

## Artículo 19

1. El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno, puede plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza sobre su programa o una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados<sup>1</sup>.

2. Si la Asamblea negara su confianza, el Presidente de la Comunidad de Madrid presentará su dimisión ante la Asamblea, cuyo Presidente convocará en el plazo máximo de quince días la sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el procedimiento del artículo 18.

## COMENTARIO

ALMUDENA MARAZUELA BERMEJO

### I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

#### 1.1. La Cuestión de Confianza<sup>2</sup>.

##### 1.1.1. Generalidades

El Estatuto de la Comunidad se alinea en el contexto de parlamentarismo racionalizado que tiene en la cuestión de confianza uno de los elementos más importantes de balance en las relaciones Ejecutivo–Legislativo.

Frente a la moción de censura en la que la iniciativa se deja en manos del Parlamento, en la cuestión de confianza el impulso obedece a la propia voluntad

---

<sup>1</sup> Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

<sup>2</sup> Sobre el particular puede consultarse el trabajo de MARTÍN DE HIJAS MERINO; Mónica: «Las relaciones...», pp. 228 y 229. Así como: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «Comentarios a los artículos 113», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Ed. Cortes Generales y Edersa, Madrid, 1978, Tomo VIII, pp. 825 y siguientes; y «La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 21, Año 1987; GARRORENA MORALES, Ángel: «Cuestión de confianza» en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *Diccionario del Sistema Político Español*, Ed. Akal, Madrid, 1984; GONZÁLEZ–TREVIANO SÁNCHEZ, Pedro José: La cuestión de confianza, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1996; GONZALO GONZÁLEZ, Manuel: «La cuestión de confianza» (Crónica parlamentaria), en *Revista de Derecho Político*, núm. 10, año 1981, pp. 65 y ss; LÓPEZ GUERRA, Luis: «Cuestión de confianza», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, ed. Civitas, Madrid, 1995, Volumen II; VISIEDO MAZÓN, Francisco Javier: «La cuestión de confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, Extraordinario, año 1997, pp. 443 a 468.

de un Gobierno que se encuentra en una débil posición frente al órgano representativo y se ve impelido a requerir de éste que le respalde en una cuestión o asunto que concibe como esencial para el despliegue de su política. La «racionalidad» de un parlamentarismo abnegado en favor de la estabilidad política se observa con un somero cotejo entre los regímenes jurídicos de la moción de censura y la cuestión de confianza. Como muestra un par de botones; primero: tanto el rechazo al planteamiento del Gobierno como el apoyo a la moción de censura provocan el cese del Gobierno y la apertura de un nuevo procedimiento de investidura, sin necesidad, en principio, de abrir el complejo y pesado mecanismo electoral; segundo, frente a la moción de censura que precisa para ser fructífera de una mayoría absoluta, la cuestión de confianza se tiene por otorgada con la mayoría simple.

La notas características más destacables de la iniciativa a que se dedica el presente artículo son las siguientes:

a) Dada la trascendencia de la iniciativa la competencia se reserva al Pleno de la Cámara (186.2 y apartados siguientes del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

b) La cuestión de confianza en el ámbito de las relaciones Ejecutivo–Legislativo de la Comunidad de Madrid está sometida a límites materiales, pero no temporales. Nada empece, desde el punto de vista estrictamente jurídico, que se pudieran plantear este tipo de iniciativas, por ejemplo, en los períodos inter–sesionales o que se formularan varias cuestiones de confianza en un mismo período de sesiones.

El artículo 20 de la Norma institucional básica madrileña<sup>3</sup> predica como Derecho indisponible por parte del Legislador ordinario que «1. *El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno, puede plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza sobre su programa o una declaración de política general [...]*», facultad reiterada literalmente por el artículo 185 del Reglamento de la Asamblea.

No cabe duda de que, dados sus efectos de resultar respaldado por la Cámara el Presidente verá reforzada su posición; en su defecto, el Presidente estará obligado a presentar su dimisión al no contar con el apoyo de la Cámara. Por consiguiente, la cuestión de confianza se presenta como un mecanismo de relevancia que puede ejercitar el Gobierno sobre la Asamblea, compeliendo con su presentación al Parlamento a pronunciarse sobre si está con el Ejecutivo o está contra él.

Es también ésta, pues, una materia que, sin duda, entra de lleno en el ámbito de las preceptivas relaciones entre la Asamblea y el Gobierno que tiene que contemplar *ope legis* el Reglamento de la Asamblea (*ex art. 12.2.a*) del Estatuto de Autonomía<sup>4</sup>). En efecto, el Reglamento en su versión de 1984 en el Título VII «De la Investidura, de la Cuestión de Confianza y de la Moción de

<sup>3</sup> La redacción de este precepto fue debida a la reforma introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

<sup>4</sup> El artículo 13.5 del texto estatutario previo a la reforma de 1998 incidía en este mismo particular.

Censura», Capítulo II «De la Cuestión de Confianza» articulaba en los preceptos 132 a 134 esta iniciativa de tan hondo calado político, que ha pasado a conformar el Capítulo II del Título X en el vigente Reglamento de 1997, comprensivo de los artículos 185 y 186. La regulación vigente ha introducido ciertas novedades que singularmente advertiremos al hilo de la presente exégesis.

El anterior régimen se cierra con las previsiones contempladas por la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en concreto, los artículos 21.b) y 34.2.

### 1.1.2. *Elementos subjetivos*

La titularidad para plantear la cuestión de confianza corresponde al Gobierno autonómico (arts. 19.1 del Estatuto de Autonomía y 185 del Reglamento de la Asamblea).

A los anteriores hay que adicionar el artículo 9.1) del Estatuto de Autonomía que también atribuye al Presidente de la Comunidad en su condición de Presidente del Consejo de Gobierno: «*l) Plantear ante la Asamblea, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza.*».

El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno, considerado como órgano colegiado<sup>5</sup>, puede plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza sobre su programa o una declaración de política general. Obsérvese que el precepto designa como protagonista exclusivo de su impulso al Presidente, pero le impone la consulta al Gobierno que debe deliberar sobre la posibilidad del «órdago político» a la Cámara. Esta deliberación constituye un claro elemento de estabilidad o de enfriamiento de carácter preceptivo, sin que sea relevante, según se colige de la fórmula literal «previa deliberación del Gobierno», que el Consejo se muestre conforme<sup>6</sup> o sea contrario a su presentación. Dicho con otras palabras: la consulta es preceptiva, pero no vinculante. La exposición de que esta consulta se ha efectuado habrá de quedar acreditada junto con la presentación de la iniciativa.

El sujeto pasivo de la cuestión de confianza es la Asamblea de Madrid. La conformación de la voluntad del Legislativo autonómico madrileño se lleva a cabo en el Pleno de la Cámara, a quien el Presidente debe convocar, tras haber dado cuenta a la Junta de Portavoces.

### 1.1.3. *Objeto de la cuestión de confianza*

La cuestión de confianza puede tener por objeto que el Parlamento ratifique su programa o una decisión política de general (art. 19.1 del Estatuto de

<sup>5</sup> Artículo 21 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid: «*1. Corresponde al Consejo de Gobierno: b) Deliberar previamente sobre la cuestión de confianza que el Presidente le proponga plantear ante la Asamblea.*».

<sup>6</sup> En este caso parece que habría empleado otra redacción como previo el parecer favorable u otras análogas.

Autonomía y 185 del Reglamento de la Asamblea), y aunque no lo especifican ni el Reglamento ni el Estatuto, se entiende, obvia e implícitamente, que debe quedar acotada al marco de las competencias que se atribuyen estatutariamente a la Comunidad de Madrid.

Acoge así el ordenamiento madrileño una concepción material restrictiva de la cuestión de confianza frente a otros ordenamientos en los que al respecto se admite la presentación de la iniciativa para que el Parlamento manifieste su apoyo no sólo al programa globalmente considerado o a alguna decisión política, que no tiene por que ser general, admitiéndose las singulares en ocasiones capitales para el Gobierno, o incluso al hilo un proyecto de ley concreto que se transformaría en hermético en lógica con el respaldo conferido por el propio Parlamento<sup>7</sup>.

Al respecto del objeto, éste podrá versar:

- a) Sobre «su programa político». En este sentido, la doctrina autorizada acepta que la referencia al programa político ha de identificarse con el que expuso y defendió el Presidente cuando era candidato a la Presidencia ante la Cámara. Este programa no es otro respecto del cual la Cámara le concedió la confianza invistiéndolo, el programa que se delinea bajo la coordinación del candidato a Presidente. Prácticamente casi toda la doctrina elude, por otra parte, la posibilidad de que bajo estos términos se ampare una suerte de defensa pírrica por parte del Presidente en orden a defender un texto legislativo<sup>8</sup>.
- b) Sobre «una declaración de política general». En este caso concluye FERNÁNDEZ SEGADO que esta terminología «*no sólo no iba a abarcar la amplísima panoplia de aspectos que pueden integrarse dentro de ese genérico rótulo de la acción política general del Gabinete, circunscribiéndose por contra a unos aspectos muy delimitados –los afectados, en uno u otro sentido, por el flujo ininterrumpido de las circunstancias variables que, con mayor o menor incidencia, se proyectan sobre la acción política–, sino que se iba a plasmar en una concreta declaración de propósitos inmediatos y de actuaciones preferenciales por parte del Gobierno*»<sup>9</sup>.

La iniciativa presentada ha de ser controlada tanto en lo que al cumplimiento de los requisitos formales reglamentarios se refiere, cuanto a su regularidad jurídica y a la viabilidad procedimental de la iniciativa. Corresponde como señala el Tribunal Constitucional «*una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida junto a un juicio de calificación sobre*

<sup>7</sup> Sin entrar en valoraciones de orden jurídico relativas a su posible regulación extra-estatutaria y sus eventuales efectos, el Estatuto de Autonomía de Galicia y el del País Vasco silencian el posible uso de los instrumentos de control responsabilidad, incluida, pues, la cuestión de confianza.

<sup>8</sup> Confróntese al respecto la exposición que hace FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco en su comentario al artículo 112 de la Constitución, en *Comentarios...Dir. Por ALZAGA VILLAAMIL, Ó.*, pp. 841 a 848.

<sup>9</sup> Vid. nota anterior.

la idoneidad o procedimiento del procedimiento parlamentario elegido» (SSTC 205/1990 y 78/2006).

Este control corresponde a la Mesa de cada Cámara «por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos dirigidos a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 205/1990, 225/1992, 38/1999, de 22 de marzo, 107/2001, 203/2001, 177/2002, 40/2003, 78/2006 ó 242/2006).

#### 1.1.4. Sustanciación de la cuestión de confianza

La cuestión de confianza se desarrolla en el Parlamento a través de las siguientes fases o momentos:

##### *1ª. Fase de presentación*

La cuestión de confianza se presentará en escrito motivado ante la Mesa, acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno de haber incluido en el orden del día la deliberación sobre la presentación de la cuestión de confianza; entendemos que deberá contener expresa mención del objeto en aras de cotejar la identidad entre la consulta planteada al Gobierno y la confianza que demanda del Parlamento.

##### *2ª. Fase de admisión y calificación por la Mesa de la Cámara*

Será, como ya apuntamos, la Mesa de la Asamblea a quien corresponde examinar que consta el documento acreditativo de la cumplimentación del requisito de la deliberación de la cuestión en el Consejo de Gobierno y su coincidencia o identidad material; supuesto en el que, sin más, lo admitirá a trámite, calificará y determinará su procedimiento [49.1.c) del Reglamento] en el ejercicio de la «regularidad de los escritos y documentos de índole parlamentaria» (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre; 177/2002, de 14 de octubre; 40/2003, de 27 de febrero; 78/2006, de 13 de marzo, o 242/2006, de 24 de julio).

En caso contrario, Mesa de la Cámara, en el ejercicio de control de legalidad, nunca de oportunidad, comprobada la ausencia de la referida acreditación habría de rechazarla o inadmitirla por incumplimiento del requisito formal exigido por el propio Reglamento de la Asamblea (art. 186.1 *in fine*), entendemos que debiendo motivar la causa del rechazo.

Superados los trámites anteriores el Reglamento requiere de la Presidencia de la Asamblea la dación de cuentas de la presentación del escrito y de su admisión a trámite por parte de la Mesa de la Cámara a la Junta de Portavoces y convocará el Pleno. No precisa, sin embargo, el texto reglamentario plazo alguno para ello, si bien ha de entenderse que la Presidencia en consonancia con el deber de lealtad institucional habría de proceder de inmediato.

### *3ª. Fase de conocimiento por el Pleno de la cuestión de confianza*

El Reglamento de la Asamblea no aquilata para la cuestión de confianza un debate específico, limitándose a aplicar por mandato y remisión expresa del artículo 186.3 el concretado para la investidura del Presidente de la Comunidad adaptado a la ocasión: «*correspondiéndole al Presidente de la Comunidad de Madrid y, en su caso, a los miembros del Consejo de Gobierno, las intervenciones allí establecidas para el candidato propuesto*».

#### *a) Deliberación sobre la cuestión de confianza.*

– La sesión principia con la lectura por parte de uno de los Secretarios de la Mesa de la Cámara del escrito remitido por el Presidente del Gobierno planteando la cuestión de confianza.

– El Presidente del Gobierno o, en su caso, algún Consejero expondrá el planteamiento de la cuestión o del programa político del Gobierno y solicitará la confianza de la Cámara. Este turno no tendrá limitación de tiempo.

– Concluida la intervención, la Presidencia decretará la suspensión de la sesión, por tiempo no inferior a dieciocho horas, a efecto de que los Grupos parlamentarios puedan considerar y valorar el asunto del programa del Gobierno o de su política general expuesto que sea objeto de la cuestión de confianza.

– Reanudación de la sesión por la Presidencia.

– Intervención de un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite (de menor a mayor –113.3 del Reglamento–), por tiempo de treinta minutos.

– Durante el debate, y a raíz de las anteriores intervenciones, el Gobierno, a través de su Presidente o de alguno de sus Consejeros, podrá contestar individualmente o de forma global, sin límite de tiempo.

– Réplica por los representantes de los Grupos Parlamentarios por tiempo de quince minutos cada uno.

– Cierre del debate con la intervención del Gobierno, sin límite de tiempo.

– Concluido el debate, el Presidente suspenderá la sesión y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación de la cuestión de confianza.

*b) Votación de la cuestión de confianza.*

Reanudada la sesión se producirá la votación de la cuestión de confianza, que no podrá tener lugar hasta transcurridas veinticuatro horas desde su presentación (186.4) —nuevo elemento de estabilización por enfriamiento—, llevándose a cabo en la hora fijada y anunciada por el Presidente. Si en el acto de votación el Presidente y su Gobierno obtuvieran el voto favorable de la mayoría simple de los Diputados presentes, se entenderá otorgada la confianza de la Asamblea; en caso contrario, se reputará rechazada.

Los trámites a los que ha de ajustarse esta votación se contienen en el siguiente régimen disciplinado por el Reglamento de la Asamblea:

- Artículo 125.2: La votación deberá ser pública por llamamiento.
- Artículo 125.2 párrafo primero: *«En la votación pública por llamamiento, un Secretario nombrará a los Diputados y éstos responderán «sí», «no» o abstención». El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. Los miembros del Consejo de Gobierno que sean Diputados y los miembros de la Mesa votarán al final, por orden inverso de precedencia.»*
- Artículo 118.1: *«Para la deliberación y adopción de acuerdos, la Asamblea y sus órganos han de estar reunidos reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros [...].»*
- Artículo 119.2 párrafo primero: *«[...] se entiende que hay mayoría simple de los miembros presentes cuando el número de votos afirmativos resulte superior al número de votos negativos, sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos.»*

Sea cual fuera el resultado de la votación de la cuestión de confianza, el Presidente de la Asamblea lo comunicará al Rey y al Gobierno de la Nación.

*1.1.5. Efectos de la cuestión de confianza*

Los efectos de la cuestión de confianza son dos:

a) Si la Asamblea otorgara su confianza, el Presidente continuará en su cargo y ejerciendo sus funciones y competencias, y, por ende, habrá logrado mantener a su Gobierno. Ambos habrán logrado salir reforzados del embate político y mediático, quedando fortalecidos para desarrollar su política y su programa.

b) Si la Asamblea negara su confianza, el Presidente de la Comunidad de Madrid presentará su dimisión ante la Asamblea, cuyo Presidente convocará en el plazo máximo de quince días la sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el procedimiento del artículo 18 del Estatuto y 182 del Reglamento, con la especialidad de que la propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid deberá

formalizarse en el plazo máximo de diez días hábiles desde la votación de la cuestión de confianza y la sesión de investidura tendrá lugar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la formalización de la propuesta.

## **II. LEGISLACIÓN DE DESARROLLO**

Confróntese la legislación reseñada en el contenido de la exégesis (epígrafe I del presente artículo).

## **III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO**

### **3.1. Derecho Comparado Estatal**

Constitución Española: artículos 112 y 114.

Reglamento del Congreso de los Diputados: artículos 173 y 174.

Confróntese, igualmente, la restante normativa estatal citada a lo largo de la exégesis del presente precepto.

### **3.2. Derecho Comparado Autonómico**

Estatuto de Autonomía de Andalucía: artículo 125.

Estatuto de Autonomía de Aragón: artículo 49.

Estatuto de Autonomía de Canarias: artículo 21.1.

Estatuto de Autonomía de Cantabria: artículo 22.2, 4 y 6.

Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: artículos 20 y 21.6.

Estatuto de Autonomía de Castilla y León: artículo 35.

Estatuto de Autonomía Cataluña: artículo 67.7.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 30.

Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: artículos 56.3 y 57.8.

Estatuto de Autonomía de Extremadura: artículo 32.2, 3 y 6.

Estatuto de Autonomía de Galicia: artículos 10.1.e) y 15.4.

Estatuto de Autonomía de La Rioja: artículo 24.6.

Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: artículo 34.

Estatuto de Autonomía del País Vasco: artículos 32.1 y 33.3.

Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: artículo 35.1, 5 y 6.

Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia: artículo 33.3, 5 y 6.

## **IV. JURISPRUDENCIA**

No existe, hasta la fecha, jurisprudencia directamente relacionada con esta materia.