

INFORME SOBRE LA REGULACION JURIDICA  
DE LA CUESTION DE CONFIANZA  
(CORTES DE ARAGON)

1. PLANTEAMIENTO

Pudiendo leer en los artículos:

7.3. Ley 2/83, de 28 de septiembre por la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General de Aragón y de su Presidente ante las Cortes de Aragón: «La confianza se entiende otorgada cuando obtenga la mayoría simple de los votos emitidos.»

Y 147.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 28 de marzo de 1983: «La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta de hecho de los diputados»:

Se solicita por la Mesa Informe sobre qué norma jurídica debe prevalecer y si se entiende que existe contradicción entre las mayorías requeridas por ambas normas.

Es, por tanto, prioritario resolver este punto. Para ello acudimos a los artículos 83 y 84 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de los que podemos deducir la existencia de dicha contradicción ya que la mayoría simple vendría a coincidir, de acuerdo con la práctica parlamentaria hasta ahora seguida en esta Cámara, y Derecho parlamentario en general, con lo que el artículo 83 denomina mayoría relativa: mayor número de votos afirmativos que negativos. Concepto éste que el mismo artículo opone al de mayoría absoluta simple: Un número de votos afirmativos que sobrepasan la mitad en relación con el total computable (bien sea de hecho o de derecho).

Afirmada la existencia de contradicción entre Ley y Reglamento parlamentario es preciso conocer qué norma ha de prevalecer. Nos encontramos, en consecuencia, ante un conflicto de normas que como tal pasamos a examinar.

## 2. ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y RELACIONES ENTRE PODERES

Carácter previo al examen de las normas en conflicto y de los posibles criterios de resolución, posee el análisis de la regulación que el Estatuto de Autonomía de Aragón da a la relación entre los poderes legislativos y ejecutivos.

En efecto, es clásico afirmar desde que los revolucionarios franceses enunciaron el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano:

«Toda sociedad en la que no exista garantía de derechos y división de poderes no tiene Constitución»

que la organización básica de poderes, su funcionamiento, competencias y relaciones tienen su sede en los textos constitucionales.

Así, desde el carácter «materialmente constitucional» de los Estatutos de Autonomía (Norma institucional básica en el tenor literal del artículo 147 de la Constitución), el aserto anteriormente enunciado tiene, en el ámbito territorial que nos ocupa, su paralelo en los mismos.

Así en los artículos 11-34 del Estatuto de Autonomía de Aragón, bajo el enunciado «organización institucional de la Comunidad Autónoma», se desarrolla el núcleo fundamental de la regulación de los órganos que el artículo 11 viene en denominar institucionales. Es esta regulación la que es objeto de examen y de la que nos interesa extraer algunos datos que habrán de ser determinantes para el presente informe.

a) La vida política se vertebra alrededor de dos ejes: Las Cortes de Aragón, que representan al pueblo aragonés, ejercen la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, impulsan y controlan la acción de la Diputación General, aprueban los presupuestos regionales y ejercen las demás competencias que les confiere la Consti-

tución, Estatuto y demás normas del ordenamiento jurídico (artículo 12); y la Diputación General que ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (artículo 23 del Estatuto de Autonomía), y a cuyo frente se encuentra el Presidente que, elegido por las Cortes de Aragón de entre sus diputados, ostenta la suprema representación de Aragón y la ordinaria del Estado y responde políticamente ante las Cortes de Aragón (artículo 21 del Estatuto de Autonomía).

b) Las Cortes de Aragón, como representantes del pueblo aragonés, heredan el principio de autonomía parlamentaria que reflejado en el artículo 14 del Estatuto de Autonomía no es sino, en palabras de PÉREZ SERRANO, reflejo de la alteza de su función que a todo órgano parlamentario corresponde.

Hemos de señalar que el principio de autonomía interna de los Parlamentos es considerado como requisito esencial de todo régimen democrático, sin más límite que el respeto de los criterios marcados en la norma constitucional o estatutaria. Dicho principio no sólo alude al orden y gestión de los asuntos internos, sino incluso a la protección del trabajo parlamentario frente a injerencias exteriores, tanto del Gobierno como de cualquier otro centro de poder, incluido —tal como afirma LOEWENSTEIN— el propio electorado. De hecho, podemos asumir la afirmación de VICENZO LONGUI, en el sentido de que en aquellos sistemas en donde se quiebra el principio democrático, el derecho parlamentario queda reducido a un conjunto de normas procedimentales.

c) El régimen político que se revela en la dicción de los artículos citados, se corresponde con lo que la doctrina ha venido en denominar desde MIRKINE-GUETZEVICH «parlamentarismo racionalizado».

d) Característica básica de dicho régimen es la naturaleza fiduciaria de la relación que liga al ejecutivo con el legislativo. De dicha relación nacerá el concepto de responsabilidad política que, históricamente, se instrumenta a través de los mecanismos de la investidura, cuestión de confianza y moción de censura (así, por ejemplo, arts. 112-114 de la Constitución).

e) El Estatuto de Autonomía que enuncia el principio de responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo como verte-

brador de la forma de gobierno en el citado artículo 21, párrafo 3.º, y en el artículo 27 («la Diputación General cesará tras la celebración de elecciones a Cortes de Aragón, en el caso de pérdida de la confianza parlamentaria, y por dimisión, fallecimiento o incapacidad de su Presidente»), sólo enuncia de forma explícita, además de la investidura (artículos 21 y 22 del Estatuto de Autonomía), la moción de censura y su caracterización constructiva. Nota importante será, la remisión a una Ley para su completa regulación, Ley que poseerá la característica de necesitar de mayoría absoluta para su aprobación.

Por contra, nada se dice sobre la cuestión de confianza. Mas hay que reseñar que la enunciación del principio de responsabilidad política se muestra como fundamento suficiente para su incardinación en el ordenamiento jurídico aragonés, sin olvidar que tal como nos recuerda MARIO GALIZIA dicho instrumento es, junto con los dos ya citados, esencial al régimen parlamentario.

Antes de examinar la regulación de dicho instrumento en el vigente ordenamiento, nos es preciso hacer notar que, si bien la regulación esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo se contiene en forma paralela a lo que sucede en los textos constitucionales, en el Estatuto de Autonomía de Aragón dicho paralelismo se rompe cuando observamos que la regulación detallada de la moción de censura no ha sido referida, como es habitual, al Reglamento parlamentario, sino a una Ley formal —por tal hemos de entender la referencia contenida en el artículo 17, párrafo 3.º del Estatuto—. Como señala LUIS CORNÓ CAPARRÓS, esta regla es seguida por la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, a excepción de lo dispuesto en el artículo 27,5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y del artículo 18,2 del Estatuto de Castilla-León, en los que se remite al Reglamento para su regulación. De esta forma se sustraen al Reglamento parlamentario instituciones que, como afirma MANZELLA, son creación reglamentaria y que, en todo caso, son consideradas típicamente por la doctrina como materias propias del Reglamento parlamentario.

De esta manera, topamos con el auténtico dilema que hemos de solventar: la extensión o no de la reserva de Ley contenida en el ya citado artículo 17, párrafo 3.º, en favor de la cuestión de

confianza. Si entendiésemos que dicha reserva existe en favor de esta Institución, la duda se resolvería de forma automática. Mas el carácter explícito que parece debe acompañar a toda reserva, así como la propia finalidad de esta institución (como señala GARRORENA MORALES, ésta no es otra que garantizar la regulación de determinadas materias al Parlamento frente al ejecutivo) y el carácter materialmente parlamentario de la institución que examinamos, nos invita a considerar que la cuestión de confianza en el Estatuto de Autonomía de Aragón no se encuentra sometida a ninguna reserva de Ley formal y que, por tanto, podrá ser objeto de regulación, bien por una Ley formal, bien por el Reglamento parlamentario, sin olvidar que su sede natural habría de ser esta última (así MONTERO GIBERT afirma: «resulta evidente, que en ámbito de las relaciones Parlamento-Consejo de Gobierno el sistema de las reservas reglamentarias es más respetuoso con la autonomía de la Cámara que el sistema de la remisión legislativa»).

### 3. MARCO JURÍDICO DE LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Y NATURALEZA DE LAS NORMAS QUE LA REGULAN

Como hemos podido observar al comienzo del presente Informe, desde un fundamento estatutario ya citado, el legislador aragonés va a proceder a regular la cuestión de confianza en dos normas materialmente iguales y formalmente diferentes, como tendremos ocasión de examinar posteriormente. Estas son la Ley 2/83, de 28 de septiembre, por la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón y el Reglamento de la Cámara de 28 de marzo de 1984.

La primera de dichas normas en sus artículos 7 y 8 regula la mencionada institución tras haber desarrollado de forma detallada en los artículos 1 al 6, la moción de censura. Como ya hemos hecho notar, el desarrollo de esta institución por ley formal es un mandato estatutario contenido en el artículo 17 párrafo 3.º.

Posteriormente, con fecha de 28 de marzo de 1984, se aprobará el Reglamento de las Cortes de Aragón, expresión de la autonomía de la Cámara aragonesa y norma directamente emanada del Estatuto (artículo 14, párrafo 1.º), que en sus artículos 146-148 regulará

detallada y pormenorizadamente la institución referida. En el mismo se aludirá también a la moción de censura, pero en este caso nos encontraremos ante una mera remisión a la Ley 2/83 ya citada.

No será la alusión estatutaria la única coincidencia entre dichas normas. Ambas requieren para su aprobación, asimismo, un quórum especial: mayoría absoluta. La necesidad de dicho quórum es tradicional en los Reglamentos parlamentarios por la significación de las instituciones en ellos reguladas (con ello se busca evitar lo que VON BALSASINA denominó golpes de mayoría. Recordemos que PIERRE señalaba que el Reglamento parlamentario es un temible instrumento en manos de los partidos, que posee con frecuencia más influencia que la misma Constitución sobre la marcha de los asuntos públicos). La exigencia del mismo quórum para la Ley que se deriva del mandato del artículo 17, párrafo 3.º, parece imbuido del mismo espíritu dada la naturaleza parlamentaria de la materia por ella regulada.

Examinando la institución objeto de nuestro interés podemos observar que, amén de diferencias menores, existe una sustancial discrepancia entre ambas normas: ésta es la ya referida contradicción en el quórum de votación exigido para que dicha cuestión prospere.

Para resolver la citada contradicción, habremos de referirnos a los diferentes criterios que el Derecho nos ofrece en estos supuestos. Y es el primero de ellos el que hace referencia a la jerarquía de las normas, pero para instrumentalizar el mismo deberemos previamente determinar cuál es la naturaleza de las normas objeto de confrontación. Esta será nuestra próxima tarea.

En relación con la Ley a la que se refiere el artículo 17, párrafo 3.º del Estatuto de Autonomía, hemos de señalar que su única característica especial, además de poseer un ámbito material previamente determinado, es la necesidad de ser aprobada por mayoría absoluta. Por lo demás nos encontramos ante una Ley formal.

En todo caso es necesario resaltar el hecho de que, aunque en la misma se regulen materias como la cuestión de confianza o las interpelaciones y preguntas al lado de la moción de censura, ello no implica que la reserva haya de afectar a las mismas y, por lo tanto,

las excluya de una posible regulación por el Reglamento del órgano parlamentario. La reserva, al igual que las Leyes orgánicas, tendrá un contenido material (Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981). De allí deduciremos que solamente los artículos 1 a 6 de la Ley 2/83, que son los que desarrollan la Institución referida en el párrafo 3.º del artículo 17, están cubiertos por el principio de reserva de Ley formal. Ello vendría avalado por la lectura del preámbulo de la citada Ley:

«El objeto de la presente Ley es el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 17 del Estatuto, estimándose conveniente, no obstante, incorporar al texto legal la regulación de la cuestión de confianza y otras formas de control, como instrumentos básicos junto a la moción de censura para un concreto y armónico funcionamiento del sistema de relaciones entre las Cortes de Aragón y la Diputación General.»

Mayores problemas nos presentará el análisis de la naturaleza del Reglamento parlamentario. Hemos de señalar que no pretendemos resumir una larga historia de dialéctica doctrinal. Solamente nos referiremos a las más modernas direcciones del pensamiento jurídico y a su reflejo en nuestro Derecho positivo.

Definiendo el Derecho parlamentario, en palabras de PRELOT, como aquella parte del Derecho constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes, funcionamiento de las asambleas políticas, el Reglamento parlamentario se nos aparecerá, como indica LONGUI, como la principal fuente del mismo, «un sistema regulador de la organización, poderes, facultades de las asambleas políticas deliberantes y representativas». Todo ello llevará al autor citado a afirmar que «los Reglamentos internos de las Cámaras tienen un relieve constitucional».

Adentrándonos en el examen doctrinal, podemos observar que es corriente doctrinal mayoritaria en el pensamiento contemporáneo la idea de que los Reglamentos de las Cámaras son auténticas leyes en el sentido material del término, aunque no revistan la forma de tales. CRISAFULLI, CODACI-PISANELLI, PRISCO, entre los italianos; GUÁTA, AROZAMENA y SANTAOLALLA, entre nosotros, se adscriben a esta tendencia. El mismo NICOLÁS PÉREZ SERRANO afirmó:

«No falta razón al maestro POSADA para reputarlo casi equiparable a la Ley constitucional.»

Y es que, como señala JOSÉ M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES, parece claro que el Reglamento parlamentario es la Ley que se da a sí misma cada Cámara, en uso de la potestad legislativa que a tal efecto le atribuye en exclusiva la Constitución/Estatuto.

En efecto, tanto si atendemos a definiciones clásicas de la Ley, así SUÁREZ: «Precepto común, justo, estable, suficientemente promulgado», como a las más modernas, así ENTERRÍA: «la norma escrita superior entre todas, la que por ello prevalece frente a cualquier otra fuente normativa y no puede ser resistida por ninguna en cuanto expresión de la voluntad popular», encontramos que son plenamente aplicables a los Reglamentos de la Cámara. Y es que, como señala FERNÁNDEZ CARNICERO: «es evidente que concurren en los Reglamentos de las Cámaras los caracteres de auctóritas, ratio y effectus».

Estamos, pues, ante Leyes materiales, aunque no adopten ni la forma ni la denominación de tales. En todo caso es necesario destacar el hecho de que, al ser las Cortes de Aragón un órgano unicameral, la más importante diferencia entre el procedimiento formal de la Ley y el procedimiento forma de los Reglamentos —la necesidad de que las leyes sean en todo caso aprobadas por las dos Cámaras, en el supuesto de órgano bicameral— desaparece, aunque resten las notas inmanentes al principio de autonomía de la Cámara, así la ausencia de promulgación.

En relación con el Derecho positivo es necesario detenernos en el artículo 27,2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979, que menciona explícitamente entre las posibles normas objeto de recurso de institucionalidad a los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. De dicho precepto ha deducido nuestra doctrina el reconocimiento del valor de Ley de los Reglamentos parlamentarios en relación con el artículo 161, a) de la Constitución española. Inclusive FERNÁNDEZ CARNICERO llega a integrarlo en el denominado bloque de constitucionalidad, si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1983 no integrará a los mismos en dicho bloque, al menos de forma explícita.

Por todo lo expresado, creemos suficientemente afirmado el principio de fuerza de Ley que acompaña a los Reglamentos de las Cámaras parlamentarias. Incluso podemos señalar que dicha norma supera el propio ámbito de la Cámara y trasciende a todo el orden constitucional-estatutario. Por ello BARTHELEMY llegó a postular la reforma del Reglamento de la Cámara como medida de utilidad superior a la revisión de la propia Constitución.

Desde esta perspectiva, el Reglamento parlamentario no es sólo una construcción técnico-normativo, sino que representa una opción política concreta en el diseño estatutario de los poderes de la Comunidad Autónoma, y, en consecuencia, en el propio juego de las instituciones.

#### 4. RELACIÓN ENTRE LEY Y REGLAMENTO PARLAMENTARIO. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA

Si conforme a lo anterior, no parece haber lugar para el juego del principio de jaraquía normativa, forzosamente tendremos que referirnos al principio de competencia. Y es que, los Reglamentos parlamentarios no dejan de poseer límites, límites que como afirma CORNÓ CAPARRÓS, se encontrarán fundamentalmente en las restrictivas/estatutarias.

Pero para poder examinar con todos los elementos de juicio el juego de dicho principio en el supuesto concreto del ordenamiento jurídico aragonés, parece obligado detenerse, siquiera brevemente, en el examen materia de la cuestión de confianza.

##### A) *La cuestión de confianza*

Como hemos señalado al principio de nuestra exposición, dicha institución se incardina en el juego del régimen parlamentario como elemento fundamental del equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo que, como señala LOEWENSTEIN, caracteriza primordialmente a dicho régimen.

Históricamente será durante la tercera República francesa cuando, por primera vez, dicho instrumento adquiera virtualidad prác-

tica. Entre nosotros habrá que esperar al Reglamento interior del Congreso de los Diputados, de 4 de mayo de 1847, para verla regulada y a nivel constitucional, al texto de 1869.

En todo caso, como señala JOSÉ M.<sup>a</sup> GIL-ROBLES, hay que destacar su origen consuetudinario primero y reglamentario después y su carácter de elemento fundamental en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo que será aquello que conduzca a los constituyentes a ubicarla de manera generalizada en los textos constitucionales, si bien podemos observar cómo la vigente Constitución italiana de 1947 no recoge tal institución que, no será regulada reglamentariamente hasta el año 1973.

El análisis del quórum exigido y de las normas tradicionalmente llamadas a regularla es realizada a continuación.

#### B) *Relación entre Ley formal y Reglamento parlamentario*

El examen de la relación entre la Ley formal y el Reglamento parlamentario ha sido siempre objeto de importante polémica. Aun con acuerdo sobre la naturaleza del Reglamento parlamentario es difícil silenciar la misma. El principio de competencia se nos mostrará como el instrumento adecuado para la resolución de dicho conflicto, pero, en última instancia, ello no supuso sino trasladar el problema a la determinación del ámbito competencial propio del Reglamento parlamentario.

Y es entonces cuando la norma estatutaria, como única competente para crear ámbitos de reserva, bien legal, bien de Reglamento parlamentario, se nos aparece como elemento básico de análisis. Recordamos aquí los argumentos anteriormente expuestos y que nos obligaban a concluir en el sentido de que la reserva contenida en el artículo 17, párrafo 3.º, sólo podía entenderse referida a la moción de censura, sin que en ningún caso pudiese extenderse a otras instituciones, aún conexas a la misma. Dicha afirmación se sustentaba en argumentos tales como la propia índole de la materia, el carácter restrictivo con el que ha de interpretarse toda reserva, la finalidad de la misma y desde el legislador el preámbulo de la Ley 2/83.

Son estos argumentos los que examinamos sucintamente a con-

tinuación. Dejando para el final el estudio de la materia y su tradicional ubicación en el ordenamiento jurídico, hacemos referencia a los demás argumentos que, de una forma u otra, han venido atravesando el presente Informe. Así hay que recordar que la reserva de Ley, institución con un origen histórico concreto y determinado en el que el juego de la cláusula libertad/propiedad pretendía salvaguardar para el legislativo dichas instituciones, en ordenamientos constitucionales alejados del modelo que nos ofrecen los más recientes textos constitucionales. En la actualidad pierde su sentido cuando en esos textos el poder legislativo reside como principio general en el órgano parlamentario (representante del pueblo, artículo 66, párrafo 1.º de la Constitución española y artículo 12, párrafo 1.º del Estatuto de Autonomía de Aragón). Emanando el Reglamento parlamentario de esos mismos representantes es comprensible que la idea de garantía permanece igualmente salvaguardada.

Desde el axioma anterior, y teniendo siempre presente el esquema constitucional que se dibuja, en todo régimen parlamentario la reserva de Ley sólo podrá cubrir aquellas materias que expresamente se aludan en los textos constitucionales/estatutarios. Por lo tanto, no parece posible hacer una interpretación extensiva de la misma.

Y ésta parece ser la idea que se encontraba en la mente del legislador cuando, al redactar el preámbulo de la Ley 2/83 señala que «es objeto de la norma referida cumplir el mandato del artículo 17 del Estatuto, pero que se estima conveniente incorporar al texto la regulación de otras instituciones como la cuestión de confianza, mociones, interpelaciones y preguntas». De lo anteriormente enunciado parece deducirse que el legislador entiende circunscrito el mandato del artículo 17 a la regulación de la moción de censura. De esta forma los demás preceptos contenidos en dicha norma (artículos 7-9) no se entenderían cubiertos por la reserva de Ley formal. Dicha interpretación también parece avalada por la regulación que en el Reglamento de las Cortes de Aragón se daría a las instituciones referidas: cuestión de confianza, mociones, interpelaciones y preguntas merecerían un examen detallado que se vería completado por otras instituciones también referentes a la relación ejecutivo/poder legislativo (por ejemplo la proposición no de ley). Por contra, la moción de censura merecerá tan sólo un artículo que no será sino

una norma de remisión a la Ley que desarrollaba el artículo 17, párrafo 3.º del Estatuto de Autonomía.

Excluida, con todas las matizaciones que siempre merece una interpretación jurídica, la reserva de Ley respecto de la cuestión de confianza resta analizar qué norma sería la adecuada para su regulación. Para ello, examinaremos brevemente el Derecho comparado y las principales corrientes doctrinales.

Comenzando por estas últimas, podemos observar que es común en los autores entender que esta materia tiene su ubicación adecuada en el Reglamento parlamentario, siempre desde un fundamento constitucional/estatutario. Esta es la idea que, entre otros, suscribirán ROSA RIPOLLÉS, PUNSET, MONFRO GIBERT, GONZÁLEZ ARROYO y GONZÁLEZ CASANOVA. Por todos citaremos a este último autor:

«no se limita a regular la organización y funcionamiento interno de la Asamblea, sino que contribuye a disciplinar las relaciones entre el poder ejecutivo y el Parlamento».

Interesa destacar asimismo el hecho de que en el supuesto concreto que examinamos, la materia objeto de examen es si el Reglamento de la Cámara parlamentaria puede establecer un quórum determinado para la aprobación de la cuestión de confianza, bien entendido que en el Estatuto nada se establece al respecto. Explícitamente CORNÓ CAPARRÓS aludirá a este punto:

«El respeto de la legalidad parlamentaria tiene, no sólo una dimensión jurídica, sino también una gran relevancia política; baste pensar en la importancia del régimen de votaciones y mayorías correspondientes, en los procedimientos a través de los cuales, se ejercita la función de control del poder ejecutivo.»

Observada la unanimidad doctrinal en lo referente a la cuestión objeto de examen, nos resta contemplar cuál ha sido la regulación que a la misma ha dado nuestro Derecho positivo. Estudiaremos, en primer lugar, el ordenamiento estatal para continuar con los diferentes ordenamientos autonómicos.

La cuestión de confianza se contempla en el artículo 112 de la Constitución española dentro del Título V, referido a las relaciones

entre el Gobierno y las Cortes Generales. Su regulación no destaca, como ha señalado FERNÁNDEZ SEGADO, por su prolijidad. Y será el Reglamento del Congreso el encargado de desarrollarla. Siguiendo a LUIS ALMAJANO podemos observar que en éste se contienen (tanto en lo referente a la cuestión de confianza como a la moción de censura) normas que reiteran los preceptos constitucionales, preceptos que introducen cierta diversidad respecto de lo contenido en la Constitución y, finalmente, algunos ejemplos de regulación *ex novo*. Siendo éstos los más ilustrativos en nuestro estudio podemos observar cómo, respecto de la cuestión de confianza, el Reglamento introduce:

- a) Exigencia de motivación (artículo 174,1).
- b) Exigencia de certificación del acuerdo del Consejo de Ministros (artículo 174,1).
- c) Plazo mínimo de veinticuatro horas para su votación (artículo 174,4).

Y respecto de la moción de censura:

- a) Exigencia de motivación (artículo 175,2).
- b) Exigencia de aceptación de la candidatura (artículo 175,2).
- c) Que, aprobada una moción de censura, no se votarán las restantes que hayan sido presentadas (artículo 177,6).
- d) La imputación de una moción de censura presentada en período entre sesiones al siguiente período de las mismas (artículo 179).

De lo señalado, se deduce la importante facultad normativa que el Reglamento del Congreso de los Diputados ha ejercido en la materia objeto de nuestro interés.

Distinta es la situación en los ordenamientos autonómicos. En sus Estatutos es habitual remitir la regulación de las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo a Leyes formales (por ejemplo, artículo 33, párrafo 3.º del Estatuto del País Vasco; artículo 15,4 del Estatuto de Galicia...) serán excepción a este principio general el artículo 27,5 del Estatuto de Andalucía y el artículo 18,2 del Estatuto de Castilla-León. Este principio es al que parece responder el artículo 17, párrafo 3.º del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Podemos concluir señalando que la sede natural de la regulación de las relaciones entre legislativo y ejecutivo, siempre en consonancia con lo regulado por la Constitución/Estatuto, es el Reglamento parlamentario, y éste es el modelo seguido por nuestra Constitución. Pero nada obsta a que la materia sea objeto de regulación por una Ley formal en la mayoría de los ordenamientos autonómicos.

Si Ley y Reglamento se nos muestran como competentes para su regulación, y excluido el criterio jerárquico, forzosamente habremos de estar al axioma de «lex posterior derogat lex anterior», siendo de esta manera norma en vigor en la materia referida el Reglamento de las Cortes de Aragón, de 28 de marzo de 1984.

#### 5. EXAMEN MATERIAL DEL QUÓRUM EXIGIDO PARA SU APROBACIÓN

Si consideramos en abstracto las normas jurídicas, el Informe debe finalizar en el punto anterior, mas no parece oportuno hacerlo sin una, siquiera breve, referencia a la regulación material.

En este punto hay que examinar el quórum de votación exigido por los diferentes ordenamientos para, de esta forma, poseer un referente que nos permita examinar nuestra normativa. Y así, por lo que se refiere al texto constitucional, destacar que el quórum requerido para su aprobación es el de mayoría simple. Si bien es necesario indicar que en los debates constitucionales fue importante la discusión sobre la mayoría a requerir, existiendo posiciones divergentes que FERNÁNDEZ SEGADO resume de la siguiente forma:

a) De una parte, quien, siguiendo la línea del parlamentarismo negativo descrito por FUSILIER se inclinaba a favor de que hasta tanto la mayoría de los miembros de la Cámara no manifestaran de modo expreso su rechazo al gabinete, se sobreentendiera que éste seguía contando con la confianza parlamentaria.

b) De otra parte, los que iban a postular la exigencia de mayoría absoluta de votos favorables a la cuestión de confianza para que ésta se considerara otorgada.

c) Una tercera posición sería la de exigir para que se en-

tendiera conferida la confianza parlamentaria, tan sólo la mayoría simple.

d) Finalmente, una posición híbrida que vinculaba la mayoría necesaria en la cuestión de confianza con la mayoría con la que el Presidente del Gobierno hubiera sido investido.

Resulta importante destacar el hecho de que es parecer mayoritario en nuestra doctrina que la tesis más coherente, dada la regulación de la investidura y el sistema de parlamentarismo racionalizado que domina nuestra Constitución, es la de la mayoría simple, así por todos, el autor anteriormente señalado:

«— Desde una visión de estricta coherencia lógico-jurídica, carece de sentido que un Presidente del Gobierno pudiese ser investido tan sólo con el respaldo de la mayoría simple de los diputados y ya en el desempeño de sus funciones necesitase para ver ratificada esa confianza de una mayoría cualificada.»

En coherencia con lo anterior, y desde el presupuesto de que la mayoría requerida para la investidura es, en última instancia en todos los Estatutos de Autonomía, mayoría simple, todos los ordenamientos autonómicos que regulan la presente Institución (menos Castilla-León) requieren en la norma llamada a regularlo mayoría simple.

Creemos que el dato anteriormente referido es necesario tenerlo en consideración a la hora de una posible modificación del ordenamiento jurídico aragonés.

## CONCLUSIONES

### I

Existe una evidente contradicción en la regulación que de la cuestión de confianza hace, por una parte, la Ley 2/83, de 28 de septiembre, por la que se regula la responsabilidad política de la Diputación General y de su Presidente ante las Cortes de Aragón y el Reglamento de las Cortes, al exigirse mayoría simple y mayoría absoluta simple de hecho, respectivamente.

## II

Dicha contradicción plantea un conflicto de leyes que exige la correspondiente labor hermenéutica. Para un correcto desempeño de la misma, es requisito previo e imprescindible determinar la naturaleza de las normas en conflicto. En este sentido, si no ofrece ningún problema la Ley 2/83 —Ley formal—, mayores obstáculos presenta la calificación del Reglamento parlamentario. Sin embargo, es plausible afirmar, a la luz de la doctrina contemporánea y del Derecho positivo (artículo 27,2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) que dicha norma ofrece carácter material de Ley, si bien diferirá en cuanto a su tramitación formal (dicha divergencia se encuentra disminuida de manera importante en un órgano unicameral como son las Cortes de Aragón.

## III

Excluido por lo anterior la utilización del criterio jerárquico, se hace necesario proceder a un examen del principio de competencia. En este sentido dos son las ideas básicas:

a) La reserva de Ley contenida en el artículo 17, párrafo 3.º, en favor de la moción de censura, no puede entenderse extendida a la cuestión de confianza por mor de la regulación que de ésta se hace en la Ley 2/83. Avalarían esta tesis criterios de teoría general, el preámbulo de la norma referida y el propio Reglamento de las Cortes de Aragón.

b) Es común en el pensamiento doctrinal y en el ordenamiento jurídico referir, siempre dentro del marco constitucional/estatutario, las relaciones legislativo-ejecutivo al Reglamento parlamentario. Aunque los ordenamientos autonómicos, en general, han constituido una excepción a este principio.

## IV

No existiendo reserva alguna, ni legal ni reglamentaria, y siendo materia de honda raigambre parlamentaria, se puede entender que ambas normas serían competentes para su regulación y que, por tanto, entraría en juego el viejo axioma de «lex posterior derogat

lex anterior». En consecuencia, sería norma vigente el Reglamento de las Cortes de Aragón.

## V

No obstante la afirmación anterior debe valorarse, a juicio de esta asesoría jurídica —dada la posibilidad de que se mantengan posiciones jurídicas discrepantes—, la gran incertidumbre y el importante riesgo que para la seguridad jurídica y la propia coherencia interna del ordenamiento autonómico supone la permanencia de la contradicción legislativa actual que podría generar una situación de controversia jurídico-constitucional tras una eventual votación de una cuestión de confianza que pudiera presentarse, lo que parece inconveniente para la estabilidad y buen orden del sistema político autonómico. Por ello, se estima necesario que, anticipándose a una iniciativa de esta naturaleza, se pongan en marcha los mecanismos parlamentarios para resolver lo antes posible la actual contradicción. Existen en el Reglamento de las Cortes resortes suficientes para que se produzca una solución en breve plazo. Si se adoptara dicha iniciativa, esta asesoría jurídica estima como solución más correcta la adecuación de la mayoría establecida en el Reglamento a la que contempla la ley de responsabilidad política, es decir, la mayoría simple, por ser la fórmula generalmente adoptada en nuestra Constitución y ordenamientos de las restantes Comunidades Autónomas, por ser coherente con la mayoría exigida en segunda votación para la investidura y por ser aquella que mejor se adapta a la propia estructura política aragonesa que hace prever una notable dificultad en el futuro para la obtención de mayorías absolutas.

Es todo cuanto esta asesoría jurídica tiene el honor de informar.

Zaragoza, nueve de febrero mil novecientos ochenta y nueve.

El Letrado Mayor.

Excmo. Sr. Presidente de las Cortes de Aragón.