

# **TÍTULO PRIMERO DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID<sup>1</sup>**

## **Artículo 8**

**Los poderes de la Comunidad de Madrid se ejercen a través de sus instituciones de autogobierno: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad<sup>2</sup>.**

## **C O M E N T A R I O**

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

### **I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO**

El precepto que comentamos regula la organización institucional de la Comunidad de Madrid conforme al contenido que el artículo 152.1 de la Constitución prescribe, si bien para una tipología concreta de Comunidades Autónomas, dado que, como en seguida veremos, no se preveía en aquellos momentos un desarrollo autonómico como el que posteriormente ha tenido lugar.

Desde el punto de vista de la organización política de las Comunidades Autónomas podemos decir que la mayoría de la doctrina se inclina por considerar que se trata de un régimen parlamentario de carácter democrático y racionalizado.

Como cuestión previa se planteó en su momento si todas las Comunidades Autónomas podrían disponer de un órgano legislativo. El artículo 152.1 de la Constitución establece, si bien sólo lo impone a los Estatutos aprobados a través del procedimiento previsto en el artículo 151 de la Norma fundamental, que «la organización institucional autonómica» se basará en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente. Añadiendo que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea.

Para algunos autores, como SOLÉ TURA<sup>3</sup>, el silencio del constituyente respecto de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por procedimientos distintos<sup>4</sup> del previsto en el artículo 151 pretendía dejar entre-

---

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

<sup>2</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>3</sup> SOLÉ TURA, J.: *«Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales»*, en VVAA *«El Gobierno en la constitución y los Estatutos de Autonomía»*. Barcelona, 1985.

<sup>4</sup> Hemos de recordar que la Comunidad de Madrid accedió a la autonomía en aplicación del artículo 144.a) de la Constitución (a través de la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio) que permite a las Cortes

abierto el cauce jurídico para, en su caso, haber privado a la mayoría de las Comunidades Autónomas de un órgano parlamentario propio, cuando no para desnaturalizar sin más su condición de genuinos entes políticos. Sin olvidar otro objetivo: limitar los eventuales efectos disfuncionales del pacto estatutario implícito en el procedimiento previsto por el artículo 151, que convertía dichos Estatutos en producto de un concierto de voluntades que las Cámaras podían rechazar pero no alterar.

El Tribunal Constitucional, por su parte en Sentencias de 5 de agosto de 1983 y 21 de junio de 1995 relaciona el artículo 152.1 con «aquellas Comunidades Autónomas que hayan sido constituidas mediante el procedimiento del artículo 151», si bien el asunto principal de las mismas no tiene relación con el que estamos tratando.

Otros autores, y la propia práctica, han dado una interpretación extensiva al artículo 152.1, imponiéndolo a todas las Comunidades Autónomas, con la consecuencia de que pueden ser jurídicamente iguales, aunque originariamente pudieran ser diferentes por su distinto nivel competencial.

Los «Acuerdos Autonómicos»<sup>5</sup> establecieron el principio de homogeneidad y, dado que nada impedía realmente la existencia de Asambleas Legislativas en todas las Comunidades Autónomas, independientemente del proceso de acceso a la autonomía, podía sostenerse que todas podían tener Asamblea Legislativa en los mismos términos que los previstos para las Comunidades que accedieron por el artículo 151. Como finalmente éste fue el camino seguido, éste es el tema que debemos estudiar, y lo haremos tomando como criterio básico lo establecido en el artículo 152.1 de la Constitución.

## II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

Todos los Estatutos de Autonomía establecieron un órgano representativo del pueblo de la Comunidad Autónoma, al que se confiere una posición central en el conjunto de sus instituciones. Su denominación concreta no se ajusta siempre a la fórmula genérica de «Asamblea Legislativa», que es la que utiliza la Constitución, en la mayor parte de los casos se llama Parlamento (así en País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Baleares, La Rioja y Cantabria), en otros se ha optado por la denominación histórica de Cortes (así en Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y Castilla y León), otros Estatutos sí utilizan el término Asamblea (Murcia, Extremadura y Madrid) y Asturias el de Junta General del Principado.

Otra cuestión que se plantea es si podríamos estar en presencia de una o varias Cámaras en cada Comunidad Autónoma. La solución adoptada fue la del unicameralismo, sin embargo, aunque la Constitución menciona la expre-

---

Generales, «por motivos de interés nacional», autorizarla cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1.

<sup>5</sup> «Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y por el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981», publicados por el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del gobierno, Madrid, 1981.

sión Asamblea Legislativa, nada hubiera impedido que cada Asamblea pudiera constar de más de una Cámara, en cualquier caso, todos los Estatutos optaron por un sistema unicameral.

El artículo 152.1 de la Constitución guarda silencio sobre la composición y funcionamiento de los Parlamentos autonómicos, únicamente indica que serán elegidos por sufragio universal, consecuencia de lo dispuesto en el artículo 23 de nuestra Constitución, que consagra el derecho al sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

Por último, es necesario subrayar que, en un primer momento, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que no se constituyeron por el procedimiento del artículo 151 se concibieron como Parlamentos menores, capitidisminuidos, en el sentido de que sus facultades estaban limitadas en diversos aspectos, por ejemplo, se estableció que no podían reunirse más de cuatro meses al año. También se dispuso que los parlamentarios no percibieran asignación alguna por su función, únicamente dietas por las reuniones. Al fin, todas estas cuestiones quedaron superadas en las reformas estatutarias de 1997 y 1998, adquiriendo por fin los Parlamentos autonómicos el rango y consideración que desde el principio debieron tener en tanto que órganos directos de la representación popular.

Consolidada la homogeneización de la estructura institucional básica de todas las Comunidades Autónomas es necesario también hacer referencia a las otras instituciones distintas del Parlamento, subrayando, en todo caso, que para todas ellas existirá un comentario más exhaustivo en los correspondientes artículos que las regulan dentro del Estatuto de Autonomía:

El Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas y el Presidente del Gobierno, que debe ser elegido por la Asamblea, entre uno de sus miembros y que es responsable ante la misma, circunstancia que es también predicable de los miembros del Consejo de Gobierno, lo que ha hecho que algún autor como TORRES DEL MORAL<sup>6</sup> se plantee la naturaleza dualista o monista del gobierno, pronunciándose a favor de un gobierno monista: «si bien las funciones gubernamentales y presidenciales de la Comunidad son perfectamente diferenciables, el hecho de que concurren en una sola persona y de que ésta sea políticamente responsable ante la Asamblea Legislativa sin distinción de las funciones o actividades por las que lo es, permite hablar de Gobierno monista, no sin enfatizar el carácter poliédrico de la institución que estudiamos. Claro que esta cuestión nos lleva a la de si el sistema de gobierno resultante es parlamentario o presidencial. Problema muy debatido por la doctrina, la cual se inclina mayoritariamente –y éste es también mi caso– por calificarlo como parlamentario».

---

<sup>6</sup> TORRES DEL MORAL, A.: «El Presidente de la Comunidad de Madrid», en ARNALDO ALCUBILLA, E. (Coordinador): «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», Ed. Comunidad de Madrid, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, 1993.

### **III. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

El Tribunal Constitucional, por su parte en Sentencias de 5 de agosto de 1983 y 21 de junio de 1995 relaciona el artículo 152.1 con «aquellas Comunidades Autónomas que hayan sido constituidas mediante el procedimiento del artículo 151», si bien el asunto principal de las mismas no tiene relación con el que estamos tratando.