción de Confianza en su art. 20 al señalar que *«el Consejo Ejecutivo, previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, puede presentar ante la Asamblea una Moción de Confianza, la cual puede versar sobre un programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Dicha Moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple; si la misma versa sobre un Proyecto de ley, este se entenderá aprobado según el texto aceptado por el Consejo»* (art. 20.3). Como se desprende de esta redacción, ya en aquel Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de 1978 se recogía que la Cuestión de Confianza (*Moción de Confianza*) pudiera versar sobre un programa, una decisión política y, también, un Proyecto de ley. Junto a éste, también en algunos de los Anteproyectos presentados, se hacía referencia a la Moción de Confianza, como sucedía en el Anteproyecto del Partido Carlista del País Valenciano, o en el Anteproyecto del Partido del Trabajo del País Valenciano, aunque de forma menos rigurosa y concreta que en aquél.

Por último, de los Anteproyectos elaborados por los partidos, con representación parlamentaria, en el del Partit Socialista del País Valencià-PSOE (PSPV-PSOE) se recogía la responsabilidad política del Presidente y se su Consejo Ejecutivo ante la Asamblea (arts. 33 y 36) e incluso en el apartado 3º del art. 36 se establecía que *«el Consejo Ejecutivo, previo acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, puede presentar ante la Asamblea una Moción de Confianza, la cual puede versar sobre un programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Dicha Moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviere por objeto un Proyecto de ley, este se entenderá aprobado según el texto aceptado por el Consejo»*. Como se ve en este Anteproyecto se regulaba también la Cuestión de Confianza en términos muy similares a lo que sería la redacción final del art. 18 del Estatuto de Autonomía.

29 AGUILÓ LÚCIA, Lluís: «Els Avants Projectes d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana». ... op. cit. (p. 139).

El Anteproyecto presentado por la Unión de Centro Democrático (UCD) establecía como una de las funciones de las Cortes Valencianas *«impulsar y controlar la acción política y ejecutiva del Consell»*, así como *«exigir, en su caso, la responsabilidad política al Consell y a su Presidente, mediante acuerdo de sus miembros»*, y recogía el hecho de que el Presidente del Consell *«será en todo caso políticamente responsable ante las Cortes Valencianas»* (arts. 10 y 14). No obstante, pese a recoger la posibilidad de una Moción de Censura, por el contrario no se refería a la Cuestión de Confianza en ninguno de sus preceptos.

En el Anteproyecto de Estatuto para el País Valenciano presentado por el Partido Comunista del País Valenciano (PCPV) se hacía referencia también a la capacidad de las Cortes Valencianas para *«controlar la acción política y ejecutiva del Presidente del Consell y del Consell, exigiéndoles la responsabilidad política, en su caso, mediante el procedimiento reglamentario que en su día se establezca»* (art. 17), y también se hacía una referencia explícita a la Moción de Censura aprobada por mayoría absoluta de las Cortes Valencianas, o a la pérdida de una Cuestión de Confianza (art. 20). En este Anteproyecto, su art. 22 establecía que *«mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros o por decisión de su Presidente puede presentar una Moción de Confianza ante las Corts Generals, sobre su programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Su tramitación será la establecida por el Estatuto y el Reglamento de las Cortes Generales»*. También en este caso se hacía referencia expresa a la Moción de Confianza que podría versar tanto sobre un programa o una decisión política, como sobre un Proyecto de ley.

Por último, en el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana presentado por Alianza Popular se recogía como una función de las Cortes Valencianas *«controlar la acción política y ejecutiva del Presidente del Consell y del Consell exigiéndole la responsabilidad política, en su caso, mediante el procedimiento reglamentario que en su día se establezca»* (art. 17), y en el art. 20, con relación al Presidente del Consell, se establecía que éste *«podrá ser removido de su cargo por una Moción de Censura aprobada por mayoría absoluta de las Corts Generals o por la pérdida de la Cuestión de Confianza»*, señalando a continuación en el art. 22 que *«mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros o por decisión de su Presidente puede presentar una Moción de Confianza ante les Corts Gene-*

rals, sobre su programa, una decisión política o un Proyecto de ley. Su tramitación será la establecida por el Estatuto y el Reglamento de las Cortes Generales». Como se ve en la redacción de este art. 22 del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana presentado por Alianza Popular, también se recogía dentro del objeto de la Cuestión de Confianza junto a un programa y una decisión política, la posibilidad de que este fuera sobre un Proyecto de Ley.

Como se desprende de lo señalado con relación a los cuatro Anteproyectos de los partidos con representación parlamentaria, tan solo el de la UCD no recogía la Cuestión de Confianza de una manera expresa, mientras sí lo hacían los del PSPV-PSOE, PCPV y Alianza Popular.

Finalmente, en el Anteproyecto definitivo presentado en las Cortes Generales la redacción dada al art. 18 resultaba ser la misma que la aprobada y que hoy figura como art. 18 del Estatuto de Autonomía³⁰, este Proyecto de Estatuto de Autonomía del País Valenciano, fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*³¹, el trece de octubre de 1981.

Durante la tramitación parlamentaria a este precepto sólo se presentó una enmienda, por el Grupo Parlamentario Comunista, que pretendía añadir a la redacción el que *«la pérdida de la Cuestión de Confianza en su programa conllevará el cese del Consejo Valenciano, que en todo caso continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Presidente».* Esta enmienda, que fue defendida por Palomares Vinuesa ante la Comisión Constitucional³² y en el debate en el Pleno del Congreso, celebrado el 28 de abril de 1982³³, fue finalmente rechazada. El texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados³⁴, recogía la Cuestión de Confianza con la misma redacción dada al art. 18 en el Proyecto, y tam-

30 Véase, en este sentido, la edición preparada por SEVILLA MERINO, Julia: *Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, procés d'elaboració i tramitació parlamentària*, Cortes Valencianes, Valencia, 1992.

31 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. I Legislatura. Serie H. 13 de octubre de 1981, núm. 68/I (p. 423).

32 Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional. 29 de diciembre de 1981. Año 1981. núm. 57. (p. 2.770); y Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión Constitucional. 22 de abril de 1982. Año 1982. núm. 75. (p. 3.486).

33 Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1982, núm. 235 (p. 7.690).

34 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. I Legislatura. Serie H. 12 de mayo de 1982, núm. 68/III.

poco en el Senado este precepto sufriría variación alguna ³⁵.

Como se desprende de lo señalado con relación a la tramitación parlamentaria, del art. 18 de Estatuto de Autonomía, sólo resulta destacable la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Comunista que pretendía incluir la consecuencia que llevaba aparejada la no aprobación de la Cuestión de Confianza, aunque no obstante este aspecto fue recogido también durante la tramitación parlamentaria en el apartado 3º del art. 15 cuando señala que *«en caso de renuncia, pérdida de la confianza en los términos del art. 18 del presente Estatuto, dimisión o incapacidad, se procederá a elegir Presidente de acuerdo con el procedimiento del presente artículo»*.

Una vez hecha esta referencia a lo que fue la tramitación parlamentaria del art. 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, conviene señalar nuevamente que en todo sistema parlamentario entre el Parlamento y el Gobierno existe siempre una relación de confianza que nace en la Sesión de Investidura y debe mantenerse a lo largo de toda la Legislatura. En este sentido, el control parlamentario del Gobierno sirve para conocer si esa confianza que el Parlamento deposita en él, a través de la Investidura, sigue existiendo o si, por el contrario, es necesario que por el Gobierno se solicite nuevamente la confianza de la Cámara — mediante la Cuestión de Confianza—, o que ésta exija la responsabilidad política del Gobierno — mediante la Moción de Censura.

En el caso de la Comunidad Valenciana en concreto, *«el Parlamento orienta la acción del Ejecutivo al máximo nivel en el procedimiento normalmente denominado de Investidura»* ³⁶, que viene regulada tanto en el Estatuto de Autonomía como en el Reglamento de las Cortes Valencianas y en la Ley de Gobierno Valenciano ³⁷. El sistema diseñado por tanto para la Comunidades Autónomas, ha sido calificado también como de *«parlamentarismo racionalizado»* (STC 16/1984, de 6 de febrero), a lo que se añade en el seno de éstas una preeminencia del Jefe del Ejecutivo, que ha llevado incluso

35 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. I Legislatura. Serie 2. 24 de mayo de 1982, núm. 232-B. Serie 2. 1 de junio de 1982, núm. 232-C. Serie 2. 7 de junio de 1982, núm. 232-D. Cortes. Diario de Sesiones del Senado. Sesión Plenaria núm. 160. 14 de junio de 1982. Año 1981, núm. 160; y 15 de junio de 1982. Año 82, núm. 161 y, por último, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. I Legislatura. Serie 2. 18 de junio de 1982. núm. 232-E.*

36 MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: *Derecho Autonómico Valenciano*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1985 (p. 208).

37 Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano (modificada por Ley 6/1987, de 23 de septiembre; 8/1990, de 27 de diciembre; y Ley 6/1995, de 3 de abril).

a calificar el sistema político de las Comunidades Autónomas como un «*sistema semipresidencial*»³⁸. Con la Investidura del Presidente de la Generalitat nace la relación de confianza entre éste y las Cortes Valencianas, y esta relación sólo puede verse quebrada mediante la aprobación de una Moción de Censura o bien mediante el rechazo de una Cuestión de Confianza. La diferencia básica entre uno y otro instrumento parlamentario es su origen; en el caso de la Moción de Censura se considera legitimada para su presentación a la quinta parte de los diputados de las Cortes Valencianas (*art. 16.2 del Estatuto de Autonomía*), mientras que la Cuestión de Confianza quien la plantea y somete a la consideración de la Cámara es el Presidente del Consell «*previa deliberación del órgano colegiado*».

En el art. 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su párrafo primero, nos encontramos con una referencia a la responsabilidad política, de forma solidaria, ante las Cortes Valencianas, del Consell añadiéndose «*sin perjuicio de la responsabilidad directa de sus miembros por su gestión*». Esta previsión pudiera parecer hecha más bien a la responsabilidad de tipo penal o civil que estos pudieran tener, aunque no obstante a esta responsabilidad se refiere más directamente el art. 19 del Estatuto de Autonomía, así como los arts. 83 y 84 de la Ley de Gobierno Valenciano. A la vista de ello sólo cabe concluir que en el art. 18 del Estatuto de Autonomía y, de acuerdo con él, en el art. 52 de la Ley de Gobierno Valenciano, se ha querido hacer referencia a una responsabilidad política y no a otro tipo de responsabilidad de carácter civil o penal aún cuando ni en el Estatuto ni en la Ley de Gobierno se recojan los instrumentos para exigir esta responsabilidad directa a los Consellers, pareciendo más bien buscarse un tipo de responsabilidad o «*censura moral*»³⁹. En este sentido, tampoco en el Reglamento de las Cortes Valencianas se ha recogido nunca la posibilidad de censura individual a los miembros del Consell y en la Ley de Gobierno, su art. 52, como hemos señalado anteriormente, sólo establece como mecanismos o instrumentos para exigir la responsabilidad del Gobierno la Moción de Censura y la Cuestión de Confianza. Parece, por tanto, que la posibilidad abierta en el Estatuto de Autonomía (*art. 18*) de exigir la responsabilidad directa de los miembros del Consell por su gestión, no sólo no ha querido ser desarrollada sino que, por el contrario, de una forma expresa, se ha querido relacionar la responsabilidad del Gobierno, de sus miembros, con la del Presidente, refiriéndose exclusivamente a dos mecanismos concretos para exigir dicha responsabi-

38 SOLÉ TURA, Jordi: «Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales», en *El Gobierno de la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 1985 (pp. 293-311).

39 CHOFRE SIRVENT, José Francisco: «Comentario al art. 18» en *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Valenciana*. Dir. Ramón Martín Mateo. Ministerio de Administración Territorial. Instituto de Estudios Administración Local. Madrid, 1985 (p. 183).

dad (Moción de Censura y Cuestión de Confianza) ⁴⁰. A nuestro juicio parece claro que en el ámbito de la Comunidad Valenciana no han querido establecerse procedimientos o mecanismos concretos para exigir la responsabilidad individual de los miembros del Ejecutivo y en la medida en que el nombramiento y cese de los miembros del Consell corresponde en exclusiva al Presidente de la Generalitat, en sus funciones de Presidente del Gobierno valenciano, se ha querido asociar la responsabilidad de estos a la de su Presidente. No obstante, con algunos otros autores, podemos reconocer como técnicamente viable la posibilidad de regular la Moción de Censura individual, atendiendo la previsión hecha tanto en el art. 18 del Estatuto de Autonomía como en el art. 152.1 de la Constitución Española que señala que «*el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea*» lo que parece distinguir claramente ambos supuestos ⁴¹.

En el segundo párrafo del art. 18 se establece que el Presidente del Consell «*previa deliberación del órgano colegiado, puede plantear ante las Cortes Valencianas la Cuestión de Confianza sobre su programa, una decisión de política general o un Proyecto de ley. Dicha Moción se entenderá aprobada cuando obtenga la mayoría simple. Si la misma tuviere por objeto un Proyecto de ley, este se entenderá aprobado según el texto enviado por el Consell*». Como ya hemos señalado anteriormente, con la Investidura del Presidente de la Generalitat nace la relación de confianza entre éste y las Cortes Valencianas, y precisamente mediante la Cuestión de Confianza el Presidente puede constatar si todavía las Cortes Valencianas continúan otorgándole el soporte político que le llevó a la Presidencia.

Quien plantea y somete la Cuestión de Confianza a las Cortes es el Presidente y no el Consell, como órgano colegiado, en la medida en que fue él quien recibió la confianza de la Cámara y es él quien nombra y separa a los Consellers. En este sentido, la referencia que se hace en el Esta-

40 SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1980 (p. 235), habla de las llamadas «minimociones de desconfianza o de desagrado ante la gestión individual de un Ministro» y CHOFRE SIRVENT, José Francisco: en *Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana*, Consell Valencià de Cultura. Generalitat Valenciana, Valencia, 1996 (pp. 174-176), al referirse a la responsabilidad de los Consellers señala que «la articulación técnica de la exigencia de responsabilidad 'cuasi política' de cada miembro por su gestión se podría sustanciar mediante los mecanismos clásicos del control parlamentario, interpelaciones y preguntas, más especialmente las interpelaciones que pueden dar lugar a lo que se ha denominado una moción mediante la cual la Cámara manifiesta su posición acerca del asunto suscitado en la interpelación. Es precisamente este instrumento parlamentario de la Moción, más concretamente las denominadas Mociones de reprobación, el cauce en virtud del cual las Cortes pueden manifestar su posición acerca de la gestión de un determinado Conseller y, en consecuencia, exigirle la responsabilidad política»

41 Véase, en este sentido, lo señalado por CHOFRE SIRVENT, José Francisco: en «Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana». ... op. cit. (pp. 174-176).

tuto de Autonomía a la «*previa deliberación por el órgano colegiado*» sólo puede entenderse, bien como un freno para hacer reflexionar al Presidente en su decisión, bien como una manifestación más de respeto a la responsabilidad política solidaria del Consell. En este sentido, en el art. 136 del Reglamento de las Cortes Valencianas se exige junto a que la Cuestión de Confianza se presente en escrito motivado ante la Mesa de las Cortes, que éste vaya acompañado de la correspondiente certificación del Consell que lo único que pretende es atender a la obligatoriedad de que este sea consultado previamente aunque esta consulta no tenga carácter vinculante. Una vez presentada la Cuestión de Confianza y admitido el escrito a trámite por la Mesa de las Cortes Valencianas se da cuenta del mismo a la Junta de Síndics y se convoca el Pleno en el que ha de debatirse la Cuestión de Confianza para lo que se seguirán las normas establecidas para la Investidura del Presidente de la Generalitat. Una vez finalizado el debate, la propuesta de confianza será sometida a la votación del Pleno no antes de transcurridas veinticuatro horas desde su presentación y, de acuerdo con lo establecido en el art. 18 del Estatuto de Autonomía, se entenderá otorgada cuando obtenga el voto de la mayoría simple de los diputados, y caso de ser rechazada, el Presidente de la Generalitat deberá presentar su dimisión, y el Presidente de las Cortes, en el plazo máximo de quince días, convocará la Sesión Plenaria para la elección del nuevo Presidente de la Generalitat.

Como se desprende de lo señalado hasta el momento, por lo que a la regulación de la Cuestión de Confianza en el ámbito de la Comunidad Valenciana se refiere, ni la iniciativa en su presentación, ni el procedimiento parlamentario para la tramitación de la misma, ni la mayoría requerida para su aprobación, ni, por último, las consecuencias de su denegación, presentan singularidades importantes. No obstante, esta singularidad, como ya hemos venido señalando desde un principio, la encontramos en el objeto de la misma, en la medida en que ésta puede plantearse tanto sobre una decisión de política general o un programa, como sobre un Proyecto de ley.

En este sentido, en cuanto al objeto de la Cuestión de Confianza, en el art. 18 del Estatuto de Autonomía se establece que ésta puede plantearse sobre «*su programa*», en cuyo caso parece admitirse la posibilidad de que puedan plantearse modificaciones o cambios con relación al programa defendido por el Presidente en la Sesión de Investidura. Por otra parte, también se establece en el art. 18

que esta Cuestión de Confianza puede ser sobre una «*decisión de política general*» y entendemos que con ello se refiere a compartir con la Cámara una decisión sobre cualquier cuestión que sea considerada importante políticamente en el ámbito de la Comunidad Valenciana, que aún no afectando al programa pueda ser considerada como necesitada de apoyo parlamentario ⁴². Pero la auténtica novedad o singularidad la encontramos en que, junto a esta posibilidad de que Cuestión de Confianza se realice «*sobre su programa o sobre una declaración de política general*», el Estatuto de Autonomía valenciano incluye también la posibilidad de que esta tenga por objeto un Proyecto de ley. Este supuesto no se contempla en nuestra Constitución y tampoco en los otros Estatutos de Autonomía, con la excepción del art. 20 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y en este último caso, se establece una limitación expresa en cuanto a los textos a los que puede vincularse la Cuestión de Confianza, así como una limitación en cuanto a las veces en que puede recurrirse a la misma.

Con la inclusión de este supuesto, en el Estatuto de Autonomía valenciano, se abre una vía rápida para la aprobación de leyes que se consideren de trascendencia política y supone la exclusión de enmiendas o de cualquier otra modificación que se pretenda introducir en el transcurso del debate parlamentario. Con relación a ello se ha llegado a afirmar por Asensi Sabater ⁴³ que la vinculación de la Cuestión de Confianza a un Proyecto de ley configuraría una modalidad legislativa en manos del Consell equivalente, en sus efectos, al Decreto-Ley, aunque dictado no por razones de urgencia, sino por razones de necesidad política.

Con lo señalado anteriormente podemos comprobar que por lo que respecta al objeto de la Cuestión de Confianza en el ámbito de la Comunidad Valenciana, éste si presenta una singularidad importante. Esta singularidad supone, sin duda, convertir a la Cuestión de Confianza en uno de los instrumentos más eficaces de los que dispone el Gobierno para hacer frente al obstructionismo parlamentario y permite al Gobierno plantear a la Cámara la aprobación de un texto que resulte imprescindible para el desarrollo de su programa. La posibilidad del Gobierno valenciano o «*Consell*» de recurrir a este mecanismo resulta funcional dentro del propio sistema parlamentario de Gobierno y puede permitir, mediante publicidad, dar a conocer a la opinión pública cuales son los motivos que le llevan a la pérdida de la confianza parlamentaria.

42 Véase VISIEDO MAZÚ N, Francisco J.: «Responsabilidad del Consell y de los Consellers». Cuestión de Confianza». en *Estudios sobre el Estatuto valenciano*. Tomo II. Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana. Dir. Coor. Asensi Sabater, J. Consell Valencià de Cultura. Generalitat Valenciana, Valencia, 1996 (pp. 162-165 y 113-115).

43 ASENSI SABATER, José: Las Cortes Valencianas, Universitat d'Alacant, Alicante, 1983.

En este sentido, debemos concluir con relación a la singularidad de la regulación de la Cuestión de Confianza en el ámbito de la Comunidad Valenciana que lo señalado en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía y desarrollado en los arts. 135, 136 y 137 del Reglamento de las Cortes Valencianas, así como en los arts. 57 y 58 de la Ley del Gobierno Valenciano, resulta una apuesta decidida y positiva en favor de una mayor estabilidad gubernamental que evite crisis ficticias, perjudiciales, sin duda, para el propio el sistema democrático. Esto es así en la medida en que a lo largo de una legislatura el Gobierno valenciano y, singularmente su Presidente que obtuvo la investidura al inicio de la misma, puede verse seriamente entorpecido en su acción por la «*cicatería*» o las limitaciones que quienes le ayudaron a conseguirla puedan plantearle. Cierto es que esta realidad aparece como mucho más evidente en aquellos casos en los que la elección del Presidente no obedezca a que el mismo cuente con el apoyo de un Grupo Parlamentario con mayoría absoluta. Esto ya sucedió en la II Legislatura de las Cortes Valencianas y se ha vuelto a producir en la IV Legislatura de las mismas en las que el Presidente tuvo que contar para su Investidura, en una primera votación, con el apoyo de algún otro Grupo Parlamentario distinto al suyo.

Pensemos, por último, que incluso en un caso como el nuestro en el que el Presidente de la Generalitat tiene capacidad para disolver las Cortes Valencianas mediante Decreto, las limitaciones establecidas en el art. 12, apartado 4º, del Estatuto de Autonomía a esta disolución, podría llevarnos a contar durante toda la Legislatura con un Gobierno, con un Presidente, que aún habiendo obtenido la mayoría necesaria para ser elegido al inicio de la Legislatura, no pudiera desarrollar su programa, incluido el legislativo, por no contar para ello con este apoyo parlamentario. En este sentido parece lógico aceptar que la Cuestión de Confianza, regulada en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma y que incluye como objeto de la misma un Proyecto de ley, puede facilitar al Gobierno publicitar los motivos que le llevan a presentar su dimisión. Esto es así en la medida en que el art. 18 del Estatuto no establece ninguna limitación con relación al contenido del Proyecto de ley, objeto de la Cuestión de Confianza, aún admitiendo que la única limitación pudiera ser la establecida en el art. 13 del propio Estatuto de Autonomía que requiere una mayoría de tres quintos para la aprobación de la Ley Electoral. Pensemos, a modo de ejemplo, la importancia que podría tener para el Gobierno recurrir a la Cuestión de Confianza, cuando de una manera permanente la Cámara se negara a la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana, que obligaría a la prórroga de los mismos, incluso durante los cuatro años de la Legislatura.

A modo de conclusión debemos manifestar nuestro parecer favorable a la regulación que de la Cuestión de Confianza se hace tanto en nuestro Estatuto de Autonomía, como en la Ley de Gobierno Valenciano y en el Reglamento de las Cortes Valencianas, por cuanto puede favorecer una mayor estabilidad gubernamental y evitar, como decíamos al principio, crisis ficticias del sistema, en la medida en que el objeto de esta Cuestión puede incluir junto a un programa o una decisión política, también, un Proyecto de ley. Con ello el «*Consell*» y su Presidente pueden dar a conocer públicamente los motivos que le llevan a solicitar, nuevamente, la confianza de la Cámara, no sólo sobre aspectos de carácter general como pueden ser su programa o una declaración política, sino sobre algo más concreto como es un texto legislativo que, a su juicio, resulte básico para cumplir el compromiso que se adquirió con las Cortes Valencianas en la Sesión de Investidura.