

CAPÍTULO II De la Administración¹

Artículo 37

1. Corresponde a la Comunidad de Madrid la creación y estructuración de su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.

2. El régimen jurídico de la Administración pública regional y de sus funcionarios será regulado mediante Ley de la Asamblea, de conformidad con la legislación básica del Estado.

COMENTARIO

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La decidida afirmación constitucional del principio de autonomía² ha comportado una profunda transformación tanto de nuestro sistema político

¹ Un estudio general sobre los preceptos comprendidos en el Capítulo II del Título III del Estatuto de Autonomía lo efectué en el volumen colectivo *«Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Comentarios a las Leyes 1/1983, de 13 de diciembre; 1/1984, de 19 de enero; 1/1989, de 2 de marzo)»*, editado por «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», especial monográfico de junio de 2004, volumen 1; véase Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, *«La Administración de la Comunidad de Madrid»*, pp. 250 a 349. A lo allí dicho me remito para un análisis en detalle de las prescripciones estatutarias que conforman el régimen jurídico de la Administración pública en la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, artículos 37 a 41, en su redacción vigente.

Asimismo, son diversos los estudios de conjunto que resultan de interés para la correcta comprensión de los cinco artículos que conforman el Capítulo analizado y su desarrollo normativo, sin perjuicio de otras referencias puntuales.

En este sentido, en primer lugar, sigue resultando fructífera la consulta de las pioneras consideraciones incluidas en la obra colectiva, coordinada por Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *«Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid»*, editada por la Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1987. En concreto, en su Capítulo II, de Luis MARTÍN REBOLLO, *«El Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid»*, pp. 79 a 145; en el Capítulo IV, de José Ramón PARADA VÁZQUEZ, *«La Administración Institucional de la Comunidad de Madrid»*, pp. 197 a 218; y, en el Capítulo VI, de Juan PEMÁN GAVÍN, *«El régimen jurídico de la actividad de la Administración de la Comunidad de Madrid»*, pp. 255 a 287.

De igual modo, en los posteriores Comentarios al *«Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid»*, coordinados por Enrique ARNALDO ALCUBILLA y editados por la Comunidad de Madrid (segunda edición), Madrid, 2003, se incluyen en el Capítulo 15 dos trabajos, bajo la genérica rúbrica *«La Administración Pública de la Comunidad de Madrid»*: el primero de Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, *«Parte I, Régimen jurídico»*, pp. 311 a 346, y el segundo de Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *«Parte II, Organización»*, pp. 347 a 380.

En esta misma línea, ha de destacarse la aportación de Martín BASSOLS COMA: *«Administración Pública de la Comunidad de Madrid»*, en la obra colectiva, coordinada por el propio autor, *«La Administración Pública de las Comunidades Autónomas»*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2004, pp. 785 a 797.

como de su ordenamiento jurídico, determinada, de un lado, por el establecimiento en cada Comunidad Autónoma de un órgano representativo y legislativo propio³, y, de otro, por la institucionalización del respectivo aparato servicial autonómico, al que corresponde la salvaguarda del interés específico y la ejecución de las competencias asumidas estatutariamente por cada Comunidad.

En efecto, si es inherente al reconocimiento de la autonomía —en los términos proclamados por los artículos 2 y 137 de la Constitución— la afirmación de la competencia normativa, esto es, la potestad de dictar normas jurídicas, estando dotadas las Comunidades Autónomas de sus propios ordenamientos particulares, en el marco del ordenamiento global estatal, no menos relevante es que cada una de las entidades territoriales, una vez adoptadas sus decisiones estratégicas, extiende su capacidad a la gestión directa de sus propios intereses, dando ejecución a las opciones previamente formalizadas.

Pero hay más, no se trata sólo de que cada Comunidad pueda gestionar las competencias que asume en el plano decisorio, sino que, en orden a acercar la gestión de los asuntos públicos al ciudadano, incluso puede gozar de la capacidad de acción en el plano ejecutivo respecto de los intereses propios de la organización originaria, actuando por delegación o previa transferencia competencial del Estado.

Esta capacidad ejecutiva comporta, necesariamente, el establecimiento de una estructura instrumental propia, es decir, una Administración autónoma, aparato servicial que se integra en una organización global personificada de forma unitaria, actuando en el tráfico jurídico como un único sujeto de Derecho, distinto y separado del que es propio de las restantes entidades territoriales. Lo anterior teniendo presente que, en cuanto carece de fines propios, pues su naturaleza vicarial implica que sus fines sean los propios de la organización global, la Administración autonómica está vinculada al correspondiente Ejecutivo por el principio de dirección.

Pueden consultarse, asimismo, las reflexiones de Santiago ROSADO PACHECHO: «Gobierno y Administración en la Comunidad de Madrid», Capítulo XXI de la obra colectiva, dirigida por Enrique ÁLVAREZ CONDE, «El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía», Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2003, pp. 493 a 513.

² Me remito sobre el particular a trabajos anteriores. Véanse, ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Regionalización y conformación del Estado Autonómico», en «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», núm. 8, junio 2003, pp. 19 a 116; Ídem.: «El sistema interrelacional de las Administraciones Territoriales», en el número 9 de la propia Revista, diciembre 2003, pp. 49 a 148; Ídem.: «El modelo de organización territorial del Estado en la Constitución Española; la oportunidad de su reformulación», en el colectivo «Organización territorial de los Estados europeos», editado por la referida Revista, especial monográfico de septiembre de 2006, volumen 1, pp. 201 a 331.

³ Vid. el «Estudio Preliminar: La consolidación de las Instituciones representativas de las Comunidades Autónomas», de ARÉVALO GUTIÉRREZ, Almudena MARAZUELA BERMEJO y Ana DEL PINO CARAZO, en «Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 27 a 83.

Para el específico supuesto de la Asamblea de Madrid, véase ARÉVALO GUTIÉRREZ y MARAZUELA BERMEJO: «El autogobierno de la Comunidad de Madrid y la andadura de su Asamblea Legislativa», en Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 22, septiembre–diciembre 2005, pp. 11 a 76.

Cada ente autónomo, como vemos, puede, en el plano normativo, decidir sobre sus específicos intereses y, en el plano ejecutivo, gestionarlos, dando ejecución a sus propias opciones. Empero, ésta no es una facultad ajena a la asunción de la consecuente responsabilidad por las opciones adoptadas y la gestión realizada; lo contrario resultaría ajeno a la lógica de los poderes públicos. Cada entidad territorial, consecuentemente, puede decidir y gestionar, mas asumiendo el «coste» de sus opciones y las «consecuencias» de las actuaciones realizadas.

Lo afirmado tiene una consecuencia práctica de primera magnitud, reiterada hasta la saciedad por el Tribunal Constitucional. Así es, como quiera que cada ente de los que se predica la autonomía gestiona sus propias competencias bajo su propia y exclusiva responsabilidad, queda excluida la posibilidad de cualquier tipo de control o tutela, *ex ante* o *ex post*, respecto de su actividad por parte de la Administración territorial superior –el Estado–, sin perjuicio de las técnicas inherentes a todo Estado de Derecho enderezadas a preservar la vigencia del principio de legalidad y el consecuente sometimiento de la actuación administrativa a la ley y al Derecho.

Presupuesto lo anterior, en este modelo de Administraciones públicas en plural, ha de recordarse que en la concreta configuración de la organización administrativa autonómica se ha observado un evidente fenómeno de mimetismo formal o isomorfismo mimético respecto del diseño de la Administración estatal. Conforme destacó SANTAMARÍA PASTOR, dicho fenómeno es fruto, de un lado, de la ideología nacionalista subyacente en no pocos procesos autonómicos y su pretensión de reproducir el esquema organizativo estatal, y, de otro, del proceso de transferencia de competencias, articulado a partir de los bloques organizativos preexistentes en la Administración del Estado⁴. La resultante, de la que la Administración de la Comunidad de Madrid resulta ejemplo inequívoco, ha sido la reproducción del modelo estatal de estructura departamental y, en consecuencia, con órganos jerárquicamente ordenados, con separación entre una organización administrativa central y otra periférica, así como la articulación de un aparato de entes de naturaleza instrumental que actúa en régimen de descentralización funcional.

En este marco conceptual, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, después de establecer su organización institucional –Título Primero, artículos 8 a 25– y de delimitar sus competencias –Título II, artículos 26 a 33–, dedica a la disciplina «*Del régimen jurídico*» de la Comunidad su Título III –artículos 34 a 44–, en el cual, tras el establecimiento de las «*Disposiciones generales*» –Capítulo I, artículos 34 a 36–, se proclaman las líneas directrices «*De la Administración*» –artículos 37 a 41– y se definen las bases del sistema «*Del control de la Comunidad de Madrid*» –artículos 42 a 44–.

Desde estas premisas, el vigente artículo 37 de la norma institucional básica de la Comunidad de Madrid responde a la renumeración operada por el

⁴ Cfr., Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: «*Principios de Derecho Administrativo General*», volumen I, Iustel, Madrid, 2004, pp. 587 y 588.

artículo 3 de la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Madrid⁵.

La anterior numeración del artículo objeto del presente Comentario, manteniéndose el tenor del texto legal de la Ley Orgánica 3/1983 en su literalidad, era la de artículo 38, ocupándose el originario artículo 37 del «*Ejercicio de las competencias. Potestades y privilegios*» de la Comunidad –objeto del vigente artículo 36–.

En los términos del considerado precepto, el específico régimen de la Administración autonómica responde a un estatuto jurídico general, análogo al que rige para las restantes Administraciones públicas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 149.1.18ª de la Constitución. En virtud del mismo, es competencia exclusiva del Estado el establecimiento de:

«Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.»

Como es sabido, la legislación estatal básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común y responsabilidad patrimonial se ha concretado, esencialmente, en la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁶, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero⁷. Asimismo, ha de tenerse presente, de un lado, que en materia de expropiación forzosa sigue vigente la Ley de 16 de diciembre de 1954, mientras que la legislación básica sobre contratos, a partir de su entrada en vigor –derogando el precedente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real

⁵ La Ley Orgánica 5/1998 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* número 162, de 8 de julio de 1998. Constituye, sin duda, la modificación más intensa de la norma institucional madrileña, hasta el punto de que podría calificarse de «reforma global del Estatuto de Autonomía».

⁶ La Ley 30/1992 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* número 285, de 27 de noviembre de 1992, con corrección de errores en los posteriores números 311, de 28 de diciembre, y 23, de 27 de enero de 1993.

⁷ La Ley 4/1999 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado* número 12, de 14 de enero de 1999.

Respecto de las modificaciones operadas por la Ley 4/1999 en el texto de la Ley 30/1992 me remito, por todos, a los estudios que conforman el monográfico «*La reforma del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*», número 254–255 de Documentación Administrativa, mayo–diciembre 1999, debidos a Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, Alberto PALOMAR OLMEDA, Marcos VAQUER CABALLERÍA, Luciano PAREJO ALFONSO, Ángel Manuel MORENO MOLINA, María Nieves DE LA SERNA BILBAO, Tomás DE LA QUADRA–SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Agustín DE ASÍS ROIG, Fernando FONSECA FERRANDIS, Miguel CASINO RUBIO, Antonio DESCALZO GONZÁLEZ y ARÉVALO GUTIÉRREZ.

Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, a excepción del Capítulo IV del Título V de su Libro II, comprensivo de los artículos 253 a 260, ambos inclusive–, la establecerá la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, vigente a los seis meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*⁸.

La analogía estatutaria no es óbice para que la disciplina sectorial de la actividad administrativa autonómica establezca peculiaridades propias, pues si la regulación de las instituciones nucleares del Derecho administrativo ha de ser uniforme, conforme proclama el artículo 149.1.18.^a de la Constitución en relación con el procedimiento administrativo, la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial, en aspectos sustanciales como el régimen contractual y de concesiones administrativas, o en lo relativo al régimen de la función pública, la uniformidad se circunscribe a lo básico, gozando, en lo demás y dentro del ámbito de las competencias asumidas, de plena libertad de configuración normativa.

Así se proclama, de forma expresa, por el artículo 37 del Estatuto de Autonomía –que conserva la redacción de 1983–, habilitando al Legislador autonómico, de conformidad con la legislación estatal básica, para delimitar el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid tanto por lo que respecta a su ámbito estructural o estático como en el plano funcional o dinámico, es decir, su organización y funcionamiento.

Dicho régimen, como es propio del mismo, a partir de los principios consagrados por el artículo 103.1 de la Constitución, está conformado estatutariamente por tres elementos nucleares; en primer lugar, la articulación de la estructura organizativa de la Administración autonómica –artículos 38 y 39–; segundo, la concreción de las potestades y privilegios típicos de toda organización administrativa, en orden al desarrollo del interés general o público –artículo 36–; y, tercero, como expresión del equilibrio entre privilegios y garantías que preside el régimen administrativo, por la concreción de los mecanismos de control de su actividad –artículos 42, 43 y 44–. Al Comentario de los referidos preceptos me remito.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

La prescripción estatutaria objeto del presente Comentario fue desarrollada por la primera norma con rango de ley aprobada por el Parlamento de Madrid, esto es, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid⁹.

⁸ La Ley 30/2007 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* número 261, de 31 de octubre de 2007.

⁹ La Ley 1/1983 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 161, de 20 de diciembre de 1983, con corrección de errores en el ulterior *Boletín* número 8, de 10 de enero de 1984; asimismo, se editó en el *Boletín Oficial de Estado* número 29, de 3 de febrero de 1984. A tenor de su disposición Final Tercera, la Ley 1/1983 entró en vigor el día de su publicación en el referido diario oficial de la Comunidad. Ha de tenerse presente, conforme se detalla en el cuerpo del Comentario, que su redacción ha sido objeto de diversas modificaciones.

Por medio de la referida Ley el órgano representativo y legislativo del pueblo de Madrid inició el proceso de institucionalización de su autogobierno, sustituyendo las transitorias prescripciones organizativas establecidas por el Decreto 14/1983, de 16 de junio, sobre atribución de competencias, servicios y medios materiales procedentes de la Diputación Provincial de Madrid a la Comunidad de Madrid, y por el Decreto 15/1983, de 16 de junio, por el que se regularon determinadas consecuencias derivadas de la extinción de la Diputación Provincial de Madrid¹⁰.

La Ley 1/1983, precedida por una prolija Exposición de Motivos –desarrollada en diez apartados–, está conformada por ochenta y cinco artículos, distribuidos en cinco títulos. De acuerdo con lo que constituye la normativa en vigor, puede describirse su estructura y contenido normativo como sigue.

En primer lugar, el Título Preliminar, sin rúbrica, comprende los artículos 1 a 3, en los que se concretan los principios generales del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el Título I, artículos 4 a 17, se dedica a la figura «*Del Presidente*», cuyo régimen se distribuye en tres capítulos: Capítulo I, «*Elección y Estatuto personal*», artículos 4 a 6; Capítulo II, «*Atribuciones*», artículos 7 a 12; y Capítulo III, «*Incapacidad y cese del Presidente*», artículos 13 a 17.

El Título II se ocupa «*Del Consejo de Gobierno y de los Consejeros*», artículos 18 a 31. Su disciplina se agrupa en cuatro capítulos: Capítulo I, «*Naturaleza y composición del Consejo de Gobierno*», artículos 18 a 20; Capítulo II, «*Atribuciones del Consejo de Gobierno*», artículos 21 y 22; Capítulo III, «*Funcionamiento del Consejo de Gobierno*», artículos 23 a 26; y Capítulo IV, «*De la Vicepresidencia y de los Consejeros*», artículos 27 a 31, los cuales están divididos en dos secciones –Sección 1.ª, «*De la Vicepresidencia*», artículo 27, y Sección 2.ª, «*De los Consejeros*», artículos 28 a 31–.

Seguidamente, el Título III establece el régimen «*De las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con la Asamblea*», artículos 32 a 36. Sus prescripciones están agrupadas en tres capítulos: Capítulo I, «*Del impulso de la acción política y de gobierno*», artículos 32 y 33; Capítulo II, «*De la responsabilidad política del Consejo de Gobierno*», artículos 34 y 35; y Capítulo III, «*De los Decretos legislativos*», artículo 36.

Por último, el sucesivo Título IV, objeto específico de nuestro análisis, se ocupa del régimen «*De la Administración de la Comunidad de Madrid*», artículos 37 a 85, distribuidos en siete capítulos¹¹. Principia el Título con un

¹⁰ Tanto el Decreto 14/1983 como el Decreto 15/1983 se insertaron en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 1, de 16 de junio de 1983.

¹¹ En el estudio, antes citado –en la nota a pie de página del Capítulo–, que dediqué a «*La Administración de la Comunidad de Madrid*», se diseccionan las prescripciones del Título IV de la Ley 1/1983 de acuerdo con el siguiente Sumario –pp. 266 y siguientes–: III.– LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL TÍTULO IV DE LA LEY 1/1983, DE 13 DE DICIEMBRE, DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID (Capítulo I, arts. 37 y 38). 3.1.– Personalidad jurídica y principios generales de la actuación de la Administración autonómica (art. 37). 3.2.– Los órganos superiores de la Administración (art. 38). 3.2.1.– El Presidente y el Consejo de Gobierno: remisión. 3.2.2.– Los Vicepresidentes del Gobierno. IV.– LA ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LAS CONSEJERÍAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID (Capítulo II, arts. 39 a

Capítulo I, «*Disposiciones generales*», artículos 37 y 38. Continúa con el régimen «*De la organización y atribuciones de las Consejerías*» en el Capítulo II, artículos 39 a 49 –su contenido normativo está distribuido en seis secciones:

49). 4.1.– El modelo departamental: las Consejerías de la Comunidad de Madrid. 4.1.1.– El número y denominación actual de las Consejerías. 4.1.2.– Organización y estructura de las Consejerías (arts. 39 y 40). 4.1.2.1.– Atribuciones administrativas del Consejero (art. 41). 4.1.2.2.– El Viceconsejero (art. 44). 4.1.2.3.– El Secretario General Técnico (arts. 45 y 47). 4.1.2.4.– El Director General (arts. 46 y 47). 4.1.2.5.– Las unidades administrativas (art. 48.1, 2 y 3). 4.1.2.6.– La atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid (art. 48.4). 4.1.2.7.– El régimen asistencial de los Altos cargos (art. 49). 4.2.– La Consejería de Presidencia. 4.2.1.– Funciones de la Consejería de Presidencia (art. 42). 4.2.2.– Estructura orgánica de la Consejería de Presidencia. a)– La Secretaría General del Consejo de Gobierno. b)– La Viceconsejería de Presidencia. c)– La Secretaría General Técnica de Presidencia. d)– Las direcciones generales de la Consejería de Presidencia. e)– El Consejo de Dirección. f)– Las entidades institucionales adscritas a la Consejería de Presidencia. g)– Los Consejos adscritos a la Consejería de Presidencia. V.– EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID (Capítulo III, arts. 50 a 58). 5.1.– El régimen jurídico de los actos de la Administración de la Comunidad (arts. 50 a 56). 5.1.1.– Forma jurídica de las resoluciones (artículo 50). 5.1.2.– Ejecutividad de los actos (art. 51.1). 5.1.3.– Publicación y entrada en vigor (art. 51.2 y 3). 5.1.4.– Delegación de competencias (art. 52). 5.1.5.– Fin de la vía administrativa (art. 53). 5.1.6.– Reclamaciones económico–administrativas (art. 54). 5.1.7.– Responsabilidades (arts. 55 y 56). 5.2.– El procedimiento administrativo (arts. 57 y 58). VI.– LOS BIENES DE LA COMUNIDAD DE MADRID (Capítulo IV, arts. 59 a 61). 6.1.– El reconocimiento estatutario de la titularidad de un Patrimonio propio y la disciplina transitoria de la Ley de Gobierno y Administración (arts. 59 a 61). 6.2.– El régimen jurídico vigente: Ley 3/2001, de 21 de junio, de normas reguladoras del Patrimonio de la Comunidad de Madrid. 6.2.1.– El concepto del Patrimonio de la Comunidad de Madrid. 6.2.2.– El régimen de los bienes de la Comunidad de Madrid. 6.2.2.1.– El régimen de los bienes demaniales. 6.2.2.2.– El régimen de los bienes patrimoniales. 6.2.2.3.– El régimen especial en organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes públicos. 6.2.3.– Determinaciones complementarias. VII.– LA CONTRATACIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID (Capítulo V, arts. 62 a 68). 7.1.– El reconocimiento estatutario de la capacidad contractual y de la potestad normativa en la materia en el marco de la legislación estatal básica. 7.2.– La normativa autonómica reguladora: el Capítulo V del Título IV de la Ley de Gobierno y Administración (art. 62). 7.3.– Las particularidades del régimen de la contratación administrativa autonómica. 7.3.1.– El régimen competencial (arts. 63 a 65). 7.3.2.– La Mesa de contratación (art. 66). 7.3.3.– Las garantías de la contratación (art. 67). 7.3.4.– El Registro de contratos (art. 68). 7.4.– El Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. VIII.– LA ORDENACIÓN ECONÓMICO–FINANCIERA DE LA COMUNIDAD DE MADRID (Capítulo VI, arts. 69 a 81). 8.1.– Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid. 8.2.– El régimen transitorio de la ordenación económico–financiera en la Ley de Gobierno y Administración (arts. 69 a 81). 8.3.– El régimen jurídico vigente: Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid. 8.3.1.– El concepto de la Hacienda de la Comunidad de Madrid. 8.3.2.– El régimen de la Hacienda de la Comunidad de Madrid. 8.3.2.1.– Los derechos. 8.3.2.2.– Las obligaciones. 8.3.3.– Los Presupuestos de la Comunidad de Madrid. 8.3.3.1.– Los Presupuestos. 8.3.3.2.– Los Programas de actuación, inversiones y financiación de las empresas y entes públicos. 8.3.4.– La Intervención de la Comunidad de Madrid. 8.3.5.– La deuda pública y los avales. 8.3.6.– La Tesorería. 8.3.7.– La Contabilidad pública. 8.3.8.– Las responsabilidades de las autoridades y del personal al servicio de la Comunidad de Madrid. 8.3.9.– Disposiciones complementarias. 8.3.10.– Modificaciones operadas en el texto de la Ley 9/1990. IX.– EL «BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID» (Capítulo VII, arts. 82 a 85). 9.1.– El «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*» instrumento de publicidad oficial y la evolución de su régimen jurídico. 9.2.– El régimen jurídico vigente: el Capítulo VII del Título IV de la Ley de Gobierno y Administración (arts. 82 a 85) y el artículo 8 de la Ley 28/1987, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. 9.2.1.– Funciones. 9.2.2.– Órganos de gobierno. 9.2.2.1.– El Consejo de Administración. 9.2.2.2.– El Presidente del Consejo de Administración. 9.2.2.3.– El Gerente. 9.2.3.– Régimen económico–financiero. 9.2.4.– Contabilidad y control. 9.2.5.– Presupuestos. 9.2.6.– Régimen de contratación. 9.2.7.– El personal al servicio del organismo autónomo. 9.2.8.– Las inserciones en el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*».

Sección 1.^a, «*Organización y estructura de las Consejerías*», artículos 39 y 40; Sección 2.^a, «*Atribuciones de los Consejeros*», artículos 41 a 43; Sección 3.^a, «*De los Viceconsejeros*», artículo 44; Sección 4.^a, «*De los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales*», artículos 45 a 47; Sección 5.^a, «*Del resto de la organización administrativa autonómica*», artículo 48; y Sección 6.^a, «*Del régimen asistencial de los altos cargos*», artículo 49—. El Capítulo III se dedica a la concreción «*Del régimen jurídico de la Administración de la Comunidad*», artículos 50 a 58 —agrupados en dos secciones: Sección 1.^a, «*Del régimen jurídico de los actos de la Administración de la Comunidad*», artículos 50 a 56; y Sección 2.^a, «*Del procedimiento administrativo*», artículos 57 y 58—. Por su parte, el Capítulo IV establece el régimen jurídico «*De los bienes*», artículos 59 a 61. El sucesivo Capítulo V se ocupa «*De la contratación*», artículos 62 a 68. El Capítulo VI establece el régimen regulador «*De la ordenación económico-financiera*», al que dedica los artículos 69 a 81 —sistemizados en seis secciones: Sección 1.^a, «*De los presupuestos*», artículos 69 y 70; Sección 2.^a, «*De la ordenación de gastos y pagos*», artículos 71 a 73; Sección 3.^a, «*De la gestión y recaudación de los derechos económicos de la Comunidad*», artículo 74; Sección 4.^a, «*Del control de la gestión económica de la Comunidad*», artículo 75; Sección 5.^a, «*De la Intervención General*», artículos 76 a 79; y Sección 6.^a, «*De la Tesorería General*», artículos 80 y 81—. Por último, el articulado se cierra con la determinación del régimen jurídico «*Del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*», al que se dedican los artículos 82 a 85, comprensivos del Capítulo VII.

Complementan el texto articulado ocho disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una Disposición Derogatoria y tres disposiciones finales, así como dos Anexos, el I relativo a las «*Bases para la ejecución del Presupuesto ordinario de la Diputación Provincial de Madrid del ejercicio 1983*» y el II comprensivo de los «*Gastos de Personal de Distintos Servicios*».

Obvio resulta, en el marco de la legislación motorizada de nuestro tiempo y por su propio contenido normativo, que la Ley 1/1983 ha sido objeto de sucesivas y notables modificaciones, hasta en un total de diecisiete ocasiones. Sin poder detenerme en su respectivo alcance, y limitándome a dejar constancia de las reformas de que ha sido objeto por normas posteriores de la Asamblea de Madrid, las modificaciones producidas, con detalle de los preceptos afectados, son las que siguen:

- Ley 16/1984, de 20 diciembre, por la que se Modifica la Disposición Adicional Quinta de la Ley de 13 de diciembre de 1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad¹². Conforme se colige de su rúbrica, el objeto de su artículo único fue modificar el tenor de la originaria Disposición Adicional Quinta.

¹² La Ley 16/1984 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 28 de diciembre de 1984, con corrección de errores en el posterior número 35, de 11 de febrero de 1985. Se publicó, asimismo, en el *Boletín Oficial del Estado* número 33, de 7 de febrero de 1985.

- Ley 6/1989, de 6 abril, por la que se Modifica la Ley de 13 de diciembre de 1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad¹³. Sus artículos 1, 2 y 3, sucesivamente, modifican los apartados 1, 2 y 3 del artículo 39; su artículo 4 añade un último inciso al artículo 40; su artículo 5 modifica el apartado 1 del artículo 48; y, por último, su artículo 6 da nueva redacción al último inciso del apartado 2 del artículo 48.
- Ley 9/1990, de 8 noviembre, de regulación de la Hacienda de la Comunidad de Madrid¹⁴. Su Disposición Derogatoria deroga los artículos 69 a 81, así como las secciones 1.^a a 6.^a del Capítulo VI del Título IV de la Ley 1/1983.
- Ley 7/1993, de 22 junio, por la que se Adecuan las normas reguladoras de los procedimientos administrativos propios de la Comunidad a Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, y se Modifica la Ley de Gobierno y Administración 1/1983, de 13 de diciembre de 1983 y la Ley que regula la Administración Institucional 2/1984, de 19 de enero de 1984¹⁵. Su artículo 2 modifica el artículo 53.
- Ley 18/1995, de 1 diciembre, por la que se Modifica la Ley de 13 de diciembre de 1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad¹⁶. Su artículo 1 modifica el artículo 39, mientras que el artículo 2 modifica el apartado 1 del artículo 48.
- Ley 28/1997, de 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas¹⁷. El artículo 4 de esta típica Ley de acompañamiento modifica las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 54, mientras que su Disposición Derogatoria Segunda deroga el artículo 83.
- Ley 15/1998, de 23 octubre, por la que se Modifican los artículos 39.1 y 44 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre de 1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad¹⁸. Conforme se colige del título de la propia norma legal, el objeto de su artículo único es modificar el apartado 1 del artículo 39 y el artículo 44 de la Ley 1/1983.
- Ley 26/1998, de 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas¹⁹. El artículo 7 modifica el artículo 54.

¹³ La Ley 6/1989 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 105, de 4 de mayo de 1989, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 127, de 29 de mayo de 1989.

¹⁴ La Ley 9/1990 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 277, de 21 de noviembre de 1990, con corrección de errores en el posterior número 296, de 13 de diciembre. Se publicó, posteriormente, en el *Boletín Oficial del Estado* número 8, de 9 de enero de 1991.

¹⁵ La Ley 7/1993 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 149, de 25 de junio de 1993, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 197, de 18 de agosto de 1993.

¹⁶ La Ley 18/1985 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 294, de 11 de diciembre de 1995, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 29, de 2 de febrero de 1996.

¹⁷ La Ley 28/1997 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 1, de 2 de enero de 1998, con corrección de errores en el posterior número 125, de 28 de mayo. Con posterioridad se insertó en el *Boletín Oficial del Estado* número 205, de 27 de agosto de 1998.

¹⁸ La Ley 15/1998 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 258, de 30 de octubre de 1998, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 31, de 5 de febrero de 1999.

¹⁹ La Ley 26/1998 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 30 de diciembre de 1998, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 128, de 29 de mayo de 1999.

- Ley 8/1999, de 9 abril, por la que se Adecua la Normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley 4/1999, de 13 de enero de 1999, que modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁰. Su artículo 5 modifica el artículo 52, el artículo 6 modifica el artículo 53 y el artículo 7 modifica el artículo 55 de la Ley 1/1983.
- Ley 8/2000, de 20 junio, que 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 Congreso²¹. Su Disposición Derogatoria deroga el apartado 2 del artículo 30, cuya cuantía no podrá exceder de la asignada a los Directores Generales tipo A en los Presupuestos Generales del Estado.
- Ley 3/2001, de 21 junio, de normas reguladoras del Patrimonio de la Comunidad de Madrid²². El apartado 2 de su Disposición Derogatoria deroga los artículos 59 a 61 de la Ley 1/1983.
- Ley 14/2001, de 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas²³. Su artículo 8, en sus seis apartados, modifica de forma sucesiva los siguientes preceptos de la Ley 1/1983: 21.q), 48.4, 58, 64, 65 y 66.
- Ley 13/2002, de 20 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas²⁴. El artículo 10, en sus cinco apartados, de forma sucesiva modifica los artículos 41.i), 62, 63, 64 y 67.
- Ley 2/2004, de 31 mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas²⁵. El artículo 6, en sus seis apartados, da nueva redacción, de forma sucesiva, a los artículos 21.u), 39.2 y 3, párrafo 2º, 48.1 y 3 y 54.
- Ley 5/2004, de 28 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas²⁶. El artículo 10, en sus tres apartados, modifica, sucesivamente, el párrafo primero del apartado 2 del artículo 39, el

²⁰ La Ley 8/1999 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 86, de 13 de abril de 1999, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 127, de 28 de mayo de 1999.

²¹ La Ley 8/2000 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 148, de 23 de junio de 2000, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 189, de 8 de agosto de 2000.

²² La Ley 3/2001 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 156, de 3 de julio de 2001, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 179, de 27 de julio de 2001.

²³ La Ley 14/2001 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 308, de 28 de diciembre de 2001, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 55, de 5 de marzo de 2001.

²⁴ La Ley 13/2002 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 304, de 23 de diciembre de 2002, con corrección de errores en el posterior ejemplar número 47, de 25 de febrero de 2003, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 55, de 5 de marzo de 2003.

²⁵ La Ley 2/2004 se insertó oficialmente en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 129, de 1 de junio de 2004, con corrección de errores en el número 176, de 26 de julio, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 162, de 6 de julio de 2004.

²⁶ La Ley 5/2004 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre de 2004, con corrección de errores en el número 27, de 2 de febrero de 2005. No consta su inserción oficial en el *Boletín Oficial del Estado*.

artículo 40, la rúbrica de la Sección 5.^a del Capítulo II del Título IV y el artículo 48.

- Ley 7/2005, de 23 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas²⁷. Su artículo 16 modifica el apartado 2 del artículo 54.
- Ley 3/2007, de 26 julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid²⁸. El artículo 1 añade un apartado 3 al artículo 30. El artículo 2 modifica el apartado 1 del artículo 38. El artículo 3 modifica el artículo 44. Por último, el artículo 4 añade, en cuanto que anteriormente había sido derogado por Ley 9/1990, de 8 de noviembre, el artículo 69, y declara vigente parcialmente, en cuanto se establece de nuevo, el artículo 69, Sección 1.^a del Capítulo VI del Título IV.

Considerado así el desarrollo legislativo del régimen jurídico de la Administración pública regional, por lo que respecta al régimen de sus funcionarios, en los términos de la reserva de ley operada por el artículo 37.2, ha de estarse a lo dispuesto en la Ley 1/1986, de 10 de abril, de regulación de la Función Pública de la Comunidad de Madrid²⁹.

La Ley 1/1986, tras una detallada Exposición de Motivos –dividida en tres apartados– está conformada por noventa y cuatro artículos, distribuidos en siete títulos. De conformidad con lo que constituye la normativa en vigor, su contenido normativo es el que seguidamente se detalla.

El Título I se ocupa del régimen «*Del personal al servicio de la Comunidad de Madrid*», artículos 1 a 11, divididos en cuatro capítulos: Capítulo I, «*Disposiciones Generales*», artículos 1 a 4; Capítulo II, «*Personal al servicio de la Comunidad de Madrid*», artículo 5; Capítulo III, «*Órganos superiores de la Función Pública*», artículos 6 a 10 –los cuales, tras un artículo inicial, el 6, están agrupados en tres secciones: Sección 1.^a, «*El Consejo de Gobierno*», artículo 7; Sección 2.^a, «*Del Consejero de Presidencia*», artículo 8; y Sección 3.^a, «*El Consejo Regional de la Función Pública*», artículos 9 y 10–; y Capítulo IV, «*El Registro de Personal*», artículo 11.

El Título II establece la disciplina «*De las relaciones de puestos de trabajo*», artículos 12 a 17, agrupados en dos capítulos: Capítulo I, «*Disposiciones Generales*», artículos 12 a 15; y Capítulo II, «*Plantillas presupuestarias*», artículos 16 y 17.

«*De la oferta de empleo de la Comunidad*» se ocupa el Título III, artículos 18 a 25, estructurados en dos capítulos: Capítulo I, «*De la oferta de empleo*», artículos 18 a 24; y Capítulo II, «*De la formación*», artículo 25.

El Título IV contiene el grueso del contenido sustantivo de la Ley, concretando el régimen «*De los funcionarios de la Comunidad*», artículos 26 a 87, agrupados en doce capítulos: Capítulo I «*Disposiciones Generales*», artículos 26

²⁷ La Ley 7/2005 se insertó oficialmente en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 311, de 30 de diciembre de 2005. No consta su edición oficial en el *Boletín Oficial del Estado*.

²⁸ La Ley 3/2007 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 179, de 30 de julio de 2007. No consta su inserción oficial en el *Boletín Oficial del Estado*.

²⁹ La Ley 1/1986 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 96, de 24 de abril de 1986, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 211, de 3 de septiembre de 1986.

y 27; Capítulo II, «*De la adquisición y pérdida de la condición de funcionario*», artículos 28 a 30; Capítulo III, «*De los Cuerpos de funcionarios*», artículos 31 a 41 —después de un artículo, el 31, que encabeza el Capítulo, el mismo está dividido en cuatro secciones: Sección 1.^a, «*Clasificación de Cuerpos*», artículo 32; Sección 2.^a, «*Cuerpos de Administración General*», artículo 33; Sección 3.^a, «*Cuerpos de Administración Especial*», artículos 34 a 38 bis; y Sección 4.^a, «*Funciones de los Cuerpos*», artículos 39 a 41—; Capítulo IV, «*Niveles de los puestos de trabajo*», artículo 42; Capítulo V, «*De la carrera administrativa*», artículos 43 a 57 —dividido internamente en cinco secciones: Sección 1.^a, «*Disposiciones generales*», artículo 43; Sección 2.^a, «*Del grado personal*», artículos 44 a 48; Sección 3.^a, «*De la provisión de puestos de trabajo*», artículos 49 a 53 ter; Sección 4.^a, «*De la promoción interna*», artículo 54; y Sección 5.^a, «*De la movilidad administrativa*», artículos 55 a 57 bis—; Capítulo VI, «*Situaciones administrativas de los funcionarios*», artículos 58 a 66 —agrupados en tres secciones: Sección 1.^a, «*De las situaciones en general*», artículo 58; Sección 2.^a, «*De las situaciones en particular*», artículos 58 bis a 65; y Sección 3.^a, «*Reingreso al servicio activo*», artículo 66—; Capítulo VII, «*De los derechos de los funcionarios*», artículos 67 a 71 —divididos en dos secciones: Sección 1.^a, «*De los derechos en general*», artículos 67 y 67 bis; y Sección 2.^a, «*De las vacaciones y licencias*», artículos 68 a 71—; Capítulo VIII, «*Retribuciones de los funcionarios*», artículos 72 a 75; Capítulo IX, «*Régimen de Seguridad Social*», artículo 76; Capítulo X, «*De los deberes, de las incompatibilidades y de las responsabilidades de los funcionarios*», artículos 77 a 80 —sistemizados internamente en tres secciones: Sección 1.^a, «*De los deberes*», artículo 77; Sección 2.^a, «*De las incompatibilidades*», artículo 78; y Sección 3.^a, «*De las responsabilidades*», artículos 79 y 80—; Capítulo XI, «*Del régimen disciplinario de los funcionarios*», artículos 81 a 86 —agrupados en dos secciones: Sección 1.^a, «*De las faltas*», artículos 81 a 84; y Sección 2.^a, «*De las sanciones*», artículos 85 y 86—; y Capítulo XII, «*De los funcionarios interinos*», artículo 87.

El régimen «*Del personal laboral*» es objeto propio del Título V, conformado por los artículos 88 y 89.

«*De la colaboración temporal*» se ocupa el Título VI, de artículo único, el 90.

Se cierra el articulado con el régimen «*Del personal al servicio de la Administración institucional de la Comunidad*», delimitado en el Título VII, artículos 91 a 94, divididos en dos capítulos: Capítulo I, «*Organismos autónomos y Órganos especiales de gestión*», artículos 91 y 92; y Capítulo II, «*Empresas públicas*», artículos 93 y 94, que conforman dos secciones: Sección 1.^a, «*De las empresas en general*»; artículo 93; y Sección 2.^a, «*Del Ente Público Radio Televisión Madrid*», artículo 94.

Complementan el texto articulado de la Ley 1/1986 trece disposiciones adicionales, diez transitorias, una Disposición Derogatoria y dos disposiciones finales.

La Ley 1/1986 ha sido objeto de múltiples reformas, hasta en un total de veintisiete ocasiones, por lo que he de limitarme en el presente Comentario a dejar constancia de las disposiciones que la han afectado, así como de las modificaciones producidas:

- Ley 2/1992, de 30 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1992³⁰. Su Disposición Adicional Duodécima derogó el párrafo final del artículo 83.
- Ley 11/1993, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1994³¹. Su Disposición Transitoria Segunda suspende la vigencia de los artículos 18 y 19, durante el año 1994, en lo referente a la necesidad de que la Oferta de Empleo Público contenga la totalidad de las plazas vacantes y dotadas presupuestariamente, y a la obligatoriedad de convocar en los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos las pruebas selectivas de acceso para las plazas comprometidas en la Oferta.
- Ley 13/1994, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1995³². La Disposición Adicional Vigésimo tercera suspende la vigencia de los artículos 18.2 y 19.1, durante el año 1995, excepto en lo referente a la posibilidad de añadir en las convocatorias de pruebas selectivas hasta un diez por cien adicional de las plazas comprometidas en la Oferta.
- Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1996³³. En su Disposición Adicional Sexta se suspende, durante el año 1996, la vigencia de los artículos 18.2, 19.1 y 23.3, excepto en lo referente a la posibilidad de añadir en las convocatorias de pruebas selectivas hasta un diez por cien adicional de las plazas comprometidas en la Oferta.
- Ley 14/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1997³⁴. En línea con las anteriores leyes presupuestarias, y continuando una dirección que se ha consolidado, la Disposición Adicional Cuarta suspende, durante el año 1997, la vigencia y aplicación de los artículos 18.2, 19.1 y 23.3.
- Ley 15/1996, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas³⁵. Su artículo 4 modifica el artículo 9.

³⁰ La Ley 2/1992 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 109, de 8 de mayo, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 192, de 11 de agosto.

³¹ La Ley 11/1993 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 31 de diciembre, con rectificación de errores en el posterior número 19, de 24 de enero de 1994, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 42, de 18 de febrero de 1994.

³² La Ley 13/1994 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre, con corrección de errores en el posterior número 31, de 6 de febrero de 1995, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 70, de 23 de marzo de 1995.

³³ La Ley 20/1995 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre, con corrección de errores en el número 126, de 24 de mayo, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 84, de 6 de abril de 1996.

³⁴ La Ley 14/1996 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 30 de diciembre de 1996, sin que conste su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

³⁵ La Ley 15/1996 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 30 de diciembre de 1996, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 150, de 24 de junio de 1997.

- Ley 24/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1998³⁶. Su Disposición Adicional Cuarta suspende, durante el año 1998, la aplicación de los artículos 19.1 y 23.3.
- Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de Medida Fiscales y Administrativas, anteriormente citada³⁷. El artículo 6, en sus tres apartados, modifica el tenor del artículo 34 y añade dos nuevas disposiciones adicionales, la Novena y la Décima.
- Ley 26/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, antes citada. Su artículo 8 añade cuatro nuevos apartados, 3, 4, 5 y 6, al artículo 39 y modifica el tenor de los siguientes artículos: 32.1.a), 33.a), 34, 35, 36, 39.1.a) y b) y 74.d).
- Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid³⁸. Su Disposición Adicional Sexta modifica el tenor del párrafo segundo del apartado 1 de la Disposición Adicional Novena.
- Ley 23/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2000³⁹. Su Disposición Adicional Tercera suspende la vigencia y aplicación, durante el año 2000, de los artículos 19.1 y 23.3. Debe destacarse que esta suspensión constituye una constante uniforme desde este momento, habiéndola reiterado las sucesivas leyes presupuestarias, sin excepción.
- Ley 4/2000, de 8 de mayo, de normas reguladoras de las Escalas y Funciones del Personal de Emergencias Sanitarias de la Comunidad de Madrid⁴⁰. El artículo 2, en sus cuatro apartados, modifica el tenor de los artículos 35.1 y 36.3 y añade los artículos 34.1.d) y 39.7, 8 y 9.
- Ley 16/2000, de 26 de diciembre, por la que se modifica el artículo 62 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid⁴¹. Su artículo único modifica el tenor de la letra j) del apartado 1 del artículo 62.

³⁶ La Ley 24/1997 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 30 de diciembre, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 203, de 25 de agosto de 1998.

³⁷ A efectos de evitar reiteraciones en los Comentarios correspondientes a los artículos 37 a 41, que me ha encomendado la Dirección de «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», en este supuesto, así como en los sucesivos en que se indique que una norma legal ha sido citada con anterioridad, omito reproducir la referencia de su publicación oficial cuando de la misma ya se haya dejado constancia.

³⁸ La Ley 3/1999 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 85, de 12 de abril, con corrección de errores en el número 196, de 19 de agosto, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 128, de 29 de mayo.

³⁹ La Ley 23/1999 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 30 de diciembre, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 48, de 25 de febrero de 2000.

⁴⁰ La Ley 4/2000 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 111, de 11 de mayo, con corrección de errores en el número 301, de 19 de diciembre, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 126, de 26 de mayo.

⁴¹ La Ley 16/2000 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 2, de 3 de enero de 2001, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 70, de 22 de marzo.

- Ley 17/2000, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2001⁴². Su Disposición Adicional Cuarta suspende la vigencia y aplicación, durante el año 2001, de los artículos 19.1 y 23.3.
- Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁴³. En su artículo 1º, además de modificar el tenor de los artículos 34.6 y 35.3, se procede a la adición de dos nuevos apartados, 10 y 11, al artículo 39, así como una Disposición Adicional Undécima y una Disposición Transitoria Décima.
- Ley 13/2001, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2002⁴⁴. Su Disposición Adicional Tercera suspende la vigencia y aplicación, durante el año 2002, de los artículos 19.1 y 23.3.
- Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que fue objeto de cita anteriormente. Su artículo 10, en sus tres apartados, suprime la letra k) del apartado 2 del artículo 8, modifica el artículo 49 y añade una Disposición Adicional Duodécima.
- Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid⁴⁵. Al margen de que su artículo 1 afecta a la prescripción del artículo 32.1.b), la Disposición Adicional Tercera añade un artículo 38.bis.
- Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, citada con antelación. Su artículo 13 procedió a la modificación del tenor del artículo 55, así como a la adición de los artículos 34.8, 35.6, 39, apartados 12 y 13 y 62.1.l), además de una Disposición Adicional Decimotercera.
- Ley 14/2002, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2003⁴⁶. Su Disposición Adicional Tercera suspende la vigencia y aplicación, durante el año 2003, de los artículos 19.1 y 23.3.
- Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2004⁴⁷. Su Disposición Adicional Tercera suspende la vigencia y aplicación, durante el año 2004, de los artículos 19.1 y 23.3.

⁴² La Ley 17/2000 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 29 de diciembre, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 70 de 22 de marzo de 2001.

⁴³ La Ley 18/2000 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 29 de diciembre, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 70, de 22 de marzo de 2001.

⁴⁴ La Ley 13/2001 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 308, de 28 de diciembre, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 55, de 5 de marzo de 2002.

⁴⁵ La Ley 1/2002 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 79, de 4 de abril, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 160, de 5 de julio.

⁴⁶ La Ley 14/2002 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 30 de diciembre, con corrección de errores en el posterior ejemplar de 15 de enero de 2003, número 12. Posteriormente se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* número 55, de 5 de marzo.

⁴⁷ La Ley 1/2004 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 129, de 1 de junio, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 162, de 6 de julio.

- Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas, anteriormente citada. Esta Ley comportó una modificación relevante del régimen originario de la Ley 1/1986. En este sentido, en primer lugar, ha de destacarse que la letra a) del apartado 1 de su Disposición Derogatoria Única procedió a la derogación expresa de la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 1/1986. Por su parte, el artículo 11, en primer lugar, dio nueva redacción a los siguientes artículos: 46, 48, 52, 53, 58, y 59 a 66. El propio artículo procedió a añadir los siguientes artículos: 34.6.c), 39.11, 53.bis, 58.bis y 59.bis. Además, el referido precepto renumeró los originarios apartados 11, 12 y 13 del artículo 39 como apartados 12, 13 y 14. Por lo demás, la reforma determinó la modificación de la rúbrica de la Sección 2.^a y de la Sección 3.^a del Capítulo VI del Título IV, así como la supresión, en el mismo Título y Capítulo, de las sucesivas Sección 4.^a, Sección 5.^a, Sección 6.^a y Sección 7.^a
- Ley 4/2004, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2005⁴⁸. Su Disposición Adicional Tercera suspende la vigencia y aplicación, durante el año 2005, de los artículos 19.1 y 23.3.
- Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid⁴⁹. Su Disposición Final Tercera, en sus cinco apartados, procede a la adición de cinco nuevos preceptos, en concreto, los artículos 53.ter, 57.bis, 59.ter, 67.bis y 69.4.
- Ley 6/2005, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2006⁵⁰. Su Disposición Adicional Tercera suspende la vigencia y aplicación, durante el año 2006, de los artículos 19.1 y 23.3.
- Ley 3/2006, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2007⁵¹. Su Disposición Adicional Tercera suspende la vigencia y aplicación, durante el año 2007, de los artículos 19.1 y 23.3.
- Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2008⁵². Su Disposición Adicional Cuarta suspende la vigencia y aplicación, durante el año 2008, de los artículos 19.1 y 23.3.

⁴⁸ La Ley 4/2004 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 42, de 18 de febrero de 2005.

⁴⁹ La Ley 5/2005 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 29 de diciembre de 2005. No consta su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

⁵⁰ La Ley 6/2005 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 311, de 30 de diciembre, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 53, de 3 de marzo de 2006.

⁵¹ La Ley 3/2006 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 29 de diciembre, con corrección de errores en el posterior número 16, de 19 de enero de 2006. Ulteriormente se insertó en el *Boletín Oficial del Estado* número 115, de 14 de mayo 2007.

⁵² La Ley 5/2007 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 28 de diciembre de 2007. No ha sido, hasta la fecha, objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Al margen del régimen general establecido por la Ley 1/1986⁵³, en materia de función pública y personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid deben considerarse las siguientes disposiciones, que me limito a citar, sin entrar en la consideración de su detalle normativo y modificaciones:

- En primer lugar, la Ley 4/1989, de 6 de abril, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Personal Funcionario de la Comunidad de Madrid⁵⁴. Una Ley breve, conformada por diecisiete artículos, sin divisiones estructurales, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.
- Asimismo, la Ley 5/1989, de 6 de abril, de Criterios Básicos por los que se rigen las Relaciones de Empleo del Personal al Servicio de la Comunidad de Madrid⁵⁵. Un texto muy breve, conformado por dos artículos, tres disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.
- En el nivel reglamentario, relevante es tener presente el Decreto 105/1986, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Personal⁵⁶.
- Por último, destacaré el Decreto 94/1997, de 31 de julio, de Funcionamiento y Organización de la Inspección de Personal de la Comunidad de Madrid⁵⁷.

III. DERECHO COMPARADO

Como es propio de los procesos constituyentes, las decisiones sobre los aspectos políticos centraron la atención del Legislador durante el proceso de elaboración de la Constitución, quedando las cuestiones de carácter administrativo relegadas a un segundo plano.

Buena prueba de lo inmediatamente afirmado es que, prescindiendo de la referencia del artículo 147.2.c) –que tiene por objeto sustantivo la organización política autonómica– y de la atribución por el artículo 152 de funciones ejecutivas y administrativas al Consejo de Gobierno de la Comunidad, la Administración pública de las Comunidades Autónomas fue

⁵³ Sobre el particular puede consultarse el Capítulo XLIV de la obra colectiva, antes citada, «*El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», de Manuel VILLORIA MENDIETA: «*La función pública de la Comunidad de Madrid*», páginas 925 a 951.

⁵⁴ La Ley 4/1989 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 105, de 4 de mayo de 1989, con corrección de errores en el posterior número 109, de 9 de mayo. Se insertó, ulteriormente, en el *Boletín Oficial del Estado* número 127, de 29 de mayo de 1989.

⁵⁵ La Ley 5/1989 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 105, de 4 de mayo de 1989, así como en el *Boletín Oficial del Estado* número 127, de 29 de mayo de 1989.

⁵⁶ El Decreto 105/1986 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 289, de 5 de diciembre de 1986, con corrección de errores en el posterior *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 34, de 10 de febrero de 1987.

⁵⁷ El Decreto 94/1997 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 189, de 11 de agosto de 1997.

objeto de atención por el Constituyente de 1978 sólo en dos aspectos incidentales:

- de un lado, el artículo 153.c) establece el control por la jurisdicción contencioso-administrativa de la Administración autónoma y de sus normas reglamentarias⁵⁸; y,
- de otro, al disciplinar la figura del Delegado del Gobierno, el artículo 154 prescribe la eventual coordinación por su parte, cuando proceda, de la Administración del Estado con la Administración propia de la Comunidad —lo que, como es bien sabido, el Legislador ha circunscrito a servir de cauce de información entre el aparato orgánico estatal y la estructura instrumental autonómica⁵⁹—.

La desatención por la organización administrativa se reprodujo durante el proceso de elaboración de los Estatutos de Autonomía por el Legislador estatal, de tal modo que la mayoría de ellos no contiene una disciplina mínima de los trazos definidores de la respectiva Administración autonómica, remitida a la dinámica organizativa de cada Comunidad.

En efecto, conforme en su momento destacó BASSOLS COMA⁶⁰, en la mayoría de las normas institucionales básicas sólo se contienen meras referencias al régimen jurídico de los elementos personales y materiales y al ejercicio de los privilegios de las potestades administrativas, siendo sólo una minoría los Estatutos que atribuyen a la Comunidad Autónoma la habilitación para la creación de una Administración pública propia dentro de los principios generales y normas básicas.

De hecho, de acuerdo con el autor citado, fueron tres los modelos de referencia formal-normativa:

- En primer lugar, los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Andalucía, que no contemplaron el fenómeno administrativo de forma orgánica. Ha de advertirse, sin embargo, que la reforma de estas normas institucionales básicas ha determinado la incorporación del régimen de la Administración autonómica al contenido prescriptivo del Estatuto de Autonomía.

⁵⁸ El régimen del control contencioso-administrativo de la Administración autonómica, conforme a lo dispuesto por su artículo 1.2.c), se concreta en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa —editada en el *Boletín Oficial del Estado* número 167, de 14 de julio—.

⁵⁹ La disciplina vigente de la figura del Delegado del Gobierno la establece la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado —publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 90, de 15 de abril—, concretamente en la Sección 1ª del Capítulo II de su Título II, artículos 22 a 28.

⁶⁰ Véase la ya clásica, e imprescindible, aportación de BASSOLS COMA: «*Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas*», en la obra colectiva «*Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*», editada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, páginas 171 a 224. En concreto, las páginas 221 a 224 se dedican a «La configuración de la Administración pública de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía: los diversos modelos. Las referencias a la problemática de la personalidad jurídica de las Comunidades Autónomas».

Ad exemplum, en el supuesto de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al establecer en su Título II el régimen «*De las instituciones*», dedica el Capítulo III a la disciplina de «*El Gobierno y la Administración de la Generalitat*», disponiendo en su Sección 2.^a el régimen de «*La Administración de la Generalitat*», artículos 71 y 72⁶¹.

- Un segundo grupo, en el que se encuentra la Comunidad de Madrid, además de Galicia, el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, la Región de Murcia, Aragón, Canarias, las Islas Baleares y Castilla y León, atribuyeron a la Comunidad la creación de una Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas, subjetivamente consideradas.
- En tercer lugar, aquellos Estatutos, como el de Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana, Extremadura o la Comunidad Foral de Navarra que contemplaron el fenómeno administrativo desde la perspectiva del régimen jurídico exorbitante que entraña el sistema del Derecho administrativo estatal.

⁶¹ La Ley Orgánica 6/2007 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 172, de 20 de julio. El tenor literal de los dos preceptos estatutarios que regulan la Administración autonómica es el que sigue:

«Artículo 71. Disposiciones generales y principios de organización y funcionamiento.

1. La Administración de la Generalitat es la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat. Tiene la condición de Administración ordinaria de acuerdo con lo que establecen el presente Estatuto y las Leyes, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local.

2. La Administración de la Generalitat sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sumisión plena a las leyes y al derecho.

3. La Administración de la Generalitat actúa de acuerdo con los principios de coordinación y transversalidad, con el fin de garantizar la integración de las políticas públicas.

4. La Administración de la Generalitat, de acuerdo con el principio de transparencia, debe hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión.

5. La Administración de la Generalitat ejerce sus funciones en el territorio de acuerdo con los principios de desconcentración y descentralización.

6. Las Leyes deben regular la organización de la Administración de la Generalitat y deben determinar en todo caso:

a) Las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada que puede adoptar la Administración de la Generalitat.

b) Las formas de organización y de gestión de los servicios públicos.

c) La actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos.

7. Debe regularse por ley el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de la Generalitat, incluyendo, en todo caso, el régimen de incompatibilidades, la garantía de formación y actualización de los conocimientos y la praxis necesaria para el ejercicio de las funciones públicas.».

«Artículo 72. Órganos consultivos del Gobierno.

1. La Comisión Jurídica Asesora es el alto órgano consultivo del Gobierno. Una ley del Parlamento regula su composición y funciones.

2. El Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña es el órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materias socioeconómicas, laborales y ocupacionales. Una ley del Parlamento regula su composición y funciones.».

El resultado es que la configuración de los aparatos administrativos quedó relegada a un momento ulterior a la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía, siendo objeto de disciplina por las respectivas normas legales dictadas por cada Comunidad. Normas que, como es bien sabido, han determinado un proceso de imitación organizativa que, de forma gráfica, se ha definido como isomorfismo mimético⁶².

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA

Respecto del alcance del apartado 2 del precepto objeto de Comentario resulta de interés el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 21.^a, de 12 de diciembre de 1995, dictado en el Rollo de Apelación número 278/1994, y del cual fue Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Ramón BELO GONZÁLEZ.

El Auto versa sobre un interdicto de obra nueva y analiza su ejercicio frente a vías de hecho de la Administración, resolviendo su improcedencia por tratarse de una acción dirigida contra la Administración en ejecución de obra pública y en ejercicio de su competencia, dentro del procedimiento legalmente establecido.

En consecuencia, la Sección 21.^a de la Audiencia Provincial de Madrid declara no haber lugar al recurso de apelación interpuesto por la Comunidad de Propietarios de la Urbanización Monteclaro, confirmando los previos Autos dictados los días 2 y 26 de febrero de 1994 por el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Majadahonda, en el juicio interdictal de obra nueva número 781/1993, del que la referida apelación dimanaba⁶³.

De otra parte, el régimen jurídico de la Administración pública autonómica fue objeto de consideración por la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 103/1997, de 22 de mayo, que interpretó el tenor del originario artículo 38 del Estatuto. La misma resolvió el Recurso de Inconstitucionalidad número 544/1988, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley autonómica 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988. Su contenido se sintetiza en el Comentario al vigente artículo 38, por versar directamente sobre la función pública de la Comunidad, remitiéndome al mismo.

⁶² Al respecto, las reflexiones de BASSOLS COMA: «*Estudio Preliminar: la Administración pública de las Comunidades Autónomas: relaciones institucionales e interadministrativas*», en la obra colectiva, ya citada, «*La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*», p. 11 y ss.

⁶³ El texto del citado Auto puede consultarse en el Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, con la referencia de Documento AC 1995/2301.