

Artículo 23

1. Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras actividades laborales, profesionales o empresariales que las derivadas del ejercicio de su cargo. El régimen jurídico y administrativo del Gobierno y el estatuto de sus miembros será regulado por ley de la Asamblea.

2. El Gobierno responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión¹.

COMENTARIO

MÓNICA MARTÍN DE HIJAS MERINO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este precepto al igual que los del resto del capítulo III del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se fundamenta y tiene su origen en lo previsto, principalmente, en los artículos 2 y 137 y siguientes de la Constitución Española. La organización política de la Comunidad de Madrid recogida en los artículos 8 y siguientes del Estatuto de Autonomía toma como base la prevista por la Constitución Española en el artículo 152.1, que dispone lo siguiente respecto al gobierno: *«En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en... un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.»*

El artículo 23 del Estatuto de Autonomía de La Comunidad de Madrid establece el mismo régimen de incompatibilidades para todos los miembros del Gobierno, incluido el Presidente. Además en dicho precepto, inspirándose en el artículo 98.2 de la Constitución², se establece que el *«Gobierno responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión»*; incluyendo, así, la responsabilidad directa de cada Consejero³. Pero, sin embargo, ni el Estatuto de

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

² Artículo 98.2 de la Constitución Española. *«El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión».*

³ No existe un pronunciamiento jurisprudencial expreso sobre la legitimidad constitucional de las mociones de reprobación individuales dirigidas contra los Ministros o los Consejeros de las Comunidades

Autonomía de la Comunidad de Madrid, ni el Reglamento de la Asamblea, ni la Ley 1/1983 concretan el cauce que se ha de seguir para exigir dicha responsabilidad. Por otro lado, a diferencia de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en el artículo 17.³⁴ afirma que el «*Presidente es políticamente responsable ante la Asamblea.*» Según Torres del Moral⁵, tal afirmación es totalmente innecesaria porque el Presidente es miembro del Gobierno y la responsabilidad de este no es diferente de la solidaria del Gobierno y además la dimisión del Presidente comporta la del Gobierno como dispone el artículo 24.1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, no se puede exigir la responsabilidad del Presidente sin involucrar en ello a todo el Gobierno; y viceversa, tampoco se puede exigir la responsabilidad política solidaria del Gobierno haciendo abstracción del Presidente, que es su cabeza.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El estatuto jurídico e incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno se regula además de en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid en la Ley 8/2000, de 20 de junio, por la que se procede a la homologación de las retribuciones de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Comunidad de Madrid con los de la Administración General del Estado, y de los Diputados de la Asamblea de Madrid con los Diputados por Madrid del Congreso y en la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con la Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid el Presidente, por razón de su cargo, tiene derecho a:

Autónomas, aunque existen argumentos que parecen avalar su incompatibilidad con la Constitución Española, sin perjuicio de lo que puedan disponer las normas autonómicas. Un sector de la doctrina defiende la legitimidad constitucional de las mociones individuales de reprobación basándose en la literalidad de los artículos 98.2 y 64.2 de la Constitución, en virtud de los cuales los Ministros serían políticamente responsables ante el Congreso de los Diputados. Como la Constitución no ha previsto mociones de censura individuales, la responsabilidad política sólo podría exigirse a través de las mociones de reprobación. El efecto jurídico de la aprobación de una moción de ésta índole no llevaría anudada la dimisión del afectado, aunque políticamente fuera aconsejable tal dimisión. (Luis de la Peña Rodríguez, «*Derecho Parlamentario español y Tribunal Constitucional*», Ed. Comares, S.L, pp. 433 y 461).

⁴ De conformidad con dicho precepto, el artículo 20.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone que «*la Asamblea puede exigir la responsabilidad política del Presidente o del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura...*» y el artículo 187 del Reglamento de la Asamblea de Madrid sostiene que «*conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la Asamblea puede exigir la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad de Madrid o del Consejo de Gobierno mediante la adopción de una moción de censura.*»

⁵ «*El Presidente de la Comunidad de Madrid*» en «*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*», 1999, Comunidad de Madrid, p. 181 y en «*El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*», dirigido por Enrique Álvarez Conde, ed, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A, 2003, p. 484.

- 1.º Recibir el tratamiento de excelencia.
- 2.º Utilizar la bandera de la Comunidad como guión.
- 3.º Percibir, con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, los sueldos y retribuciones que en los mismos se determinen y cuya cuantía no podrá ser superior a la asignada al cargo de Secretario de Estado del Gobierno de la Nación en los Presupuestos General del Estado.
- 4.º Recibir los honores que en razón a la dignidad de su cargo le deban ser rendidos, con arreglo a lo que establecen las normas vigentes en la materia o que en su día se acuerden por la Comunidad Autónoma.

Además, la citada Ley dispone que el cargo de Presidente y Consejero de la Comunidad de Madrid es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función o actividad pública que no derive de aquél, salvo la de Diputado de la Asamblea. También es incompatible con el ejercicio de toda actividad laboral, profesional o empresarial.

En virtud de la Ley 8/2000, de 20 de junio se autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid a homologar las retribuciones de los Altos Cargos de ésta respecto de las que se devengan en el ámbito de la Administración General del Estado de acuerdo con las siguientes normas:

- a) La homologación se producirá partiendo de la equivalencia entre Presidente y Secretario de Estado, de modo que las retribuciones de aquél se homologarán a las de éste, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley de Gobierno y Administración.
La homologación se producirá sumando los distintos conceptos retributivos que se devenguen de acuerdo con lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado incluido el complemento de productividad.
- b) A partir de la homologación anterior, las retribuciones de los demás Altos Cargos se establecerán disminuyendo dicha cifra de acuerdo con los siguientes porcentajes:
Vicepresidente de la Comunidad de Madrid, 4 por 100.
Consejero, 8 por 100.
Viceconsejero, 12 por 100.
Secretario General Técnico, Director General o Alto Cargo con el mismo rango expresamente reconocido, y Gerentes de Organismos Autónomos, 16 por 100.⁶
- c) La cantidad resultante englobará la retribución anual del Alto Cargo sin que pueda generarse otra retribución por cualquier otro concepto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2000.

⁶ Cfr. Artículo 8.bis de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, de conformidad con la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, los miembros de gobierno ejercerán sus funciones con dedicación absoluta y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena y asimismo, tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas o entidades vinculadas o dependientes de las mismas, ni cualquier otra percepción que, directa o indirectamente, provenga de una actividad privada; todo ello, sin perjuicio de las excepciones contenidas en dicha Ley.

La percepción de pensiones públicas, en su caso, quedará en suspenso durante el tiempo que se desempeña el cargo, excepto la de las indemnizaciones por accidentes de una cantidad a tanto alzado.

Estarán obligados a inhibirse del conocimiento de los asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a Empresas o Sociedades en cuya propiedad participen o en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieren tenido alguna parte ellos mismos, su cónyuge o persona de su familia dentro del segundo grado civil. Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese no podrán realizar actividades privadas relacionadas con expedientes sobre los que hayan dictado resolución en el ejercicio del cargo.

Si serán compatibles las siguientes funciones:

1. El desempeño de funciones representativas en organismos, corporaciones, fundaciones o instituciones análogas, así como de cargos en empresas o sociedades cuya designación corresponda a los órganos de gobierno y administración de la Comunidad de Madrid o se deriven de las funciones propias de estos cargos.

El desempeño de dichas funciones y cargos no podrá suponer en ningún caso incremento alguno sobre las cantidades que por cualquier concepto corresponda percibir por el ejercicio del cargo inicial, con excepción de las indemnizaciones por gastos de viajes, estancias y traslados que les corresponda de acuerdo con la normativa vigente. Las restantes cantidades que, en su caso, se devenguen por el desempeño de estas funciones y cargos, sea cual fuere el concepto del devengo, serán ingresadas por la empresa, sociedad, organismo o ente pagador directamente en las arcas de la Comunidad de Madrid.

2. Las actividades de mera administración del patrimonio personal o familiar, siempre que con su ejercicio no se comprometa la imparcialidad o independencia del alto cargo en el ejercicio de su función.

3. El ejercicio de funciones docentes, siempre que no supongan menoscabo de la dedicación en el ejercicio del cargo.⁷

⁷ Para el ejercicio de las funciones docentes se requiere la autorización expresa del Presidente de la Comunidad. Compete a la Mesa de la Asamblea, previo dictamen favorable de la Comisión de Reglamento e Incompatibilidades, la autorización al Presidente de la Comunidad para el ejercicio de fun-

4. Las actividades de producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de aquéllas, así como la colaboración y la asistencia ocasional como ponente a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo de prestación de servicios o supongan menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes.

5. La condición de presidente, miembro o secretario de órganos colegiados de las Administraciones Públicas, cuando deban realizar dichas funciones por razón de su cargo, aplicándose igualmente las limitaciones previstas en el apartado 1.

6. La participación en entidades culturales o benéficas que no tengan ánimo de lucro, siempre que no perciban ningún tipo de retribución o percepción por dicha participación, ni comprometa la imparcialidad o independencia del alto cargo en el ejercicio de su función.

Están obligados a efectuar la declaración notarial comprensiva de las actividades desempeñadas por sí o mediante sustitución o apoderamiento, durante al menos el último año anterior a la toma de posesión. Dichas declaraciones se presentarán en el Registro de Actividades de Altos Cargos a que se refiere el artículo 13.1 de dicha Ley en el improrrogable plazo de los dos meses siguientes a la toma de posesión.

Están obligados a formular ante el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales a que se refiere el artículo 13.2 de la citada Ley, y en los términos que reglamentariamente se establezcan, una declaración notarial comprensiva de la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones, así como de su cónyuge, que voluntariamente se preste a ello y de sus hijos no emancipados. Esta declaración se presentará en el improrrogable plazo de los dos meses siguientes a las fechas de toma de posesión y cese en el citado Registro y acompañada de copia de la última declaración tributaria correspondiente al impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto extraordinario sobre el patrimonio, en su caso. Además, anualmente y antes del 30 de noviembre, deberán obrar en el mismo Registro copia de las declaraciones tributarias mencionadas anteriormente.

Respecto a la responsabilidad política del Consejo de Gobierno, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre establece que el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión respectiva, responde solidariamente de su política ante la Asamblea. La responsabilidad política del Consejo de Gobierno es exigible por medio de la moción de censura y de la cuestión de confianza, que se sustanciarán conforme a lo previsto en los artículos 19 y 20 del Estatuto de Autonomía y en los artículos 185 a 190 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

La delegación temporal de funciones ejecutivas del Presidente en un Consejero no exime a aquél de responsabilidad política ante la Asamblea. El mismo criterio es aplicable a los casos en que un Consejero tenga delegadas funciones de su competencia.

ciones docentes. Las autorizaciones para el ejercicio de funciones docentes prevista en el artículo 8 se inscribirán de oficio en el Registro de Actividades de Altos Cargos.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

Respecto al estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno casi todos los Estatutos remiten a su regulación mediante Ley del Parlamento Autonómico. Llama la atención lo previsto en el Estatuto extremeño que dispone en su artículo 39 que *«los miembros de la Junta de Extremadura residirán necesariamente en Extremadura»*.

A diferencia de lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Española que dice que *«el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados»*; el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (art. 23) y los del resto de autonomías, con excepción de Canarias (art. 19.1), inspirándose en el artículo 98.2 de la Constitución⁸, establecen que el *«Gobierno responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión»*; incluyendo, así, la responsabilidad directa de cada Consejero. Pero, sin embargo, ni el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ni el Reglamento de la Asamblea ni la Ley1/1983 concretan el cauce que se ha de seguir para exigir dicha responsabilidad. En este caso hay que destacar lo dispuesto en el artículo 158 del Reglamento del Parlamento Vasco que regula la exigencia de responsabilidad política de Vicepresidente Primero y del resto de los Consejeros:

«1. El Parlamento Vasco podrá exigir, también, la responsabilidad del Vicepresidente 1.º en las funciones asumidas por delegación. En este caso no será preciso la propuesta de un candidato siendo necesario para que prospere la moción de censura la mayoría absoluta de la Cámara. En este caso, deberá presentar su dimisión al Lehendakari, quien procederá a su sustitución.

2. Asimismo, se podrá apreciar la responsabilidad directa de un Consejero, en el área de su competencia, mediante la adopción de una moción de censura, con los requisitos y efectos previstos en el apartado anterior.»

⁸ Artículo 98.2 de la CE *«El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión»*.