

La Administración de la Comunidad de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: EL OBJETO DEL PRESENTE ESTUDIO.—II. LA COMUNIDAD DE MADRID Y SU APARATO SERVICIAL: EL DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA (TÍTULO III DE LA LEY ORGÁNICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO, ARTS. 34 A 44).—2.1. La Administración de las Comunidades Autónomas: reproducción del modelo estatal.—2.2. La definición estatutaria de la Administración de la Comunidad de Madrid: su personalidad jurídica (arts. 34, 35 y 40).—2.3. El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid (art. 37).—2.4. Órganos centrales, periféricos, consultivos y de participación (arts. 38 y 39).—2.5. Las potestades y privilegios de la Administración de la Comunidad de Madrid (art. 36).—2.6. El control de la Administración autonómica (arts. 42, 43 y 44).—2.6.1. Los controles jurisdiccionales.—2.6.2. Los controles extrajurisdiccionales: Cámara de Cuentas y Defensor del Menor.—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 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

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

de los actos de la Administración de la Comunidad (arts. 50 a 56).—5.1.1. Forma jurídica de las resoluciones (art. 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*.

I. INTRODUCCIÓN: EL OBJETO DEL PRESENTE ESTUDIO

De acuerdo con la sistemática del presente monográfico de «*Asamblea*», cumplimentando lo que se me ha encomendado por su Dirección, lo que sigue tiene por objeto el comentario de las prescripciones del Título IV, «*De la Administración de la Comunidad de Madrid*», artículos 37 a 85, de la primera norma con rango de ley aprobada por el Parlamento autonómico, esto es, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid¹, por medio de la cual 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 Madrid².

El meritado objeto, en primer lugar, condiciona la estructura del presente estudio, ajustada a la del referido Título IV, conformado por siete capítulos, en los que, de forma sucesiva, se establecen las disposiciones generales definidoras de la Administración autonómica —Capítulo Primero, artículos 37 y 38—, se fijan la organización y atribuciones de las Consejerías —Capítulo II, artículos 39 a 49—, se delimita el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad —Capítulo III, artículos 50 a 58—, se concreta la normativa de los bienes autonómicos —Capítulo IV, artículos 59 a 61—, se establecen las bases de la contratación —Capítulo V, artículos 62 a 68—, se introducen las reglas de la ordenación económica —Capítulo VI, artículos 69 a 81— y, por último, se crea el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* —Capítulo VII, artículos 82 a 85—. Sobre la base de dicha estructura normativa se configuran los epígrafes sucesivos del comentario —III a IX, respectivamente—.

Presupuesto lo anterior, obvio es que no puede aprehenderse la articulación legal, orientada a sentar las bases del Ejecutivo de la Comunidad madrileña, sin partir de las prescripciones estatutarias delimitadoras de su estructura instrumental. En este sentido, ha de recordarse que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su redacción vigente³, dedica a la disciplina

¹ El texto originario de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 161, de 20 de diciembre de 1983, con corrección de errores en el ulterior *Boletín*, núm. 8, de 10 de enero de 1984; asimismo, fue reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 29, de 3 de febrero de 1984, p. 2878. A tenor de su Disposición Final Tercera, la Ley 1/1983 entró en vigor el día de su publicación en el referido *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*. Ha de tenerse presente que su redacción ha sido objeto de diversas modificaciones, de las que se hace mérito, por cuanto respecta al Título IV aquí comentado, al considerar los respectivos preceptos.

² El Decreto 14/1983 y el Decreto 15/1983 se insertaron en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 1, de 16 de junio de 1983.

³ El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid fue aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero —insertada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, de 1 de marzo de 1983—.

«*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 define el sistema «*Del control de la Comunidad de Madrid*» —artículos 42 a 44—. No tendría sentido comentar el contenido de los artículos que conforman el Título IV de la Ley 1/1983 sin partir de las determinaciones estatutarias, razón por la cual el presente comentario se extiende a las prescripciones del *corpus* institucional básico que tienen por objeto el régimen de la Administración de la Comunidad. En consecuencia, se incluye un epígrafe inicial destinado a la consideración del concepto de «Administración pública» que ofrece el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid: “II. La Comunidad de Madrid y su aparato servicial: el diseño de la Administración de la Comunidad en el Estatuto de Autonomía (Título III de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, artículos 34 a 44)”.

En tercer lugar, el objeto del estudio determina que no constituya materia de análisis el régimen jurídico de las personificaciones instrumentales que conforman la denominada «Administración institucional». Las referidas personificaciones no son disciplinadas por la Ley 1/1983, gozando de una normativa específica, establecida, a partir de la previsión del artículo 39 del Estatuto de Autonomía⁴, por la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid⁵. Por lo demás, su régimen es objeto de otro trabajo del presente monográfico, al que hemos de remitirnos⁶. Sin perjuicio de lo que acaba de precisarse, en

El meritado cuerpo legal estatal constituye la norma institucional básica autonómica en vigor, con las cuatro modificaciones introducidas en orden a ampliar el ámbito competencial de la Comunidad: primero, por la Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid —su texto fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 63, de 14 de marzo de 1991—; segundo, por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el ulterior *Boletín Oficial*, núm. 90, de 15 de abril—; tercero, por la Ley 33/1997, de 4 de agosto —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 186, de 5 de agosto de 1997—; y, por último, la modificación más intensa, hasta el punto de que podría calificarse de «reforma global del Estatuto», operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 162, de 8 de julio de 1998—.

⁴ El meritado precepto estatutario, originario artículo 40, dispone lo que sigue: «*En los términos previstos en este Estatuto, y de acuerdo con la legislación básica del Estado, la Comunidad de Madrid, mediante Ley, podrá crear otras entidades de carácter institucional para fines específicos*».

⁵ La Ley 1/1984 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 29, de 3 de febrero de 1984, con corrección de errores en el ulterior *Boletín*, núm. 37, de 13 de febrero; asimismo, se editó en el *Boletín Oficial de Estado*, núm. 53, de 2 de marzo de 1984. Su redacción, empero, ha sido objeto de diversas modificaciones, en cuyo detalle no podemos detenernos.

⁶ Al margen del referido trabajo, véase remito el análisis de su régimen jurídico efectuado por Miguel Ángel Sudán Fernández, *Administración Institucional Autonómica. Consideración especial de la Comunidad de Madrid*, edición del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2001; obra que recibió el Premio de Investigación 2000 del Consejo Económico y Social.

Asimismo, fructífera sigue resultando la consulta del ya clásico estudio de José Ramón Parada Vázquez, «La Administración institucional de la Comunidad de Madrid», Capítulo IV de 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, Madrid, 1987, pp. 197 a 218.

Pueden también consultarse las consideraciones descriptivas que a su disciplina dedica Juan Ramón Fernández Torres, «La Administración Pública de la Comunidad de Madrid. Parte II, Organización»,

el último de los epígrafes se procederá al estudio en detalle del vigente régimen del *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, organismo autónomo de carácter mercantil que está orgánicamente adscrito a la Consejería de Presidencia, toda vez que, conforme se indicó inicialmente, el Título IV de la Ley 1/1983 dedica a su disciplina su Capítulo VII, artículos 82 a 85.

De igual modo, por no ser disciplinadas en el reiterado Título IV de la Ley 1/1983, tampoco constituyen objeto específico de comentario ni la «Administración territorial o periférica»⁷ ni los «órganos consultivos y de participación»⁸. Empero, a su configuración general me refiero sucintamente en el ulterior apartado II.4. «Órganos centrales, periféricos, consultivos y de participación (artículos 38 y 39)» —por lo demás, puede afirmarse que su omisión en la disciplina de la Ley 1/1983 no parece fácilmente justificable—.

II. LA COMUNIDAD DE MADRID Y SU APARATO SERVICIAL: EL DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA (TÍTULO III DE LA LEY ORGÁNICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO, ARTS. 34 A 44)

2.1. La Administración de las Comunidades Autónomas: reproducción del modelo estatal

La decidida afirmación constitucional del principio de autonomía⁹ ha comportado una profunda transformación tanto de nuestro sistema político como de su ordenamiento jurídico, determinada, de un lado, por el establecimiento en cada Comunidad Autónoma de un órgano representativo y legislativo propio¹⁰, y, de otro, por cuanto aquí importa, por la institucionalización del respectivo aparato servicial autonómico, al que corresponde la salvaguarda del interés específico y la ejecución de las competencias asumidas estatutariamente.

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

dentro del Capítulo 15 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, coordinada por Enrique Arnaldo Alcubilla, 2.ª ed., edición de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, Madrid, 2003, en concreto pp. 369 a 378.

⁷ Sobre el particular, puede consultarse la sucinta reflexión de Fernández Torres «La Administración Pública de la Comunidad de Madrid. Parte II, Organización», *op. cit.*, pp. 367 y 368.

⁸ Al respecto, las ideas formuladas por Fernández Torres, *op. cit.*, pp. 368 y 369.

⁹ Me remito sobre el particular a trabajos anteriores. Véanse Alfonso Arévalo Gutiérrez, «Regionalización y conformación del Estado Autonómico», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 8, junio de 2003, pp. 19 a 116; ídem, «El sistema interrelacional de las Administraciones Territoriales», en el núm. 9 de la propia Revista, diciembre de 2003, pp. 49 a 148.

¹⁰ *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.

jurídicas, estando dotadas las Comunidades Autónomas de sus propios ordenamientos particulares, en el marco del ordenamiento global estatal, 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, distinta y separada de la que es propia 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, está vinculada al correspondiente Ejecutivo por el principio de dirección.

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 anterior tiene una consecuencia práctica de primera magnitud. 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 la concreta configuración de la organización administrativa autonómica se ha observado un evidente fenómeno de mimetismo formal respecto del modelo de la Administración estatal, determinado, conforme ha destacado Santamaría Pastor, de un lado, por la ideología nacionalista subyacente en no pocos procesos autonómicos, y, de otro, por el proceso de transferencias de competencias¹¹.

¹¹ Cfr., Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 2002, pp. 542 y 543.

La resultante ha sido la reproducción del modelo estatal de estructura departamental y, en consecuencia, con órganos jerárquicamente ordenados, la 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.

2.2. La definición estatutaria de la Administración de la Comunidad de Madrid: su personalidad jurídica (arts. 34, 35 y 40)

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 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—.

Sus determinaciones, de acuerdo con lo que inmediatamente se ha afirmado, parten del reconocimiento de la capacidad normativa y ejecutiva de las instituciones de la Comunidad en el ámbito de las competencias asumidas, así como de la afirmación de su responsabilidad.

Así, presupuesto que las competencias de la Comunidad se entienden referidas a su territorio, conforme dispone el apartado 1 del artículo 34 —originario artículo 35, cuya redacción no se ha modificado—, y que ese territorio, de conformidad con el artículo 2 —en la redacción establecida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio—, *«es el comprendido dentro de los límites de la provincia de Madrid»*, los apartados 2 y 3 del propio artículo 34 establecen:

«2. En las materias de su competencia, le corresponde a la Asamblea de Madrid la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto, correspondiéndole al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.»

«3. Las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid llevan implícito la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección.»

Y precisa, respecto de la potestad reglamentaria, el artículo 40.2 —en los términos establecidos por la Ley Orgánica 5/1998—:

«Los reglamentos aprobados por el Gobierno serán publicados, por orden del Presidente del Gobierno, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y, en su caso, en el Boletín Oficial del Estado.»

Se afirma, de igual modo, su personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, así como la responsabilidad por la gestión, disponiendo el vigente artículo 35:

«La Administración de la Comunidad de Madrid, como ente de Derecho público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. Su responsabilidad, y la de sus autoridades y funcionarios, procederá y se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado en la materia».

La redacción del reproducido artículo, introducida por la reforma de 1998, no deja de resultar cuestionable frente al tenor del originario precepto estatutario, el artículo 36, cuyo inciso inicial, de forma inequívoca, proclamaba que *«la Comunidad de Madrid, como ente de Derecho público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar»*.

La vigente configuración, por el contrario, tributaria de una Doctrina que debe reputarse superada, reconoce directamente la personalidad a su Administración, aunque no deja de resultar llamativo que el artículo 36, no modificado, siga atribuyendo las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias ejecutivas a la Comunidad de Madrid, no a su Administración.

Más allá del tenor literal y de los nominalismos conceptuales al servicio de las necesidades de unificación patrimonial y de imputación, ha de entenderse que el aparato servicial autonómico está integrado en una organización global personificada de forma unitaria, cual es la Comunidad de Madrid, a quien ha de corresponder la personalidad jurídica, actuando en el tráfico jurídico como un único sujeto de Derecho.

Es en la apuntada línea, interpretando que el reconocimiento de la personificación no tiene sino un carácter instrumental, puramente vectorial o parcial, que no afecta a las funciones estatutarias de cada Institución autonómica, sino exclusivamente al plano de su gestión, esto es, a los efectos patrimoniales, contractuales y procesales, en el que adquiere sentido la proclamación expresa en nuestro ordenamiento de la personalidad jurídica tanto de la Administración de la Comunidad como de la Asamblea de Madrid.

Así es, de un lado, en línea con la redacción estatutaria, el artículo 37 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración, prescribe que:

«La Administración de la Comunidad de Madrid, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento sus fines con personalidad jurídica única».

Por su parte, el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno de la Cámara en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997¹² —norma con valor, fuerza y rango de ley—, en su artículo 84, que principia la regulación de los medios materiales y personales de la Asamblea, dispone taxativamente, en su apartado 1, lo siguiente:

«La Asamblea goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales».

¹² El Reglamento de la Asamblea de Madrid se publicó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 82, de 31 de enero de 1997.

Ningún precepto análogo existe en la disciplina reglamentaria de los demás Parlamentos autonómicos —como tampoco respecto de las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales¹³—, constituyendo, por ende, el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica propia de la Asamblea madrileña una auténtica singularidad en nuestro vigente Derecho positivo.

Respecto de la responsabilidad de la Administración autonómica y la de sus autoridades y funcionarios, ésta se exigirá en los términos y casos que establezca la legislación del Estado en la materia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 106.2 y 149.1.18.^a de la Constitución, lo que nos remite, como es obvio a las prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, concretamente a lo dispuesto en su Título X, «*De la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal*», artículos 139 a 146.

2.3. El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid (art. 37)

A partir de las disposiciones generales que acaban de analizarse, por lo que respecta al específico régimen de la Administración autonómica ha de tenerse presente que su estatuto jurídico general es análogo al que rige para las restantes Administraciones públicas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, en virtud del cual 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 la materia 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 Común¹⁴, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero¹⁵.

¹³ Sobre el particular, sigue resultando abrumador el caudal de ideas apuntadas por Santamaría Pastor, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, primavera de 1981, pp. 7 a 20.

¹⁴ La Ley 30/1992 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992, con corrección de errores en los posteriores núms. 311, de 28 de diciembre de 1992, y 23, de 27 de enero de 1993.

¹⁵ La Ley 4/1999 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 12, de 14 de enero.

Respecto de las modificaciones operadas por la Ley 4/1999 en el texto de la Ley 30/1992 me remito a los estudios que conforman el monográfico *La reforma del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, núms. 254-255 de *Documentación Administrativa*, mayo-diciembre

Esa 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:

«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».

Dicho régimen, como es propio del mismo, a partir de los principios consagrados por el artículo 103.1 de la Constitución, está conformado por tres elementos nucleares; en primer lugar, la articulación de la estructura organizativa de la Administración autonómica —“II.4. Órganos centrales, periféricos, consultivos y de participación (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 —“II.5. Las potestades y privilegios de la Administración de la Comunidad de Madrid (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 —“II.6. El control de la Administración autonómica (artículos 42, 43 y 44)”—.

2.4. Órganos centrales, periféricos, consultivos y de participación (arts. 38 y 39)

Prefigurando el aparato servicial para el desarrollo de las competencias asumidas, el vigente artículo 38 del Estatuto —originario artículo 39, que se refería a la Comunidad de Madrid genéricamente— dispone:

de 1999, debidos a González Navarro, Palomar Olmeda, Vaquer Caballería, Parejo Alfonso, Moreno Molina, De la Serna Bilbao, De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, De Asís Roig, Fonseca Ferrandis, Casino Rubio, Descalzo González y Arévalo Gutiérrez.

«La Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades dependientes del Gobierno que se establezcan, pudiendo delegar dichas funciones en los Municipios y demás Entidades locales reconocidas en este Estatuto si así lo autoriza una ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación».

Y el artículo 39, anteriormente reproducido, habilita, como no podría ser de otro modo en el marco del Estado social, la creación de otras entidades de carácter institucional para el desarrollo de fines específicos en régimen de descentralización funcional.

A partir de dichas prescripciones, la Administración de la Comunidad de Madrid, como la de las restantes Comunidades Autónomas en que se estructura territorialmente el Estado español, responde al modelo organizativo tradicional entre nosotros, en mérito del cual, en virtud de su respectivo ámbito competencial, puede diferenciarse entre órganos de la «Administración central», cuya articulación responde al secular modelo departamental y jerarquizado, conformándose en torno a estructuras orgánicas denominadas «Consejerías» —cuyo estudio detenido se aborda en el epígrafe “IV. La organización y atribuciones de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (Capítulo II, artículos 39 a 49)” — y órganos de la «Administración periférica», cuyas competencias están circunscritas a un ámbito territorial delimitado, no extendiéndose al conjunto del territorio de la Comunidad.

Aunque, por las razones apuntadas al delimitar el objeto del presente estudio, no podemos detenernos en su consideración, cabe recordar que la «Administración periférica» autonómica no goza del nivel de consistencia alcanzado por la organización central, circunstancia que resulta absolutamente comprensible si se pondera el ámbito uniprovincial de la Comunidad de Madrid. De hecho, la Administración territorial está conformada por servicios aislados dependientes de las correspondientes Consejerías, cuyo establecimiento es tributario del proceso de transferencias a la Comunidad por parte de la Administración del Estado.

Junto a los anteriores se ha configurado una incipiente «Administración consultiva», constituida tanto por órganos de dicho carácter, en sentido estricto, como por otros que tienen por finalidad hacer operativo el principio de participación. Sin poder detenernos en su estudio, y al margen de la figura de las Secretarías Generales Técnicas —que será ulteriormente analizada—, cabe recordar que la Comunidad de Madrid, con acierto, no ha optado por la constitución de un órgano consultivo de corte clásico, equivalente, en su ámbito, al Consejo de Estado afirmado por el artículo 107 de la Constitución, correspondiendo al referido órgano de relevancia constitucional dictaminar en los asuntos autonómicos en que preceptivamente se exige la intervención de un órgano del género. De otro lado, no puede ignorarse la notable labor desarrollada por el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid ¹⁶.

¹⁶ Me remito al estudio de Manuel Aragón Reyes, «El Consejo Económico y Social de la Comunidad

2.5. Las potestades y privilegios de la Administración de la Comunidad de Madrid (art. 36)

El artículo 36.1 del Estatuto de Autonomía —originario artículo 37, no modificado—, en el ejercicio de sus competencias ejecutivas, procede a atribuir a la Comunidad de Madrid —que no a la Administración autonómica, que es a la que el artículo 35 reconoce la personalidad jurídica— las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre las cuales se comprenden:

- «a) *La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa.*
- b) *La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, así como el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuida a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad de Madrid.*
- c) *La potestad de sanción, dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.*
- d) *La facultad de utilización del procedimiento de apremio.*
- e) *La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado, y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.*
- f) *Las potestades de investigación, deslinde y recuperación en materia de bienes.*
- g) *La exención de la obligación de prestar toda clase de garantías o cauciones ante los organismos administrativos y ante los jueces o tribunales de cualquier jurisdicción».*

Al margen de lo anterior, el apartado 2 del propio precepto proclama que no se admitirán interdictos contra las actuaciones de la Comunidad de Madrid en materia de su competencia, y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

El reproducido precepto comporta, en su esencia, una remisión al régimen general afirmado por legislación estatal básica, establecida por la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común —su detalle no es algo que pueda abordarse dentro de los restringidos límites de estos comentarios¹⁷—.

de Madrid», Capítulo XXVII 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. 605 a 617.

Asimismo, pueden consultarse las reflexiones de José Antonio Souto Paz, «Otras instituciones y órganos estatutarios o de relevancia estatutaria en la Comunidad de Madrid», Capítulo 21 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 549 y ss.

¹⁷ Al respecto, Rafael Fernández Valverde, «La Administración Pública de la Comunidad de Madrid. Parte I, Régimen jurídico», dentro del Capítulo 15 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 315 a 346.

2.6. El control de la Administración autonómica (arts. 42, 43 y 44)

En materia de control de la actividad administrativa el régimen de las Comunidades Autónomas ofrece ciertas singularidades respecto del régimen general de la Administración estatal.

Desde esta premisa, circunscribiéndonos al supuesto de la Comunidad de Madrid y de conformidad con lo dispuesto por el Capítulo III, «*Del control de la Comunidad de Madrid*», del Título III del Estatuto de Autonomía, artículos 42 a 44, el régimen vigente puede sistematizarse a partir de la distinción entre los controles de naturaleza jurisdiccional y los controles no jurisdiccionales¹⁸.

2.6.1. Los controles jurisdiccionales

No existe en este ámbito singularidad alguna, estando sometida la actividad de la Comunidad al control del Tribunal Constitucional, por lo que respecta a las normas con rango y fuerza de ley, y de la jurisdicción contencioso-administrativa, en relación con los actos y disposiciones generales de naturaleza inferior a la ley.

En efecto, aunque no nos corresponde aquí su estudio, ha de recordarse que el Tribunal Constitucional ostenta la jurisdicción para controlar la adecuación al marco constitucional y estatutario de las normas con rango y fuerza de ley emanadas de la Comunidad de Madrid¹⁹, esencialmente de su Asamblea legislativa —*ex* artículos 153.a), 161.1.a), 162.1.a) y 163, y artículo 27.2.e) y f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional—. En este sentido, el vigente artículo 42 del Estatuto de Autonomía dispone que «*Las Leyes de la Asamblea estarán sujetas únicamente al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional*»²⁰. Al propio Tribunal, de conformidad con los artículos 53.2, 161.1.b) y 162.1.b) de la Constitución y artículos 41 a 43 de la propia Ley Orgánica, le corresponde, a través del recurso de amparo

Específicamente respecto de la potestad sancionadora, a tenor de las prescripciones del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, Alejandra Frías López, «La potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid», Capítulo XLV de la obra colectiva *El Derecho público de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 953 a 977.

¹⁸ Un análisis genérico de los controles, no circunscrito al contenido de los referidos preceptos estatutarios, puede consultarse en Juan Antonio Xiol Ríos, «Sistemas de control de la Administración pública de la Comunidad de Madrid», Capítulo XLVII de la obra colectiva *El Derecho público de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 989 a 1022.

Asimismo, resulta imprescindible la consulta de Martín Bassols Coma, «El control de la Comunidad de Madrid», Capítulo 37 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 1011 a 1041.

¹⁹ *Vid.* Manuel Jiménez de Parga, «El Tribunal Constitucional y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», Capítulo 2 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 17 a 33.

²⁰ El originario artículo 43 disponía lo siguiente: «*Las Leyes de la Asamblea estarán excluidas de su revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa y sujetas únicamente al control de su constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional*».

por violación de los Derechos fundamentales y libertades públicas, la fiscalización de los actos de todos sus órganos, administrativos o no.

Por otro lado, la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer de los recursos que se interpongan contra los actos administrativos y disposiciones reglamentarias de la Administración autonómica, conforme proclaman los artículos 106.1 y 153.c) de la Constitución, en los términos establecidos por el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y concretados por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. De forma expresa, el artículo 43 del Estatuto de Autonomía —originario artículo 44, de idéntica redacción— prescribe que «*Los actos o reglamentos emanados de los órganos ejecutivos o administrativos de la Comunidad de Madrid, así como el control de la legalidad de la actuación administrativa, y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, serán, en todo caso, controlados por la jurisdicción contencioso-administrativa*».

2.6.2. Los controles extrajurisdiccionales: Cámara de Cuentas y Defensor del Menor

Obvio es que la fiscalización de la actividad administrativa de la Comunidad puede ser desarrollada por los órganos de naturaleza extrajurisdiccional establecidos al efecto por el Texto constitucional, configurados como órganos de relevancia constitucional.

Así, de un lado, el Defensor del Pueblo puede fiscalizar la actividad autonómica, conforme se colige del artículo 54 de la Constitución y del artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

De igual forma, el Tribunal de Cuentas puede fiscalizar su actividad económica y presupuestaria. No otra cosa se desprende de los artículos 136.1 y 153.d) de la Constitución.

No obstante lo anterior, preciso es señalar que la Comunidad de Madrid, a semejanza de la mayoría de las Comunidades Autónomas, ha establecido instituciones similares en su ámbito territorial. Se trata, de un lado, del Defensor del Menor, y, de otro, de la Cámara de Cuentas, con competencia para fiscalizar la actividad administrativa en el ámbito de sus competencias respectivas.

La Cámara de Cuentas²¹, que no estaba prevista en el texto originario del Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 45 atribuía el control económico y presupuestario de la Comunidad al Tribunal de Cuentas del Estado²²,

²¹ Al respecto, *vid.* José Manuel Vera Santos, «Definición orgánica y funcional de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid», Capítulo L de la obra colectiva *El Derecho público de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 1069 a 1084.

²² En desarrollo de dicha prescripción se incluyó en el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997, la disciplina, de un lado, de la tramitación parlamentaria de los informes y memorias relativos a los resultados de la función fiscalizadora, y, de otro, del impulso por el Parlamento regional del ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Cfr. Capítulo II, «De las relaciones con el Tribunal de Cuentas», del Título XX, «De las relaciones de la Asamblea con otras instituciones», artículos 239 a 242.

se introdujo en la reforma estatutaria de 1998, contemplándola de forma expresa el vigente artículo 44. En mérito del mismo:

«El control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución.

Por ley de la Asamblea se regularán la composición y funciones de la Cámara de Cuentas».

De conformidad con la previsión estatutaria, se procedió a la creación y establecimiento del régimen jurídico del órgano fiscalizador por medio de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid²³, que delimita su composición, funciones, régimen de actuación y organización, a partir de su configuración como un órgano dependiente de la Asamblea de Madrid, si bien dotado de independencia funcional, a la que se acompaña la correspondiente autonomía organizativa y presupuestaria. Su función principal es la fiscalización de la actividad económico-financiera y contable del sector público de la Comunidad, velando por la adecuación de la misma a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, a cuyo efecto extiende su ámbito de actuación a la fiscalización de las subvenciones, créditos y ayudas otorgadas con cargo a los presupuestos del sector público, los contratos celebrados por las entidades que lo integran, la situación y variación de su patrimonio, los créditos extraordinarios, suplementos, incorporaciones y otras modificaciones presupuestarias.

Las prescripciones legales han de complementarse con lo dispuesto en la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 2 de marzo de 2001, sobre el impulso del ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas²⁴, así como en la ulterior Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 25 de febrero de 2002, sobre los informes y memorias relativos a los resultados de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas²⁵.

Por su parte, el Defensor del Menor²⁶ es un órgano extraestatutario que fue establecido por la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. Configurado como el Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad en la Comunidad, el régimen jurídico del mismo se desarrolla en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del

²³ La Ley 11/1999, de 29 de abril, se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 112, de 13 de mayo de 1999.

²⁴ La Resolución de 2 de marzo de 2001 se publicó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 86, de 8 de marzo de 2001.

²⁵ La Resolución de 25 de febrero de 2002 se publicó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 146, de 14 de marzo de 2002.

²⁶ Véase Victoria García-Atance García de Mora, «El Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid», Capítulo XXVIII del colectivo *El Derecho público de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 619 a 634.

Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, aprobado por la Mesa de la Asamblea en sesión celebrada el día 18 de noviembre de 1997²⁷. Como complemento de las citadas normas ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997, que se ocupa en su Título XX, Capítulo Primero, «*De las relaciones con el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid*», artículos 235 a 238.

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)

En el marco diseñado por el Estatuto de Autonomía, la Ley 1/1983 principia sus prescripciones en la materia con el establecimiento de las «*Disposiciones generales*» sobre la Administración de la Comunidad de Madrid, objeto del Capítulo I de su Título IV, conformado por dos preceptos, los artículos 37 y 38. Por medio de los mismos —que conservan su redacción originaria—, de un lado, se afirma la personalidad jurídica de la Administración autonómica y se proclaman los principios generales que rigen su actuación, y, de otro, se delimitan los órganos superiores de la misma.

3.1. Personalidad jurídica y principios generales de la actuación de la Administración autonómica (art. 37)

El artículo 37.1 de la Ley de Gobierno y Administración afirma la «personalidad jurídica única» del aparato instrumental autonómico —que ha de entenderse en el marco anteriormente considerado al comentar el artículo 35 del Estatuto de Autonomía: «*La Administración de la Comunidad de Madrid, como ente de Derecho público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar*»— y la configuración jerárquica del mismo. A tenor del referido apartado:

«La Administración de la Comunidad de Madrid, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

El apartado 2 del propio precepto, en línea con el artículo 103.1 de la Constitución, proclama los principios generales de su actuación, en los siguientes términos:

«Su actuación, al servicio de los intereses generales de la Comunidad de Madrid, se atenderá a los principios de objetividad, publicidad, celeridad, eficacia, economía, descentralización, desconcentración, coordinación y participación, con sometimiento a la Ley

²⁷ El Reglamento del Defensor del Menor se insertó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 135, de 26 de noviembre de 1997.

y al Derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y a la Ley de Procedimiento Administrativo».

Obvio resulta que la referencia a la Ley de Procedimiento Administrativo ha de reputarse a la, ya citada y hoy vigente, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dictada, con el carácter de legislación estatal básica, de conformidad con el título competencial del Estado afirmado por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

3.2. Los órganos superiores de la Administración (art. 38)

Por su parte, el artículo 38 de la Ley 1/1983 procede a delimitar el elenco de órganos superiores de la Administración autonómica, reafirmando, en coherencia con el principio de jerarquía, la subordinación en la que, respecto de los mismos, se encuentran los demás órganos y entidades autonómicos. Su tenor literal es el que sigue:

- «1. Son órganos superiores de la Administración, el Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes, el Consejo de Gobierno y los Consejeros.
2. Los demás Órganos y Entidades de la Administración de la Comunidad se hallan bajo la dependencia de aquéllos».

3.2.1. El Presidente y el Consejo de Gobierno: remisión

No nos corresponde aquí analizar —por constituir el objeto de otros estudios del presente monográfico, a los que me remito— la figura del Presidente de la Comunidad²⁸, a la que la Ley dedica su Título I, «Del Presidente», artículos 4 a 17, en los que, de forma sucesiva, se disciplinan su «Elección y Estatuto personal» —Capítulo Primero, artículos 4 a 6—, sus «Atribuciones» —Capítulo II, artículos 7 a 12—, y la «Incapacidad y cese del Presidente» —Capítulo III, artículos 13 a 17—. De igual forma, tampoco podemos detenernos en la consideración del Gobierno como órgano colegiado²⁹, objeto de los

²⁸ Sobre la figura, además del comentario de Marazuela Bermejo que se incluye en el presente monográfico, existen ya diversos estudios. Por todos, al margen de las tempranas consideraciones dedicadas por Luis Martín Rebollo, «El Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid», Capítulo II del colectivo *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, concretamente sus pp. 81 a 95; los estudios de Antonio Torres del Moral, «El Presidente de la Comunidad de Madrid», Capítulo XX de la obra colectiva *El Derecho público de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 471 a 489; y «El Presidente de la Comunidad de Madrid», Capítulo 13 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 257 a 285.

²⁹ Además del comentario específico que se publica en este monográfico, véanse la consideración inicial realizada por Martín Rebollo, «El Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid», Capítulo II del colectivo *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, específicamente sus pp. 95 a 104; el trabajo de Santiago Rosado Pacheco, «Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Madrid», Capítulo XXI del colectivo *El Derecho público de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 493

tres primeros capítulos del Título II, «*Del Consejo de Gobierno y de los Consejeros*», artículos 18 a 26, en los que, sucesivamente, se delimitan la «*Naturaleza y composición del Consejo de Gobierno*» —Capítulo Primero, artículos 18 a 20—, las «*Atribuciones del Consejo de Gobierno*» —Capítulo II, artículos 21 y 22— y el «*Funcionamiento del Consejo de Gobierno*» —Capítulo III, artículos 23 a 26—. Dichas prescripciones han de complementarse con lo dispuesto en el Título III, «*De las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con la Asamblea*», artículos 32 a 36, en los que se establece la disciplina «*Del impulso de la acción política y de gobierno*» —Capítulo Primero, artículos 32 y 33—, «*De la responsabilidad política del Consejo de Gobierno*» —Capítulo II, artículos 34 y 35—, y «*De los Decretos legislativos*» —Capítulo III, artículos 36—.

Por lo que respecta a los restantes órganos —Consejeros, Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y demás órganos y entidades de la Administración autonómica— su consideración la afronto en el epígrafe siguiente de este trabajo, de acuerdo con la sistemática de la propia Ley comentada.

3.2.2. Los Vicepresidentes del Gobierno

No obstante, hemos de referirnos aquí sincréticamente a la figura del Vicepresidente o Vicepresidentes de la Comunidad prevista en el comentado precepto, cuyos rasgos concretan los artículos 9.a) y 27 de la propia Ley, en desarrollo de los artículos 17.1 y 22.2 del Estatuto de Autonomía.

A tenor del artículo 27, se trata de una unidad orgánica subordinada directamente al Presidente, de naturaleza potestativa, cuyo establecimiento y número queda al libre criterio del Presidente de la Comunidad, si bien la Ley 1/1983 exige para su nombramiento que ostente la doble condición de Consejero y de Diputado de la Asamblea de Madrid. Esta última exigencia resulta absolutamente plausible si se pondera que los Vicepresidentes, según su orden, sustituyen al Presidente de la Comunidad, en una situación de interinidad que puede prolongarse en el tiempo. Sin embargo, tras la reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 5/1998, ha de entenderse que la misma está derogada —*ex lex superior*—, toda vez que el vigente artículo 21.2, segundo párrafo, del Estatuto afirma, lapidariamente, que «*para ser Vicepresidente o Consejero no será necesaria la condición de Diputado*».

Por lo demás, las atribuciones propias de la Vicepresidencia quedan a la libre configuración del Presidente, a quien corresponde fijar las funciones ejecutivas y de representación que les delegue.

A partir de dichas determinaciones puede afirmarse que en la estructura de la Administración de la Comunidad de Madrid se ha consagrado la existencia de la considerada unidad orgánica. Así, circunscribiéndonos a la actual

a 513, y el estudio de Luis Aguiar de Luque, «El Gobierno de la Comunidad de Madrid», Capítulo 14 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 287 a 309.

configuración del Gobierno de la Comunidad, se constata la existencia de dos Vicepresidencias, ambas vinculadas a un departamento.

Por un lado, la figura del Vicepresidente Primero fue establecida por el Decreto 62/2003, de 21 de noviembre, de la Presidenta de la Comunidad, por el que se nombra Vicepresidente Primero, Portavoz del Gobierno y Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid y se le delegan determinadas competencias de la Presidencia³⁰. En mérito de su dispositivo Segundo, la Presidencia de la Comunidad resuelve:

«Designar al Vicepresidente Primero y Portavoz del Gobierno como primer sustituto de la Presidenta, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo III del Título I de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, así como suplente de la misma en los supuestos de ausencia, enfermedad y abstención por las causas determinadas en el artículo 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, o inhibición en aplicación del artículo 4 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid».

De otro, la Vicepresidencia Segunda, establecida por el Decreto 63/2003, de 21 de noviembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se nombra Vicepresidente Segundo y Consejero de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid³¹. El dispositivo Segundo del Decreto de referencia prescribe, en los mismos términos que el anterior, designar al Vicepresidente Segundo y Consejero de Justicia e Interior como segundo sustituto de la Presidenta.

IV. LA ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LAS CONSEJERÍAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID (CAPÍTULO II, ARTS. 39 A 49)

4.1. El modelo departamental: las Consejerías de la Comunidad de Madrid

Conforme se indicó anteriormente, la articulación de los órganos de la Administración central de la Comunidad de Madrid, sobre la base de la Administración central del Estado, responde al secular modelo departamental

³⁰ El Decreto 62/2003, de 21 de noviembre, se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 279, de 22 de noviembre de 2003, pp. 7 y 8.

A tenor del dispositivo Primero del meritado Decreto, su titular es el Excmo. Sr. D. Ignacio González González, que ostenta la condición de Vicepresidente Primero, Portavoz del Gobierno y Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid.

³¹ Al igual que el anterior, el Decreto 63/2003, de 21 de noviembre, se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 279, de 22 de noviembre de 2003, p. 8.

En los términos de su dispositivo Primero, su titular es el Excmo. Sr. D. Alfredo Prada Presa, quien asume la doble condición de Vicepresidente Segundo y de Consejero de Justicia e Interior.

y jerarquizado, conformándose en torno a estructuras orgánicas denominadas «Consejerías».

Por lo que respecta a su concreta configuración, ha de tenerse presente que, si bien, a tenor de lo dispuesto por el artículo 19.3 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, la competencia para variar la denominación y el número de las Consejerías corresponde al Consejo de Gobierno, mediante Decreto, al inicio de la Legislatura la atribución es propia del Presidente de la Comunidad. Es preciso advertir que el precepto referido remitía, en cuanto al número de departamentos, al límite señalado en el artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía, esto es, en su redacción originaria, un número que no podrá exceder de diez Consejerías. Sin embargo, dicho límite ha desaparecido con la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, no estableciendo el vigente artículo 22.2 restricción alguna al criterio del Consejo de Gobierno y, en su caso, de su Presidencia.

4.1.1. *El número y denominación actual de las Consejerías*

En ejercicio de la meritada competencia, la Presidenta de la Comunidad, Excm.a Sra. D.^a Esperanza Aguirre Gil de Biedma, procedió, por Decreto 61/2003, de 21 de noviembre, de la Presidencia de la Comunidad, al establecimiento del número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid³², adquiriendo vigencia la prescripción reglamentaria el día de su inserción en el diario oficial, esto es, el pasado 22 de noviembre de 2003 —*ex* Disposición Final Segunda—.

A tenor del artículo 1 del Decreto 61/2003, la Administración de la Comunidad de Madrid, *hic et nunc*, está organizada en las siguientes once Consejerías:

- 1.^a Consejería de Presidencia.
- 2.^a Consejería de Justicia e Interior.
- 3.^a Consejería de Hacienda.
- 4.^a Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.
- 5.^a Consejería de Transportes e Infraestructuras.
- 6.^a Consejería de Educación.
- 7.^a Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- 8.^a Consejería de Sanidad y Consumo.
- 9.^a Consejería de Cultura y Deportes.
- 10.^a Consejería de Familia y Asuntos Sociales.
- 11.^a Consejería de Empleo y Mujer.

Al margen de los, ya referidos, Decreto 62/2003 y Decreto 63/2003, de la propia Presidencia de la Comunidad, por los que se afirma la existencia de dos Vicepresidencias, el correcto análisis de la meritada articulación depar-

³² El Decreto 61/2003, de 21 de noviembre, fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 279, de 22 de noviembre de 2003, p. 4.

tamental exige tener presente que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 22 del Estatuto de Autonomía y 40 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el Decreto 61/2003 resultó complementado por el Consejo de Gobierno mediante la aprobación del Decreto 227/2003, de 24 de noviembre, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid³³. En el mismo, en vigor desde el día de su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* —a tenor de su Disposición Final—, se procede a la fijación de todas las unidades con rango de Viceconsejería y Dirección General que integran la estructura completa de cada Consejería, con delimitación de sus competencias, así como de los entes y empresas públicas adscritas a cada una de ellas. El criterio sustantivo seguido en su redacción fue delimitar las competencias de nueva creación o que resultaban modificadas, de modo que aquellas Viceconsejerías y Direcciones Generales cuya denominación se mantuvo conservan las competencias que con anterioridad tenían atribuidas.

Por lo que respecta al personal adscrito a los órganos, organismos y empresas públicas afectados por la remodelación, el artículo 13 del Decreto 227/2003 determinó que el mismo pasaría automáticamente a depender de la Consejería en la que hubieran sido integrados o adscritos, remitiéndose al Consejero de Hacienda la realización de las modificaciones que procedieran en orden a adecuar las plantillas presupuestarias y las relaciones de puestos de trabajo a la nueva estructura³⁴.

No puede dejar de indicarse que el Decreto 227/2003 ha sido objeto de modificaciones parciales, introduciendo ajustes menores. Las mismas se han operado, sucesivamente, por:

- Primero, el Decreto 249/2003, de 27 de noviembre, por el que se procede a la refundición en una única Dirección General de las direcciones generales de Universidades y de Investigación de la Consejería de Educación³⁵.
- Ulteriormente, el Decreto 345/2003, de 30 de diciembre, en relación con la Consejería de Justicia e Interior, procedió a la modificación

³³ El Decreto 227/2003 fue insertado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 281, de 25 de noviembre, p. 7; rectificación de errores en el posterior *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 9 de diciembre de 2003, núm. 293, p. 5.

³⁴ Por su parte, el artículo 12 del propio Decreto 227/2003 habilitó al Consejero de Hacienda para asignar los programas presupuestarios a cada Consejería de acuerdo con la distribución de las competencias establecidas, así como para efectuar aquellas modificaciones presupuestarias y otras operaciones sobre los presupuestos necesarias para ejecutar el presupuesto del año 2003, de acuerdo con las estructuras presupuestarias existentes. De igual modo, el propio Consejero quedó habilitado para realizar las modificaciones técnicas necesarias en las estructuras, contenido y distribución de los créditos, con el fin de adecuar la prórroga de los Presupuestos de la Comunidad de Madrid a la organización administrativa vigente.

³⁵ El Decreto 249/2003, de 27 de noviembre, fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 284, de 28 de noviembre de 2003, p. 8, entrando en vigor el día de su publicación oficial, de conformidad con su Disposición Final.

- de los apartados 1, 4 y 5 del artículo 2 del Decreto 227/2003, adicionando al propio precepto un apartado 6³⁶.
- En tercer lugar, el Decreto 10/2004, de 29 de enero, que derogó expresamente el precedente Decreto 1/2002, de 17 de enero, por el que se aprobó la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, estableciendo la estructura orgánica de la nueva Consejería de Sanidad y Consumo³⁷.
 - Cuarto, el Decreto 48/2004, de 1 de abril, modifica el artículo 4 del Decreto 227/2003, referido a la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica³⁸.
 - Por último, el Decreto 60/2004, de 15 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia³⁹, que da una nueva redacción a los artículos 1.2 y 2.4 del Decreto 227/2003, así como al artículo 2.2 del Decreto 61/2003 y al artículo 3.1 del Decreto 228/1995, de 24 de agosto. En mérito del mismo se derogó, de forma expresa y en su integridad, el precedente Decreto 273/2001, de 20 de diciembre, del mismo objeto, modificado por el Decreto 73/2002, de 9 de mayo—.

4.1.2. Organización y estructura de las Consejerías (arts. 39 y 40)

La estructura orgánica de las distintas Consejerías responde internamente a un modelo uniforme, conformado por el titular del departamento, del que dependen, en su caso, una o más Viceconsejerías, la Secretaría General Técnica, las Direcciones Generales y los demás órganos de la Administración autonómica, articulados en Servicios, Secciones y unidades inferiores y asimiladas.

No existe, por tanto, en la vigente articulación de la Administración autonómica la figura de la Subdirección General —que fue suprimida por la Ley 18/1995, de 1 de diciembre⁴⁰, cuyo artículo 1 modificó el texto del

³⁶ El Decreto 345/2003, de 30 de diciembre, fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 311, de 31 de diciembre de 2003, p. 2, entrando en vigor el día de su publicación oficial, a tenor de la Disposición Final Única.

³⁷ El Decreto 10/2004, de 29 de enero, fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 29, de 4 de febrero de 2004, p. 5, y entró en vigor en la fecha de su inserción en el diario oficial, en virtud de su Disposición Final Segunda.

³⁸ El Decreto 48/2004, de 1 de abril, se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 79, de 2 de abril de 2004, p. 4, entrando en vigor el día de su edición oficial, en los términos de su Disposición Final Única.

³⁹ El Decreto 60/2004, de 15 de abril, fue insertado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 90, de 16 de abril de 2004, p. 5, y entró en vigor en la fecha de su inserción en el diario oficial, en virtud de su Disposición Final Cuarta, la cual ordena la adaptación de la relación de puestos de trabajo y plantilla presupuestaria a lo dispuesto en el mismo.

⁴⁰ La Ley 18/1995 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 294, de 11 de diciembre de 1995, p. 4; luego publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 29, de 2 de febrero de 1996, p. 3388.

artículo 39, habiendo sido objeto de nueva redacción su apartado 1, así como el 44, por la Ley 15/1998, de 23 de octubre⁴¹—.

Así se desprende de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 39 de la Ley 1/1983:

«1. Para ejercer las competencias y desarrollar las gestiones de gobierno y administración reguladas en la presente Ley, las Consejerías, en las que podrá existir uno o más Viceconsejeros, contarán con una Secretaría General Técnica y se estructurarán por bloques de competencias de naturaleza homogénea a través de Direcciones Generales cuando la entidad de las atribuciones lo exija.

2. Las Direcciones Generales y las Secretarías Generales Técnicas podrán organizarse a su vez en Servicios, Secciones, unidades inferiores y asimiladas».

Por su parte, de acuerdo con las reglas tradicionales que rigen la potestad organizatoria, el artículo 40 —en los términos redactados por el artículo 4 de la Ley 6/1989, de 6 de abril⁴²— dispone lo que sigue respecto de la delimitación de la estructura de cada departamento:

«La estructura orgánica de cada Consejería será fijada por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero respectivo y previo dictamen preceptivo de la Consejería de Presidencia, e informe, también preceptivo, de la de Economía y Hacienda, informando a la Comisión de Administración y Función Pública de la Asamblea de Madrid».

4.1.2.1. Atribuciones administrativas del Consejero (art. 41)

La figura del titular del departamento, denominado Consejero, es regulada por la Ley en su doble carácter de miembro del órgano colegiado Gobierno de Madrid y de titular de un departamento de la Administración autonómica.

No podemos detenernos en la primera faceta, cuyas atribuciones concreta el artículo 30 de la Ley 1/1983. Por lo que respecta a sus atribuciones administrativas, es el artículo 41, que principia la Sección 2.^a del Capítulo II del Título IV, el que enumera las competencias de las que están investidos, afirmando de forma expresa las siguientes: *a)* ejercer la representación, dirección, gestión e inspección de la Consejería de la que son titulares, en las competencias que le están legalmente atribuidas; *b)* ejercer la superior inspección y demás funciones que le correspondan respecto a la Administración institucional adscrita a su Consejería; *c)* proponer al Consejo de Gobierno, para su aprobación, la estructura u organización de su respectiva Consejería;

⁴¹ La Ley 15/1998 fue editada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 258, de 30 de octubre de 1998, p. 4; reproducida posteriormente en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 31, de 5 de febrero de 1999, p. 5449.

⁴² La Ley 6/1989 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 105, de 4 de mayo de 1989, p. 4; luego reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 127, de 29 de mayo de 1989, p. 15893.

d) ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones; e) ejercer la superior autoridad sobre el personal de su departamento, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan las Consejerías de Presidencia y de Economía y Hacienda; f) resolver los conflictos entre autoridades dependientes de su Consejería; g) resolver, en última instancia, dentro de la vía administrativa, cuando no corresponda a una autoridad inferior, los recursos promovidos contra las resoluciones de los organismos y autoridades de la Consejería; h) ordenar los gastos propios de los Servicios de su Consejería, no reservados a la competencia del Consejo de Gobierno, dentro del importe de los créditos autorizados e interesar de la Consejería de Economía y Hacienda la ordenación de los pagos correspondientes; i) celebrar contratos relativos a las materias propias de la competencia de la Consejería y ejercer cuantas facultades y competencias vengan atribuidas a los órganos de contratación por la legislación sobre contratos de las Administraciones Públicas y sus normas de desarrollo, sin perjuicio de la previa autorización del Gobierno en los supuestos contemplados en la Ley⁴³; j) resolver sobre enajenaciones de bienes y derechos afectos a la Consejería, con el límite fijado en la Ley de Presupuestos de la Comunidad; k) ejercer acciones en vía jurisdiccional y desistir de las mismas, en el ámbito de su Consejería, dando cuenta al Consejo de Gobierno y sin perjuicio de las atribuciones que a éste corresponden, de acuerdo con el artículo 21.v), de la presente Ley; y, como cláusula residual, l) cuantas facultades les atribuya en cada caso la normativa aplicable.

De su mera lectura se colige que se trata de las funciones típicas atribuidas al titular de un departamento ministerial en la Administración del Estado.

4.1.2.2. El Viceconsejero (art. 44)

Su regulación se establece en la Sección 3.^a del Capítulo II del Título IV de la Ley 1/1983, conformada por un artículo único, el artículo 44, cuya redacción vigente corresponde a la modificación operada por el artículo único de la citada Ley 15/1998, de 23 octubre.

Se trata de una figura funcionalmente análoga a la del Subsecretario en la Administración del Estado. No obstante lo anterior, lo primero que ha de señalarse es que se trata de un órgano de configuración potestativa, por cuanto las posibilidades que ofrecen los artículos 39.1 y 44, segundo párrafo, de la Ley van desde la inexistencia de Viceconsejería, pasando por el establecimiento de una Viceconsejería, hasta la configuración de dos o más órganos del género.

⁴³ La redacción de la letra i) del artículo 41 de la Ley de Gobierno y Administración responde a la establecida por el artículo 10.1 de Ley 13/2002, de 20 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 304, de 23 de diciembre de 2002, p. 16, con corrección de errores en el posterior núm. 47, de 25 de febrero de 2003, p. 4; luego reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55, de 5 de marzo de 2003, p. 8780.

El carácter potestativo determina la articulación competencial del órgano, cuyo contenido queda remitido a lo que disponga el pertinente Decreto de estructura de la Consejería, en los términos del artículo 40. Así lo afirma de forma expresa el primer párrafo del artículo 44.

Por lo que respecta a su estatuto personal ha de destacarse que se trata de un alto cargo, de confianza política, lo que determina que su nombramiento tenga lugar por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero correspondiente.

La Ley prevé, además, la eventualidad de que en una misma Consejería concurren dos o más órganos del género, estableciendo para dichos supuestos que la delimitación de los sectores de actividad administrativa sobre los que actuará cada uno de ellos deberá ser efectuada por el Decreto que regule la estructura orgánica de la Consejería.

Desde estas premisas, en todas ellas se ha establecido una unidad directiva del género, con excepción de dos Consejerías, donde concurren dos Viceconsejerías.

Por lo que respecta a su ámbito competencial, el párrafo segundo del precepto comentado les atribuye la coordinación de la acción de las direcciones generales, sin perjuicio de la actividad coordinadora atribuida a la Secretaría General Técnica por el artículo 46 de la propia Ley. En todo caso, el ejercicio de sus competencias se desarrollará, en cada caso, en los términos que se fijan en el Decreto de estructura orgánica de la Consejería.

4.1.2.3. *El Secretario General Técnico (arts. 45 y 46)*

Órgano consultivo configurado de forma equiparable a la de su homólogo estatal, sin que sea infrecuente que se le asignen servicios comunes a toda la Consejería, incluso donde existe Viceconsejero.

El Secretario General Técnico es, en efecto, un órgano interno de apoyo a la dirección política. Como es sabido, su creación, en el proceso de reforma administrativa desarrollado a finales de la década de los cincuenta del siglo pasado, respondió al intento de establecer un órgano consultivo tipo *staff* en la estructura departamental. Sin embargo, su dinámica ha estado caracterizada, como consecuencia de la indefinición de su ámbito competencial, por conflictos y tensiones, en ocasiones en absoluto solapados, tanto con la figura de los Subsecretarios como con la de los Directores Generales.

El régimen jurídico de la figura en la Administración autonómica se establece en la Sección 4.^a del Capítulo II del Título IV de la Ley 1/1983, concretamente en sus artículos 45 y 46.

Su estatuto personal está conformado a partir de su consideración como alto cargo, razón por la cual, a semejanza del Viceconsejero y del Director General, el artículo 45 determina que será nombrado por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero correspondiente y, preferen-

temente, de entre funcionarios de carrera de cualquier Administración Pública pertenecientes a cuerpos, grupos o escalas para cuyo ingreso se exija título superior.

Sus atribuciones, sobre la base del modelo estatal, están delimitadas por el artículo 46, en los siguientes términos: 1.^a el asesoramiento, estudio y coordinación de todos los servicios del Departamento, así como la certificación de todos los actos que sean atribución específica del Consejero; 2.^a la asistencia jurídica y técnica al Consejero, responsabilizándose de los servicios legislativos, documentación y publicaciones de la Consejería; 3.^a la elaboración, refundición, revisión y proposición de la normativa legal que afecte a la Consejería; 4.^a tendrán, igualmente, estructuradas en los niveles orgánicos necesarios para su más adecuada realización las funciones siguientes: archivo, registro, información, protocolo y relaciones públicas, habilitación de material, contratación, régimen interior de personal, patrimonio e inventario, mecanización, racionalización y automatización de las estructuras administrativas y funcionamiento de los servicios de la Consejería, recursos administrativos y, en general, las que no estén específicamente atribuidas a otras unidades de la Consejería; asimismo, 5.^a la Secretaría General Técnica tramitará los expedientes de gastos de la Consejería, llevará el control de las partidas cuya disposición corresponda al Consejero y confeccionará el Proyecto de Presupuesto anual de la propia Consejería.

Al margen de lo anterior, ha de tenerse presente que el Secretario General Técnico podrá desempeñar, por sí o mediante delegados, la Secretaría de los órganos colegiados de la respectiva Consejería y de los organismos descentralizados a ella adscritos.

Para el cumplimiento de las referidas funciones la Secretaría General Técnica podrá recabar de las direcciones generales y organismos de la respectiva Consejería cuantos informes, datos y documentos considere oportunos.

Presupuesto lo anterior, puede concluirse que en todas las Consejerías se ha establecido una única unidad del género.

4.1.2.4. *El Director General (arts. 46 y 47)*

La Dirección General existe en todas las Consejerías como unidad administrativa sectorial básica.

Su régimen jurídico está disciplinado en la Sección 4.^a del Capítulo II del Título IV de la Ley 1/1983, concretamente en sus artículos 45 y 47.

El estatuto personal del Director General parte de su calificación como alto cargo, lo que determina que, al igual que la figura del Viceconsejero y del Secretario General Técnico, su nombramiento, conforme imponen los artículos 39.3 y 45, se realizará mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero correspondiente y, preferentemente, de entre funcionarios de carrera de cualquier Administración Pública pertenecientes a cuerpos, grupos o escalas para cuyo ingreso se exija título superior.

Las competencias genéricas del Director General se establecen en el artículo 46, a partir de su calificación como jefes del centro directivo que les está encomendado. En lógica consecuencia, asumen las siguientes atribuciones: 1.^a dirigir y gestionar los servicios y resolver los asuntos de la Consejería que sean de su incumbencia; 2.^a vigilar y fiscalizar las dependencias a su cargo, ejercer la jefatura inmediata del personal adscrito a la Dirección y proponer su destino dentro de la misma; 3.^a elevar anualmente al Consejero un informe crítico sobre la marcha, rendimiento y costes de los servicios a su cargo proponiendo las modificaciones que estime necesarias; 4.^a acordar o proponer al Consejero, según proceda, la resolución que estime conveniente en las materias de la competencia del centro directivo; 5.^a proponer el régimen de funcionamiento de las unidades adscritas a la Dirección; y 6.^a las demás que se les asignen en el ámbito de la Consejería.

Puede concluirse que existen en todas las Consejerías, constituyendo el núcleo de la articulación departamental sectorial.

4.1.2.5. *Las unidades administrativas (art. 48.1, 2 y 3)*

Prácticamente ocioso resulta recordar que el conjunto de altos cargos definidos por la Ley, así como los asimilados a los mismos, no agotan el entramado de personas que conforman la Administración autonómica. Por debajo de la punta del *iceberg*, en efecto, hay un abigarrado complejo organizativo, imprescindible para la correcta prestación de los servicios públicos, en los que se encuadran los servidores profesionales de la Administración, vinculados a la misma generalmente por una relación estatutaria de empleo público.

A este respecto debe recordarse que la articulación tradicional de las unidades administrativas entre nosotros ha respondido, como regla general, a las cuatro unidades siguientes: Subdirectores Generales, Servicios, Secciones y Negociados.

No obstante, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado prescindió de estas denominaciones tradicionales, respetando en exclusiva la figura de las Subdirecciones Generales, únicas unidades orgánicas formales de carácter básico en las que se encuadra la burocracia profesional —artículos 6.2.b) y 9.4—. De otro lado, la Ley estatal ha prescindido de la referencia expresa a las restantes unidades, sustituyéndola por la indicación genérica a las «unidades administrativas», creadas y modificadas mediante las relaciones de puestos de trabajo —artículo 7—.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la legislación autonómica mantuvo la referencia a dos de las unidades administrativas tradicionales —Servicios y Secciones—, prescindiendo de las Subdirecciones Generales —en los términos antes especificados— y de los Negociados, sustituyéndose la referencia a estos últimos por la indicación «unidades inferiores y asi-

miladas». En efecto, a tenor del artículo 39.2 de la Ley 1/1983, las unidades administrativas que conforman la estructura institucional de la Comunidad responden a un patrón común en tres niveles: Servicios, Secciones y las denominadas, genéricamente, unidades inferiores y asimiladas, equiparables a los tradicionales Negociados.

Su régimen básico se concreta en la Sección 5.^a del Capítulo II del Título IV, artículo 48, precepto que ha sido objeto de tres reformas. Así, el último inciso del apartado 2 fue añadido por el artículo 6 de la, antes citada, Ley 6/1989, de 6 abril; el apartado 1 recibió la vigente redacción de la modificación introducida por el artículo 2 de la, también referida, Ley 18/1995, de 1 diciembre; y el tenor del apartado 4 responde a la reforma operada por el artículo 8.2 de la Ley 14/2001, de 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁴⁴.

Por lo que respecta a su articulación orgánica, la configuración de los Servicios y unidades asimiladas se atribuye al Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería, con intervención preceptiva del Consejero de Presidencia y de Economía y Hacienda, y comunicación a la Comisión competente del Parlamento autonómico. Por el contrario, las Secciones, unidades inferiores y asimiladas son fijadas por el propio Consejero. Todo ello en los siguientes términos:

«2. El Consejo de Gobierno fijará la estructura y la plantilla orgánica de cada Consejería, a propuesta del Consejero correspondiente, previo dictamen preceptivo de la de Presidencia e informe, también preceptivo, de la de Economía y Hacienda, informando a la Comisión de Administración y Función Pública de la Asamblea de Madrid.

3. Sin perjuicio de lo señalado en el apartado 2 de este artículo, la creación de Secciones y de Unidades inferiores corresponde a los respectivos Consejeros, de forma motivada y de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo y demás normas aplicables».

4.1.2.6. La atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid (art. 48.4)

Cumplementa sus prescripciones la Ley con una referencia específica a la Unidad de Atención al Ciudadano y a los demás órganos constituidos con dicho objeto. En este sentido, el apartado 4 del artículo 48, en la redacción introducida por la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, dispone:

«4. La Oficina de Atención al Ciudadano, los Puntos de Información y Atención, los registros, las oficinas de información especializada, las unidades de gestión y las unidades o centros de prestación de servicios desarrollarán la atención al ciudadano entendida como el conjunto de actividades y medios que la Comunidad de Madrid pone a disposición

⁴⁴ La Ley 14/2001 vio la luz en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 308, de 28 de diciembre de 2001, p. 518; ulteriormente insertada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55, de 5 de marzo de 2002, p. 8898.

de sus ciudadanos para el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y el acceso a los servicios públicos.

Las actividades que integran la atención al ciudadano son la información y orientación, el registro de solicitudes, escritos y comunicaciones, la gestión de sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos, la gestión de procedimientos y la prestación de servicios».

Las prescripciones del meritado precepto, *hic et nunc*, se encuentran desarrolladas por el Decreto 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid⁴⁵, cuyo artículo 27.5 ha sido objeto de modificación por la Disposición Adicional Única del Decreto 49/2003, de 3 de abril⁴⁶, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid —que será analizado en el epígrafe VII.4 del presente comentario—.

El contenido de este Decreto, conformado por 38 artículos, agrupados en tres capítulos, seis disposiciones adicionales, una Derogatoria y dos finales, puede, sumariamente, describirse como sigue.

El Capítulo I, «*Disposiciones generales*», determina su objeto —artículo 1— y ámbito de aplicación —artículo 2—, refiriéndose, con carácter general, a la atención al ciudadano.

El Capítulo II, «*Actividades de la Atención al Ciudadano*», artículos 3 a 33, comprende el núcleo de la disciplina, estructurándose en tres Secciones, cada una de ellas dedicada a la actividad administrativa a través de la cual se facilita el ejercicio de un derecho de los ciudadanos: la información, el registro y las sugerencias y reclamaciones.

La Sección 1.^a, «*Información*», artículos 3 a 14, procede a integrar el contenido de dos normas previas de la Administración autonómica: de un lado, el Capítulo II del Decreto 201/1998, de 3 de diciembre, por el que se regula la Oficina de Atención al Ciudadano; y, de otro, el Decreto 73/2000, de 27 de abril, de información, agilización de procedimientos administrativos y aplicación de nuevas tecnologías en la Administración de la Comunidad de Madrid. A partir de las mismas el Decreto 21/2002 determina no sólo la finalidad y objetivos del Sistema de Información al Ciudadano, sus órganos responsables y régimen de atribuciones, sino también los tipos de información existentes, el régimen de incorporación y actualización de la información contenida en el mismo y las formas de acceso.

Ante la ausencia de disciplina legal específica en el ámbito de la Comunidad, la Sección 2.^a del Capítulo II, artículos 15 a 28, se dedica a la actividad de «*Registro*» y los derechos relacionados con la misma, destacando el derecho

⁴⁵ El Decreto 21/2002 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 30, de 5 de febrero de 2002, p. 55, vigente desde el día siguiente al de su publicación oficial, de conformidad con su Disposición Final Tercera. Su entrada en vigor comportó la derogación expresa del Decreto 21/1993, de 4 de marzo, por el que se autoriza la publicación de las oficinas de Registro en la Comunidad de Madrid; del Decreto 201/1998, de 3 de diciembre, por el que se regula la Oficina de Atención al Ciudadano; y del Capítulo I del Decreto 73/2000, de 27 de abril, de información, la agilización de procedimientos administrativos y aplicación de las nuevas tecnologías en la Administración de la Comunidad de Madrid.

⁴⁶ El Decreto 49/2003 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 86, de 11 de abril de 2003, p. 39, con corrección de errores en el posterior núm. 121, de 23 de mayo, p. 4.

a presentar solicitudes, escritos y comunicaciones en cualquier registro de la Administración de la Comunidad de Madrid y de otras Administraciones, el derecho a que se expida un recibo acreditativo de la presentación realizada, el derecho a que sean selladas las copias de los documentos que presenten, cuando haya que incorporar los originales al expediente y el derecho a la presentación de copias cuando no se exijan originales. Ha de destacarse, por lo demás, que dentro de dicha Sección se regula, asimismo, el régimen básico de funcionamiento de los Registros de la Administración de la Comunidad de Madrid, estableciendo sus funciones y las reglas relativas a su creación, modificación y supresión, y exigiendo el establecimiento de un sistema de codificación de todos los Registros que haga posible su interconexión informática.

Las «*Sugerencias y Reclamaciones*» son objeto de la Sección 3.^a del Capítulo II, artículos 29 a 33. Ha de advertirse que, en su configuración actual, el sistema de sugerencias y reclamaciones se puso en marcha en la Comunidad de Madrid en 1997, siendo regulado en los Capítulos III y IV del Decreto 201/1998, de 3 de diciembre, por el que se regula la Oficina de Atención al Ciudadano. La disciplina del Decreto 21/2002 se basa en la normativa antedicha, si bien con la afirmación de dos importantes compromisos de la Administración Regional: la Oficina de Atención al Ciudadano mantendrá un primer contacto con el reclamante dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la recepción de la sugerencia o reclamación y enviará la contestación dentro de los quince días hábiles siguientes a dicha recepción.

Por último, el Capítulo III regula la «*Organización de la Atención al Ciudadano*», artículos 34 a 38, en la que se integran aquellas unidades de la Comunidad de Madrid que tienen encomendada como función o actividad principal la información y atención al ciudadano, esto es, la Oficina de Atención al Ciudadano, los Puntos de Información y Atención al Ciudadano y las Oficinas de Información Especializada. La necesaria coordinación de la atención prestada se logra por la Oficina de Atención al Ciudadano, en colaboración con los Coordinadores de cada una de las Consejerías en que se estructura la Comunidad de Madrid y la Comisión de Coordinación de la Atención al Ciudadano. Sobre la base de la existencia de los Coordinadores de Atención al Ciudadano, se crea la Comisión de Coordinación, como órgano colegiado de colaboración con la Oficina de Atención al Ciudadano en el estudio, formulación y desarrollo de las normas y criterios generales que la Oficina debe fijar para la adecuada gestión del Sistema de Información al Ciudadano, del Sistema de Sugerencias y Reclamaciones y de los Registros administrativos de la Comunidad de Madrid.

4.1.2.7. *El régimen asistencial de los Altos Cargos (art. 49)*

La Ley 1/1983 complementa las prescripciones de su Capítulo II con una previsión específica sobre el régimen asistencial de los Altos Cargos de la Administración autonómica disciplinados por la misma, esto es, además

de los integrantes del Consejo de Gobierno, los Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, a los que, reglamentariamente, se podrán asimilar a estos efectos otros cargos de la Administración.

En mérito del artículo 49:

«El Consejo de Gobierno procederá a concertar de la forma que reglamentariamente se determine, con la correspondiente Entidad Gestora de la Seguridad Social o con las Mutualidades que proceda, el régimen preciso para el Presidente, Consejeros, Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y cargos que reglamentariamente se señalen a fin de que puedan afiliarse o continuar afiliados a la Seguridad Social o a la Mutualidad respectiva».

En desarrollo de la previsión legal se dictó el Decreto 23/1984, de 16 de febrero, regulador del régimen asistencial de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid ⁴⁷.

De las prescripciones del mismo, conformado por cinco artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales, ha de destacarse que, de conformidad con la habilitación legal, su artículo 1 asimila al régimen asistencial de los Altos Cargos definidos por la misma el propio de los Directores de Servicio y de los Gerentes de los organismos autónomos y de los órganos de gestión que dependan de la Comunidad de Madrid.

A tenor de sus artículos 2 y 4, la Consejería de Economía y Hacienda, con efectos desde la toma de posesión de los interesados, adoptará las medidas necesarias para que los Altos Cargos que sean funcionarios continúen afiliados a su Mutualidad respectiva, corriendo a cargo de la Comunidad de Madrid el mantenimiento de las cuotas correspondientes y de las que puedan causarse por actualización de las bases de cotización, procediendo, en caso contrario, a dar de alta o, en su caso, afiliar a la acción protectora de la Seguridad Social a todos los Altos Cargos que no sean funcionarios.

4.2. La Consejería de Presidencia

Analizar en detalle las funciones y estructura orgánica de cada una de las once Consejerías que conforman la Administración autonómica constituiría una hercúlea tarea sin demasiado sentido, dado el lógico carácter coyuntural de la misma.

Empero, la trascendencia en el entramado institucional que es propia de la «Consejería de Presidencia» nos permite tomarla como modelo, especialmente si se pondera que la propia Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, al margen de la prescripción genérica respecto de las atribuciones de los Consejeros contenida en el artículo 41, se ocupa de for-

⁴⁷ El Decreto 23/1984 fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 65, de 16 de marzo de 1984, fecha en la que entró en vigor, de conformidad con su Disposición Final Segunda; en el ulterior *Boletín* de 7 de mayo, núm. 108, se procedió a la corrección de errores de la publicación originaria.

ma específica de la misma en el artículo 42, que procede a la concreción de las atribuciones del Consejero.

Complementando las prescripciones legales, el régimen jurídico de la misma está delimitado por el, ya citado, Decreto 60/2004, de 15 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia. La referida disposición reglamentaria, al margen de delimitar el organigrama del departamento, derogando, en lógica consecuencia, el precedente Decreto 273/2001, de 20 de diciembre, del mismo objeto, modificado por el Decreto 73/2002, de 9 de mayo, procedió a la modificación de la redacción de los artículos 1.2 —relativo a la «Secretaría General del Consejo de Gobierno»— y 2.4 —en relación con la estructura de la Consejería de Justicia e Interior, creando la «Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y de Política Interior»— del Decreto 227/2003, así como del artículo 2.2 del Decreto 61/2003 y del artículo 3.1 del Decreto 228/1995, de 24 de agosto. Por lo demás, en mérito de la misma quedó derogado, parcialmente, el Decreto 68/2002, de 25 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas —concretamente sus artículos 9 y 10, la Disposición Adicional Primera, excepto en lo que se refiere al organismo autónomo «Instituto Madrileño de Administración Pública», y la Disposición Adicional Segunda—, y el Decreto 323/1999, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente —en concreto, el apartado b) de la Disposición Adicional Primera—.

4.2.1. *Funciones de la Consejería de Presidencia (art. 42)*

Podemos sistematizar sus funciones en cuatro bloques: las que asume en su condición de Consejero; las funciones genéricas de la Consejería en su función de coordinación e impulso de la política general del Consejo de Gobierno; los cometidos específicos; y las funciones delegadas por la Presidencia.

En primer lugar, el Consejero de Presidencia, como es obvio, tiene atribuidas las competencias que le otorga, como Jefe del Departamento, el artículo 41 de la Ley de Gobierno y Administración y las demás disposiciones en vigor, y así lo proclama de forma expresa el artículo 1.4 del Decreto 60/2004, de 15 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

Al margen de lo anterior, la analizada Consejería asume la función genérica de coordinar e impulsar la política general del Gobierno, tanto en el ámbito interno de la Comunidad como en sus relaciones con el Parlamento regional y con otras Administraciones públicas.

En esta línea, el artículo 42 de la Ley de Gobierno y Administración detalla el ámbito funcional del Consejero, estableciendo:

«La Consejería de la Presidencia, además de las atribuciones señaladas en el artículo anterior, tendrá las siguientes:

- a) *Ejercer la coordinación administrativa e inspección inmediata de todos los servicios de la Presidencia.*
- b) *Tener a su cargo, sin perjuicio de las competencias del Presidente, las relaciones del Consejo de Gobierno con la Asamblea y otras Instituciones y Organismos.*
- c) *Impulsar y estudiar el programa legislativo del Consejo de Gobierno, en coordinación con las demás Consejerías, así como la asistencia parlamentaria al mismo.*
- d) *Formular, de acuerdo con el Presidente, el anteproyecto de Presupuesto anual de la Presidencia.*
- e) *Asumir en el ámbito de la Comunidad las competencias que la legislación vigente atribuye a la Presidencia del Gobierno en materia de organización administrativa, procedimientos y métodos de trabajo, e informar con carácter previo las propuestas sobre estructuras y plantillas de las diferentes Consejerías.*
- f) *Elaborar los planes de actuación que no estén asignados específicamente a otras Consejerías.*

El Consejero de la Presidencia asumirá la Secretaría del Consejo de Gobierno».

Presupuesto el elenco legal, el primer inciso del artículo 1.1 del Decreto 60/2004, de 15 de abril, dispone:

«Corresponde al Vicepresidente Primero, Portavoz y Consejero de Presidencia la coordinación e impulso de la política general del Gobierno tanto en el ámbito interno de la Comunidad como en las relaciones de ésta con otras Administraciones».

Y precisa el apartado 3 del propio precepto:

«El Consejero de Presidencia tiene a su cargo, sin perjuicio de las competencias de la Presidenta, las relaciones del Consejo de Gobierno con la Asamblea y otras Instituciones y Organismos y demás atribuciones que el artículo 42 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, encomienda a la Consejería de Presidencia, exceptuada la relativa al informe sobre las propuestas de estructura y plantilla de las diferentes Consejerías».

En tercer lugar, entrando ya en sus cometidos específicos, el Consejero de Presidencia, de conformidad con el artículo 1.2 del Decreto 60/2004, tiene atribuido el desarrollo, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en las siguientes materias: 1.^a la cooperación con el Estado, incluyendo los traspasos de funciones y servicios estatales y la propuesta de adscripción a la Consejería que corresponda; 2.^a los asuntos europeos; 3.^a el sector audiovisual y la sociedad de la información y el conocimiento; y 4.^a la Administración local, de acuerdo con su normativa específica. A las anteriores, el inciso final del artículo 1.1 añade una 5.^a: *«Le corresponde, además, la dirección y coordinación de la política informativa de la Comunidad de Madrid, las relaciones con los medios de comunicación y las funciones de portavoz del Gobierno».* Asimismo, han de destacarse otras dos competencias del Consejero: 6.^a los asuntos taurinos; y 7.^a las competencias sobre el Canal de Isabel II y su grupo empresarial.

La correcta aprehensión del ámbito competencial detallado exige ponderar, como consecuencia de la remodelación departamental operada por el Decreto 61/2003, lo dispuesto en su artículo 2, el cual precisa el referido elenco competencial en los siguientes términos, afectados por el Decreto 60/2004⁴⁸:

«1. Corresponden a la Consejería de Presidencia las competencias actualmente atribuidas a la misma, con excepción de las competencias correspondientes a: Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, salvo en lo relativo a radiodifusión y televisión; Dirección General de Ordenación y Gestión del Juego; «Madrid Excelente, Sociedad Anónima», y las relativas a Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales.

2. Corresponden, igualmente, a la Consejería de Presidencia las competencias atribuidas a la Dirección General de Administración Local, al Organismo Autónomo Patronato Madrileño de Áreas de Montaña, al Centro Regional de Coordinación de Información Municipal y a las Agencias del Sur y del Corredor del Henares.

3. Asimismo, se atribuye a la Consejería de Presidencia las competencias sobre el Canal de Isabel II y su grupo empresarial».

Por último, ha de recordarse que el titular de la Consejería ha visto ampliadas las funciones hasta aquí referidas al asumir, genéricamente, la condición de Vicepresidente Primero —en los términos anteriormente señalados— y, específicamente, concretas atribuciones delegadas por la Presidencia. La ampliación se ha operado por el, antes citado, Decreto 62/2003, de 21 de noviembre, de la Presidenta de la Comunidad, por el que se nombra Vicepresidente Primero, Portavoz del Gobierno y Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid y se le delegan determinadas competencias de la Presidencia. Por cuanto aquí importa, a tenor de su dispositivo Tercero, la Presidencia resuelve «delegar en el Vicepresidente Primero, Portavoz del Gobierno y Consejero de Presidencia la presidencia de la Comisión Preparatoria del Consejo de Gobierno prevista en el artículo 26.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid».

4.2.2. Estructura orgánica de la Consejería de Presidencia

La estructura de la Consejería está determinada por el ya citado Decreto 227/2003, de 24 de noviembre, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid, en el que se define la estructura básica de la Consejería de Presidencia. Sus determinaciones, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 21.u) y 40 de la Ley de Gobierno y Administración, han sido reformadas y complementadas, hasta el nivel orgánico de servicio, por el, también citado,

⁴⁸ En concreto, la Disposición Adicional Cuarta del Decreto 60/2004 da nueva redacción al apartado 2 del artículo 2 del Decreto 61/2003, resultando el texto vigente en los términos que se recogen en el cuerpo del trabajo.

Decreto 60/2004, de 15 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

El artículo 1.5 del Decreto 227/2003 y el artículo 3 del Decreto 60/2004, de forma detallista, perfilan la estructura básica. Aunque sus términos son coincidentes sustantivamente, no es idéntico el orden del elenco, reproduciéndose aquí el de la última disposición citada, por ser posterior:

«La Consejería de Presidencia, bajo la superior dirección de su titular, tendrá la siguiente estructura orgánica y organismos adscritos:

- *Secretaría General del Consejo de Gobierno, con rango de Viceconsejería.*
- *Viceconsejería de Presidencia.*
- *Secretaría General Técnica.*
- *Dirección General de Cooperación con la Administración Local.*
- *Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos.*
- *Dirección General de Medios de Comunicación.*
- *Dirección General de Relaciones Externas.*
- *Dirección General de los Servicios Jurídicos.*
- *Dirección General de Relaciones con la Asamblea de Madrid.*
- *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.*
- *Patronato Madrileño de Áreas de Montaña.*
- *Agencia para el Desarrollo del Sur.*
- *Agencia para el Desarrollo del Corredor del Henares.*
- *Centro Regional de Coordinación e Información Municipal.*
- *Centro de Asuntos Taurinos.*
- *Canal de Isabel II y su grupo empresarial».*

Además, de conformidad con el artículo 1.5 del Decreto 60/2004, ha de tenerse presente que, dependiendo directamente del Consejero, existirá un Gabinete como unidad de apoyo, asesoramiento y asistencia a sus funciones.

a) *La Secretaría General del Consejo de Gobierno*

De conformidad con el Decreto 227/2003 y con el Decreto 60/2004, en la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia se ha insertado un órgano de nueva configuración, la «Secretaría General del Consejo de Gobierno», con rango de Viceconsejería.

Corresponde a la Secretaría General del Consejo de Gobierno, de conformidad con el artículo 1.2 del Decreto 227/2003 y con el artículo 4 y el apartado 1 de la Disposición Adicional Quinta del Decreto 60/2004, asistir, con voz pero sin voto, a las reuniones del Consejo de Gobierno, asumiendo directamente el Secretariado del Gobierno, de sus Comisiones Delegadas y de la Comisión Preparatoria, así como el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 44 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. La Secretaría General del Consejo de Gobierno,

además, coordina todas las unidades y organismos de la Consejería, salvo la Dirección General de Relaciones Externas. Igualmente, se adscribe a dicho órgano el Servicio de Radiodifusión y Televisión y el Servicio de Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Por lo que respecta a la actividad de secretariado del Gobierno, es competencia suya: *a)* la preparación de las reuniones y examen de todos los expedientes administrativos que se elevan al Consejo de Gobierno para su aprobación; *b)* el control del cumplimiento de las instrucciones sobre la tramitación de los asuntos de los órganos colegiados del Gobierno y de las directrices de técnica legislativa; *c)* la determinación de la tramitación conjunta de disposiciones y actos administrativos; *d)* la distribución del orden del día y de cuantos datos y antecedentes precisen los miembros de los órganos colegiados del Gobierno para conocer los asuntos sometidos a deliberación; *e)* la preparación y custodia de las actas de los acuerdos adoptados, velando por su ejecución; y *f)* el control de la publicación de las disposiciones y actos administrativos aprobados por el Consejo de Gobierno que deban insertarse en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, velando especialmente por el orden de prioridad de las inserciones, la salvaguardia de las competencias de los distintos órganos de la Administración y el cumplimiento de los requisitos formales necesarios en cada caso.

Además, corresponden a la Secretaría General del Consejo de Gobierno las siguientes competencias en materia de radiodifusión, televisión y sociedad de la información: *a)* la gestión de las competencias autonómicas referidas a radio y televisión y, en particular, a la radiodifusión sonora digital terrenal, a la televisión digital terrenal y a la televisión por cable, así como la tramitación de las correspondientes autorizaciones administrativas; *b)* la gestión del procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y del Registro de Empresas de Radiodifusión Sonora de la Comunidad de Madrid; *c)* las funciones de control, inspección y sanción en materia de medios y contenidos audiovisuales, salvo aquellas que estén legalmente atribuidas a otros órganos; *d)* las tareas derivadas de la participación de la Comunidad de Madrid en el Consejo Asesor de Telecomunicaciones y en otros órganos y foros de debate y colaboración en materia de medios y contenidos audiovisuales; *e)* en general, el ejercicio de las funciones que atribuye a la Administración de la Comunidad de Madrid la vigente legislación estatal y autonómica que regula el sector audiovisual y de las telecomunicaciones; y *f)* la coordinación de las actuaciones de la Comunidad de Madrid en materia de sociedad de la información y el conocimiento, sin perjuicio de las competencias de otras Consejerías.

La estructura de la Secretaría General del Consejo de Gobierno la establece el artículo 5 del Decreto 60/2004, en mérito del cual, sin perjuicio de la superior dirección del Consejero y de la coordinación atribuida al Secretario General Técnico, coordinará la acción de las siguientes Direcciones Generales: la «Dirección General de los Servicios Jurídicos»; la «Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos»; y la

«Dirección General de Medios de Comunicación»; así como del organismo autónomo *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*. De la misma dependen las siguientes tres unidades con nivel orgánico de servicio: el «Servicio de Secretariado Administrativo del Consejo de Gobierno»; el «Servicio de Radiodifusión y Televisión»; y el «Servicio de Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento».

b) *La Viceconsejería de Presidencia*

Analizadas anteriormente las funciones del Consejero —en los términos establecidos por el artículo 1 del Decreto 60/2004—, bajo su dependencia se encuentra la «Viceconsejería de Presidencia».

De su disciplina se ocupa el Capítulo IV del Decreto 60/2004, artículos 6 y 7.

De conformidad con el artículo 6, corresponden a la misma, con carácter genérico, las competencias que a los Viceconsejeros atribuye al artículo 44 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y, específicamente, las siguientes competencias: 1.^a el desarrollo y la supervisión, bajo la superior autoridad del Consejero, del programa legislativo del Gobierno, tanto en su fase de análisis y confección de proyectos normativos como en su fase parlamentaria, en coordinación con las demás Consejerías; 2.^a el impulso y la coordinación, bajo la superior autoridad del Consejero, de las relaciones del Consejo de Gobierno con la Asamblea de Madrid y con otras instituciones y organismos; 3.^a la planificación de las actuaciones dirigidas a la integración y promoción del pueblo gitano, así como las demás funciones que tiene atribuidas por la Ley 4/2002, de 27 de junio, de Creación de la «Mesa para la Integración y Promoción del Pueblo Gitano de la Comunidad de Madrid», y su normativa de desarrollo; y 4.^a el apoyo y documentación del «Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia».

Por lo que respecta a su estructura, el artículo 7 del Decreto 60/2004 prescribe que el Viceconsejero de Presidencia, sin perjuicio de la superior dirección del Consejero y de la coordinación atribuida al Secretario General Técnico, coordinará la acción de tres direcciones generales: la «Dirección General de Relaciones con la Asamblea de Madrid», la «Dirección General de Cooperación con la Administración Local» y la «Dirección General de Relaciones Externas». Asimismo, corresponde al Viceconsejero de Presidencia la coordinación de la actuación de los siguientes organismos: el organismo autónomo «Patronato Madrileño de Áreas de Montaña», el órgano de gestión «Agencia para el Desarrollo del Sur», el órgano de gestión «Agencia para el Desarrollo del Corredor del Henares» y el órgano de gestión «Centro Regional de Coordinación e Información Municipal».

c) *La Secretaría General Técnica de Presidencia*

Al margen de lo dispuesto con carácter general respecto de los órganos del género por el artículo 46 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia está actualmente regulada por el Capítulo V, artículos 8 y 9, del Decreto 60/2004.

Bajo la dependencia directa del Consejero y con rango de Dirección General, el artículo 8.1 le atribuye las siguientes funciones: *a)* la coordinación intraadministrativa de todos los órganos y de la Administración institucional de la Consejería, así como con el resto de Consejerías de la Administración de la Comunidad de Madrid; *b)* el asesoramiento, asistencia jurídica y técnica al Consejero y a las distintas unidades de la Consejería, así como la coordinación de estas últimas, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Dirección General de los Servicios Jurídicos; *c)* la organización y gestión de los servicios generales y el régimen interior; *d)* la gestión y resolución de los asuntos relativos al régimen de personal adscrito a la Consejería, sin perjuicio de las competencias atribuidas a los órganos superiores en materia de personal; *e)* la tramitación de los expedientes de contratación; *f)* la confección de la propuesta del anteproyecto del presupuesto y seguimiento de su ejecución; *g)* la tramitación de los expedientes de gasto; *h)* el inventario y administración de los bienes afectos a la Consejería; *i)* la gestión de los fondos documentales y la difusión de datos y publicación; *j)* los registros e información; *k)* la ordenación y diligenciamiento de los expedientes administrativos, su archivo y custodia; *l)* el conocimiento y elevación al Consejo de Gobierno de los expedientes y proyectos de disposiciones y acuerdos; *m)* la formulación de propuestas de disposiciones generales sobre asuntos de su competencia o de los atribuidos a la Consejería que no sean competencias de otro centro directivo, y la propuesta de publicación de disposiciones y resoluciones administrativas; *n)* las relaciones institucionales de la Consejería con otras entidades; *ñ)* el análisis de los anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones reglamentarias de Gobierno elaborados por las otras Consejerías; *o)* la evaluación final, antes de elevarlas al órgano decisor, de las resoluciones administrativas a adoptar por el Consejero y, en su caso, la formalización de las mismas; *p)* la propuesta de resolución de recursos en materia de su competencia; *q)* el estudio y jerarquización de las necesidades informáticas de la Consejería, la planificación y coordinación de actuaciones para su satisfacción y el apoyo y asesoramiento a los distintos órganos de la Consejería de este ámbito, sin perjuicio de las competencias atribuidas al «Organismo Autónomo Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid»; y *r)* cualesquiera otras funciones que resulten necesarias para el ejercicio de las competencias de la Consejería, no asignadas a otros centros directivos de la misma.

Además de las anteriores, específicamente, a tenor del artículo 8.2 corresponden a la Secretaría General Técnica las siguientes competencias: *a)* la canalización de las relaciones institucionales de la Comunidad de Madrid

no residenciadas en otros centros directivos de la Consejería; b) la coordinación e impulso, bajo la superior autoridad del Consejero y del Viceconsejero, del programa legislativo del Gobierno, analizando las distintas propuestas legislativas de las Consejerías y confeccionando los anteproyectos de Ley y demás disposiciones generales de la Consejería, así como de todas aquellas que tengan carácter institucional; c) el Registro de Convenios, en el que se depositan las copias de los convenios celebrados por las Consejerías, sus organismos autónomos y demás entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las mismas, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid; d) el Registro establecido en el artículo 4 de la Ley 3/1985, de 22 de marzo, de la Medalla de la Comunidad de Madrid; e) la autorización previa para la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios en cualquier medio de difusión, excepto en diarios oficiales, por parte de las distintas unidades de la Administración de la Comunidad de Madrid, organismos autónomos, empresas públicas y resto de entes públicos, a excepción del Ente Público Radio Televisión Madrid; y f) la recepción de la comunicación previa de la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios, excepto en diarios oficiales, por parte de las empresas en cuyo capital social participe de forma significativa, directa o indirectamente, la Comunidad de Madrid.

La estructura de la Secretaría General Técnica está fijada por el artículo 9 del Decreto 60/2004, en mérito del cual de la misma dependerá el «Área de Legislación, Régimen Jurídico y Relaciones Institucionales», al que corresponde la coordinación de la actuación del «Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales» y del «Servicio de Régimen Jurídico y Actuación Administrativa». Internamente se estructura en las siguientes cinco unidades administrativas, con nivel orgánico de servicio: el «Servicio de Personal», el «Servicio de Gestión Económico-Administrativa», el «Servicio de Régimen Interior», el «Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales» y el «Servicio de Régimen Jurídico y Actuación Administrativa».

d) *Las direcciones generales de la Consejería de Presidencia*

Los órganos departamentales de dirección y gestión sectorial de la considerada Consejería son los seis siguientes.

- 1.º La «Dirección General de Cooperación con la Administración Local», a cuya disciplina dedica el Decreto 60/2004 su Capítulo VI, artículos 10 a 12.

Ha de tenerse en cuenta que la misma sustituye a la precedente Dirección General de Administración Local, en los términos establecidos por el artículo 1.4 del Decreto 227/2003: «*La Dirección Gene-*

ral de Administración Local pasa a denominarse Dirección General de Cooperación con la Administración Local».

Sin poder detenernos aquí en la prolija descripción de sus funciones que efectúa el artículo 10, en el marco de lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley de Gobierno y Administración, por lo que respecta a su estructura, de conformidad con el artículo 12 del referido Decreto, ha de destacarse que de la misma depende el «Área de Régimen Jurídico y Técnico», que asume la coordinación de la actuación de las seis unidades administrativas, con nivel orgánico de Servicio, que conforman la Dirección General: el «Servicio de Administración y Haciendas Locales», el «Servicio de Cooperación Local»; el «Servicio de Infraestructuras Locales»; el «Servicio de Equipamientos Urbanos»; el «Servicio de Zonas Verdes y Espacios Urbanos»; y el «Servicio de Desarrollo del Pacto Local». Asimismo, están adscritos a la Dirección General tres órganos sin personalidad jurídica propia, a los que ulteriormente nos referiremos: el «Centro Regional de Coordinación e Información Municipal» (CRCIM); la «Agencia para el Desarrollo del Sur»; y la «Agencia para el Desarrollo del Corredor del Henares».

- 2.º La «Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos», regulada por el Capítulo VII, artículos 13 y 14, del Decreto 60/2004.

En el marco de lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 13 procede a delimitar detalladamente sus competencias, estructuradas en cinco áreas: 1. Área de Cooperación con el Estado; 2. Área de Asuntos Europeos e Interregionales; 3. Área de Fondos Europeos y Política Regional; 4. Área del Centro de Documentación Europea; y 5. Área Oficina de la Comunidad de Madrid en Bruselas. Presupuesto lo anterior, la considerada Dirección General se estructura en las siguientes unidades administrativas, con nivel orgánico de servicio: el «Servicio de Cooperación con el Estado»; el «Servicio de Asuntos Europeos e Interregionales»; el «Servicio de Fondos Europeos y Política Regional»; el «Centro de Documentación Europea»; y la «Unidad de Representación de la Comunidad de Madrid en Bruselas (Oficina de la Comunidad de Madrid en Bruselas)».

- 3.º La «Dirección General de Medios de Comunicación», disciplinada por el Capítulo VIII, artículos 15 y 16, del Decreto 60/2004.

El artículo 15, de conformidad con lo establecido por el artículo 47 de la Ley de Gobierno y Administración, procede a concretar sus competencias, estableciendo el artículo 16 su estructura, reducida a una unidad administrativa, con nivel orgánico de Servicio: el «Servicio Asesor de Prensa, Jefe de la Oficina del Portavoz».

- 4.º La «Dirección General de Relaciones Externas», cuyo régimen jurídico lo establece el Capítulo IX, artículo 17, del Decreto 60/2004,

limitándose a fijar sus competencias, además de las previstas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre.

- 5.º La «Dirección General de los Servicios Jurídicos», disciplinada por el Capítulo X, artículos 18 y 19, del Decreto 60/2004.

El artículo 18, de conformidad con lo establecido por la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid⁴⁹, precisa sus competencias, en cuanto centro superior consultivo del asesoramiento jurídico de la Administración de la Comunidad, organismos autónomos y entidades públicas dependientes. La estructura de la Dirección General se delimita en el artículo 19, debiendo tenerse presente que el Director General de los Servicios Jurídicos tiene categoría personal de Viceconsejero. En el seno de la misma concurren las siguientes unidades administrativas, con nivel orgánico de Servicio, dependientes orgánica y funcionalmente de la Dirección General: el «Servicio Jurídico Central de lo Contencioso»; el «Servicio Jurídico Central de lo Consultivo»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Justicia e Interior»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Hacienda»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Transportes e Infraestructuras»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Educación»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad y Consumo»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura y Deportes»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Familia y Asuntos Sociales»; el «Servicio Jurídico en la Consejería de Empleo y Mujer»; y el «Servicio de Administración y Coordinación». Ha de tenerse presente, conforme precisa el apartado 2 del artículo 19, que si bien los distintos Servicios Jurídicos dependen orgánica y funcionalmente de la Dirección General, tienen en las distintas Consejerías el carácter de servicios comunes y, por tanto, la correspondiente Secretaría General Técnica, entre otras funciones, los coordinará con los Servicios del Departamento.

- 6.º La «Dirección General de Relaciones con la Asamblea de Madrid», órgano de nueva creación, establecido por el Decreto 227/2003, cuya disciplina concreta el Capítulo XI, artículos 20 y 21, del Decreto 60/2004.

De conformidad con lo establecido por el artículo 47 de la Ley de Gobierno y Administración, su ámbito funcional como órgano de comunicación entre el Gobierno y la Asamblea está delimitado por el artículo 1.3 del Decreto 227/2003 y por el artículo 20 del

⁴⁹ La Ley 3/1999 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 85, de 12 de abril, p. 3, con corrección de errores en el posterior núm. 196, de 19 de agosto, p. 4; resultando editada, asimismo, en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de mayo de 1999, núm. 128, p. 20483.

Decreto 60/2004. A tenor de dichos preceptos, le corresponde, bajo la superior dirección del Consejero y la coordinación del Secretario General del Consejo de Gobierno, el ejercicio de las siguientes funciones: 1.^a la coordinación de la actividad administrativa en las relaciones del Gobierno con la Asamblea; 2.^a la remisión a la Asamblea de los escritos y comunicaciones que el Gobierno está obligado a remitir, excepción hecha de los proyectos de Ley y Decretos Legislativos, que serán remitidos por el Consejero; 3.^a el estudio, seguimiento y coordinación en fase parlamentaria del programa legislativo del Gobierno; 4.^a la información, coordinación y asistencia al Gobierno y a las Consejerías en sus relaciones con la Asamblea; 5.^a la coordinación administrativa para el cumplimiento de la actividad de control parlamentario del Gobierno; y 6.^a cualquier otra función que pueda derivar de la actividad de la Asamblea en sus relaciones con el Gobierno. Su estructura está determinada por el artículo 21 del Decreto 60/2004, reducida a una unidad administrativa, con nivel orgánico de servicio: el «Servicio de Coordinación Parlamentaria».

e) *El Consejo de Dirección*

El Decreto 60/2004 ha establecido un órgano de nuevo cuño en la estructura de la Consejería, el Consejo de Dirección, presidido por el propio Consejero, y cuya función consiste en asistirle en el estudio, formulación y desarrollo de las directrices generales del departamento.

Su disciplina la establece el artículo 2, a tenor del cual forman parte del mismo el Secretario General del Consejo de Gobierno, el Viceconsejero, el Secretario General Técnico, que actúa como Secretario del Consejo, los Directores Generales, el Director del Gabinete del Consejero, así como cualquier otro miembro de la Consejería o de la Administración institucional a ella adscrita que el Consejero considere necesario. Asimismo, en orden a informar en todas aquellas cuestiones que el Consejero someta a su consideración, podrán asistir a sus sesiones los responsables de unidades inferiores que designe el Consejero.

f) *Las entidades institucionales adscritas a la Consejería de Presidencia*

Adscritas a la Consejería de Presidencia, de conformidad con la Disposición Adicional Primera del Decreto 60/2004, se encuentran siete entidades institucionales, dos de las cuales son organismos autónomos, teniendo cuatro de ellas la condición de órganos de gestión sin personalidad jurídica, mientras que la última reviste la forma de empresa pública. Son las siguientes:

- 1.^a El organismo autónomo *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, cuyo régimen jurídico será objeto de consideración específica en el último capítulo del presente comentario.

- 2.^a El organismo autónomo «Patronato Madrileño de Áreas de Montaña» (PAMAM), correspondiendo la coordinación de sus actuaciones al Viceconsejero de Presidencia, de conformidad con el artículo 7.2 del Decreto 60/2004.

Las competencias y estructura del PAMAM vienen configuradas en la Ley 9/1986, de 20 de noviembre, creadora del mismo⁵⁰, y en el Decreto 149/1997, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento y organización del Consejo Asesor⁵¹. Su objetivo fundamental radica en fijar en las áreas de montaña un nivel óptimo de población para conseguir la racional explotación de los recursos propios, asegurando a los habitantes un nivel de vida adecuado, a cuyo efecto el PAMAM se configura como un organismo autónomo de naturaleza administrativa, dotado de personalidad jurídica propia. La Ley, por lo demás, pone en práctica una doble estrategia respecto de los territorios de montaña. En primer lugar, promoviendo la aplicación de la legislación estatal de agricultura de montaña en las zonas que sean delimitadas y declaradas como tales por cumplir los requisitos de altitud, pendiente y condiciones del suelo que en la misma se establecen; sus principales instrumentos son, en el nivel organizativo, los «Comités de Coordinación de Zona», en los que se concreta la participación de todas las Administraciones implicadas, y, en el nivel operativo, los «Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios», figura de planificación de ámbito zonal, centrada en las actividades agrarias, pero con incidencia en otros aspectos económicos y sociales. En segundo lugar, se pone en marcha un mecanismo jurídico específico para una zona de montaña especialmente problemática, la llamada Sierra Norte, objeto de un tratamiento especial, caracterizado por una actuación más intensa, lo que constituye una constante desde su declaración como «Comarca de Acción Especial Sierra Norte» en 1982; el mecanismo al efecto es la elaboración

⁵⁰ La Ley del PAMAM fue publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 29 de noviembre de 1986, núm. 284, con corrección de errores en el posterior núm. 50, de 28 de febrero de 1987, y en el ulterior núm. 53, de 4 de marzo de 1987; fue, asimismo, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 10 de marzo de 1987, núm. 59, p. 7062. Sus prescripciones han sido modificadas parcialmente, primero, por la, hoy derogada, Ley 3/1988, de 13 de octubre, de Normas para la Gestión del Medio Ambiente; después, por la Ley 16/1995, de 4 de mayo; y, finalmente, por la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas —publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 309, de 30 de diciembre de 1999, p. 548, con corrección de errores en el posterior *Boletín*, núm. 31, de 7 de febrero de 2000, p. 5; luego reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 48, de 25 de febrero de 2000, p. 8374—, modificando su artículo 17 el artículo 6.2 de la Ley de 20 de noviembre de 1986.

⁵¹ Publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 276, de 20 de noviembre de 1997, p. 8, con corrección de errores en el posterior núm. 292, de 9 de diciembre, p. 7. Su texto ha sido modificado por el ulterior Decreto 49/2002, de 4 de abril —publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 85, de 11 de abril de 2002, p. 5, con corrección de errores en el posterior núm. 292, de 9 de diciembre, p. 7—, tendente, por razones organizativas, a introducir la figura de un Vicepresidente, lo que determinó la modificación parcial de sus artículos 4, 5, 6, 7 y 10.

por el PAMAM de un «Plan Comarcal de la Sierra Norte», desarrollado en programas sectoriales, cuya ejecución corresponde a las distintas Consejerías en el ámbito de sus respectivas competencias, y programas formulados y ejecutados por el organismo autónomo. En cuanto a su estructura, el PAMAM unifica tres elementos fundamentales para canalizar la actuación en las áreas de montaña: la presencia en el mismo de todas las Consejerías de la Comunidad de Madrid, la participación de la población afectada a través de sus representantes políticos y, por último, la incorporación de elementos técnicos que permitan el cumplimiento de sus objetivos. Con dicha finalidad su estructura se configura en tres órganos que delimitan a su vez sus ámbitos de competencia: 1.º el Consejo de Administración, en el que se encuentran representados, en igual medida, representantes de las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid y alcaldes de los municipios que componen la Sierra Norte de Madrid; 2.º el Consejo Asesor, en el que se encuentran representados todos y cada uno de los cuarenta y dos alcaldes; su organización y funcionamiento se estableció por el citado Decreto 149/1997, estructurándose en los siguientes órganos: a) órganos de participación y consulta, que son el Pleno del Consejo Asesor y las Comisiones de Trabajo; b) órganos de dirección y gestión, que son el Presidente, el Vicepresidente y el Secretario; y 3.ª el Gerente. El Organismo cuenta, asimismo, con un Departamento Técnico estructurado por áreas competenciales. Por lo demás, con el propósito de facilitar la tramitación administrativa y evitar el desplazamiento a la capital para la presentación de documentación, se ha establecido una sede de carácter comarcal radicada en Buitrago del Lozoya.

- 3.^a El órgano de gestión sin personalidad jurídica «Agencia para el Desarrollo del Sur», creada por Decreto 148/1997, de 6 de noviembre⁵², y actualmente adscrita a la Dirección General de Cooperación con la Administración Local, a tenor del artículo 11.4.b) del Decreto 60/2004, si bien la coordinación de sus actuaciones la asume el Viceconsejero de Presidencia, de conformidad con el artículo 7.2 del propio Decreto.

Las prestaciones de la Agencia son las siguientes: 1.ª elaborar propuestas y estudios para procurar el desarrollo integral de la zona, en particular: i) proyectos de investigación sobre temas concretos de interés y aplicación directa en los municipios implicados; ii) analizar la estructura socioeconómica y laboral del ámbito geográfico y económico y financiero sobre el tejido productivo y asesorar de

⁵² El Decreto 148/1997 fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 274, de 18 de noviembre de 1997, p. 6, resultando modificado por el ulterior Decreto 27/2000, de 24 de febrero, insertado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 57, de 8 de marzo de 2000, p. 5.

forma permanente para la promoción, fomento y desarrollo de la zona; iii) estudiar y analizar la realidad de los municipios incluidos dentro de su ámbito espacial de sus competencias, contribuyendo a constituir y desarrollar los correspondientes fondos documentales e informativos y estudios e informes de la zona; 2.^a apoyo técnico y de gestión a las iniciativas y actividades cuyo objetivo sea la mejora y el desarrollo de los municipios que forman parte de la Agencia, incentivando las actividades que hagan referencia al desarrollo industrial, de infraestructuras, servicios y protección del medio ambiente y coadyuvando a la ejecución de planes, programas y acciones de desarrollo; 3.^a colaboración y cooperación continua en el desarrollo, atendiendo a las actividades de fomento del empleo y la formación e informes sobre conflictos económicos y promoviendo convenios de colaboración con entidades públicas y privadas de la zona, así como cooperando con programas de apoyo a los sectores estratégicos, socioeconómicos y medioambientales y el seguimiento y apoyo de los proyectos de la Unión Europea o de la Administración del Estado que puedan afectar en el ámbito territorial; y, 4.^a coordinación ordenada de los diferentes programas de inversiones dirigidos a los municipios, a cuyo efecto le corresponde recabar información de todas aquellas unidades administrativas de la Comunidad de Madrid y tratar de ofrecer un resultado equilibrado y coherente de las inversiones planteadas con el objeto de una mayor eficacia.

- 4.^a El órgano de gestión sin personalidad jurídica «Agencia para el Desarrollo del Corredor del Henares», creada por Decreto 147/1997, de 6 de noviembre⁵³, adscrita, en virtud del artículo 11.4.c) del Decreto 60/2004, a la Dirección General de Cooperación con la Administración Local, si bien, como en el supuesto anterior, su artículo 7.2 prescribe que la coordinación de sus actuaciones es competencia del Viceconsejero.

Las prestaciones de la Agencia son las mismas que las que se atribuyen a la Agencia para el Desarrollo del Sur, por lo que omitimos su detalle.

- 5.^a El «Centro Regional de Coordinación e Información Municipal» (CRCIM), que fue creado como órgano de gestión sin personalidad jurídica propia por Decreto 61/1992, de 17 de septiembre, correspondiendo la coordinación de sus actuaciones al Viceconsejero de Presidencia, de conformidad con el artículo 7.2 del Decreto 60/2004. A tenor del artículo 12 del propio Decreto, corresponden al CRCIM las competencias atribuidas por el Decreto 61/1992, de 17 de sep-

⁵³ El Decreto 147/1997, de 6 de noviembre, por el que se crea la Agencia para el Desarrollo del Corredor del Henares, fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 18 de noviembre de 1997, resultando modificado por el ulterior Decreto 27/2000, de 24 de febrero, insertado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 8 de marzo.

tiembre, por el que se crea el citado Órgano de Gestión, y, además, las siguientes: 1.^a planificación, seguimiento y control de las inversiones contenidas en los planes y programas de cooperación municipal; 2.^a confección y utilización de herramientas informáticas, en colaboración con el organismo autónomo «Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid», para la supervisión de la ejecución de las actuaciones incluidas en los planes y programas de inversión municipal; 3.^a información a los Ayuntamientos de todas las cuestiones relacionadas con las inversiones en sus municipios; y 4.^a cualesquiera otras que le sean encomendadas por la Dirección General de Cooperación con la Administración Local. En los términos del Decreto 61/1992, sus funciones fundamentales son: 1.^a planificación, seguimiento y control de las inversiones contenidas en los Planes y Programas de Cooperación Municipal; 2.^a confección y utilización de herramientas informáticas para la supervisión de la ejecución de las actuaciones incluidas en los Planes y Programas de Inversión Municipal; 3.^a información a los Ayuntamientos de todas las cuestiones relacionadas con las inversiones en sus municipios; 4.^a coordinación interna de la Dirección General y relaciones externas de representación institucional de la misma; y 5.^a cualesquiera otras que le sean encomendadas por la Dirección General de Cooperación con la Administración Local.

Respecto de su estructura, ha de destacarse que depende del CRCIM una unidad, con nivel orgánico de servicio, denominada «Coordinador de Programas».

- 6.^a El órgano de gestión sin personalidad jurídica «Centro de Asuntos Taurinos», regulado por lo dispuesto en el Decreto 226/1995, de 17 de agosto, y en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid. Son Funciones del Centro de Asuntos Taurinos de la Comunidad de Madrid las siguientes: *a)* la explotación, por medio de cualquier fórmula sujeta al Derecho administrativo, de la Plaza de Toros de Las Ventas, ejerciendo la vigilancia, coordinación y control de los eventuales adjudicatarios del coso taurino a través de lo que establezca el pliego de condiciones y mediante los órganos ejecutivos que procedan; *b)* el asesoramiento y colaboración, en su caso, con las Administraciones Públicas que dentro del territorio de la Comunidad organicen espectáculos taurinos, sean o no titulares de los cosos; *c)* el fomento de la fiesta de los toros, con especial atención a las nuevas generaciones de toreros, incentivando su participación en la Escuela de Tauromaquia Marcial Lalande de Madrid; *d)* promocionar la fiesta de los toros, en su dimensión social y cultural, como fiesta del pueblo, organizando cuantas actividades de todo tipo aconsejen este objetivo. En su vertiente histórica, cuidar, ordenar e incrementar el Museo Taurino de Las Ventas; *e)* afrontar la problemática ganadero-taurina en colaboración con los organismos

competentes de la Administración Autonómica, de otras Administraciones Públicas y con entidades docentes y de investigación ganadera; *f)* defender la fiesta de los toros, su pureza y permanencia, iniciando y secundando iniciativas de este orden de cualquier naturaleza y de acuerdo con su objeto social, promoviendo medidas en este sentido a las Administraciones Públicas asociaciones de profesionales del sector, así como con las asociaciones y peñas taurinas de aficionados a los toros; *g)* cualquier otra actividad o función relacionada con las anteriores que sirva para el fomento, promoción y defensa de la fiesta nacional; y *h)* todas aquellas competencias propias o transferidas que a la Administración Autonómica correspondan en materia taurina o relacionadas con la misma.

Se estructura en los siguientes órganos de Gobierno: 1) el Consejo de Administración; 2) el Presidente del Consejo de Administración; y 3) el Director-Gerente.

- 7.^a La empresa pública con forma de entidad de Derecho público «Canal de Isabel II» y su grupo empresarial —Delegación del Canal en Cáceres; Hidráulica Santillana; Hispanagua; Canal de Comunicaciones Unidas; Gedesma; Canal Energía; Canal Extensia; y GSS Venture, S. L.-GSS Line, S. L.—, a la que corresponde acometer la gestión del ciclo integral del agua en toda la región autonómica, esto es, todos los procesos orientados a una adecuada administración de los recursos hídricos.

g) Los Consejos adscritos a la Consejería de Presidencia

Dependen, por último, de la Consejería de Presidencia los siguientes ocho órganos consultivos:

- 1.º La «Comisión de Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid», regulada por el Decreto 228/1995, de 24 de agosto⁵⁴, cuyo artículo 3.1, relativo a su composición, ha recibido nueva redacción por la Disposición Adicional Tercera del Decreto 60/2004⁵⁵.
Las prestaciones de la Comisión consisten en: 1.º impulsar, planificar y coordinar las actuaciones de la Comunidad de Madrid; 2.º elaborar los programas de desarrollo regional; y 3.º elaborar los informes y propuestas que le sean requeridos por las distintas Consejerías, cofinanciados y promovidos por la Unión Europea.

⁵⁴ El Decreto 228/1995, de 24 de agosto, fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 206, de 30 de agosto.

⁵⁵ En mérito de la referida Adicional:

«La Comisión de Asuntos Europeos estará integrada por los siguientes miembros:

— Presidente: El Secretario General del Consejo de Gobierno.

— Vocales: Los Viceconsejeros de la Comunidad, pudiendo delegar su asistencia en las personas que se considere oportunas, con rango, al menos, de Director General.

— Secretario: El Director General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos, pudiendo delegar su asistencia en un funcionario de esta Dirección General.»

- 2.º El «Consejo Asesor de Asuntos Europeos».
- 3.º El «Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el Racismo y la Intolerancia», asumiendo la Viceconsejería de Presidencia la competencia de apoyo y documentación, de conformidad con el artículo 6.2 del Decreto 60/2004.
El Observatorio es un órgano consultivo destinado a proporcionar y a orientar, en el ámbito de sus atribuciones, la defensa de los derechos de los ciudadanos madrileños en la lucha contra el racismo y la intolerancia. Fue creado por Decreto 136/1998, de 16 de julio, respondiendo a la iniciativa que llevó al Consejo Europeo a crear el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia y a instancia de la Resolución de la Asamblea de Madrid de 16 de abril de 1998.
- 4.º El «Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid», cuya referencia normativa se encuentra en la Ley 2/2001, de 18 de abril⁵⁶.
- 5.º La «Comisión Técnica Audiovisual».
- 6.º La «Comisión de Cooperación Local», cuyo órgano de apoyo, de conformidad con el artículo 10.2 del Decreto 60/2004, es la Dirección General de Cooperación con la Administración Local.
- 7.º La «Mesa para la Integración y Promoción del Pueblo Gitano de la Comunidad de Madrid», establecida por la Ley 4/2002, de 27 de junio, y su normativa de desarrollo, correspondiendo a la Viceconsejería de Presidencia la planificación de sus actuaciones, en los términos del artículo 6.2 del Decreto 60/2004.
- 8.º La «Comisión de Seguimiento del Plan Comarcal de la Sierra Norte».

V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID (CAPÍTULO III, ARTS. 50 A 58)

Conforme inicialmente se concretó, al analizar las prescripciones del Estatuto de Autonomía, el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid está sometido al marco de la legislación estatal básica dictada al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, sin perjuicio de la libertad de configuración normativa de la Comunidad para delimitar las especialidades derivadas de su organización propia.

Remitiéndonos a lo allí indicado, es en la clave referida, articulada esencialmente por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como han de interpretarse las determinaciones del Capítulo III del Título IV de la Ley 1/1983, por medio de las cuales se singulariza el régimen jurídico de sus actos y el procedimiento administrativo que rige

⁵⁶ La Ley 2/2001 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 105, de 4 de mayo.

su actividad, objeto de las dos Secciones en que se estructura el referido Capítulo.

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 (art. 50)

Las prescripciones relativas al régimen jurídico de los actos de la Administración principian delimitando la forma jurídica que adoptarán las resoluciones de los distintos tipos de órganos de dirección que hasta aquí hemos analizado, respondiendo su configuración al esquema tradicional entre nosotros.

Así, de conformidad con el artículo 50, el Presidente dictará Decretos, que se denominarán «Decretos del Presidente», adoptando la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno. Los demás actos del mismo revestirán la forma de «Acuerdo». Serán firmados por el Presidente y el Consejero a quien corresponda y, si afectaran a varias Consejerías, además del Presidente, los firmará el Consejero de la Presidencia.

Por su parte, los acuerdos de las eventuales Comisiones Delegadas del Gobierno adoptarán la forma de «Orden», que es la propia de las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias, exigiéndose la firma Conjunta de los Consejeros interesados si afectasen a más de una Consejería.

Por último, los actos dictados por los Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, en el ámbito de sus respectivas competencias y siempre que afecten a los derechos y deberes de los administrados adoptarán la forma de «Resolución».

5.1.2. Ejecutividad de los actos (art. 51.1)

De conformidad con la regla general afirmada en nuestro sistema administrativo, el artículo 51.1 determina que los actos y acuerdos de las autoridades y órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid serán inmediatamente ejecutivos, obviamente dentro de los límites hoy establecidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

5.1.3. Publicación y entrada en vigor (art. 51.2 y 3)

Como lógico requisito para su eficacia, se exige que los actos y disposiciones de carácter general, así como los que no deban ser notificados, se publicarán en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*. Igualmente se publicarán los actos y disposiciones que deban serlo por disposición legal.

Con la excepción indicada en el Estatuto de Autonomía, anteriormente referida, las disposiciones de carácter general entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, salvo que en ellas se disponga otra cosa.

5.1.4. *Delegación de competencias (art. 52)*

En coherencia con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 30/1992, y en los términos establecidos por el artículo 5 de la Ley 8/1999, de 9 de abril, el artículo 52 de la Ley 1/1983 habilita la posibilidad de que los órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid deleguen el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas.

5.1.5. *Fin de la vía administrativa (art. 53)*

Presupuesto el elenco de actos que, en los términos del artículo 109 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ponen fin a la vía administrativa, por causar estado, constituyendo, en lo decisorio y en lo jerárquico, la última declaración de voluntad de la Administración, y en los términos de la remisión efectuada por sus letras c) y d), el artículo 53 de la Ley 1/1983 —modificado por el artículo 6 de la Ley 8/1999— prescribe lo que sigue:

«1. Ponen fin a la vía administrativa, salvo lo que pueda establecer una ley especial, de acuerdo con lo dispuesto en las letras c) y d) del artículo 109 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las resoluciones siguientes:

- a) Las del Presidente.
- b) Las del Gobierno y sus Comisiones Delegadas.
- c) Las de los Consejeros.
- d) Las de las autoridades inferiores, en los casos que resuelvan por delegación de un Órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
- e) Las de cualquier autoridad cuando así lo establezca una disposición legal o reglamentaria.

2. Los actos dictados por los órganos de gobierno de los Organismos Autónomos agotan la vía administrativa, salvo que su Ley de creación establezca otra cosa.

3. Las resoluciones dictadas por los Entes de Derecho Público en el ejercicio de potestades administrativas agotan la vía administrativa, salvo que su Ley de creación establezca otra cosa.

4. Serán competentes para resolver los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos nulos, declarar la lesividad de los anulables y revocar los de gravamen o desfavorables:

- a) El Presidente, el Gobierno y sus Comisiones Delegadas, respecto de sus propios actos en cada caso.

b) Los Consejeros, respecto de sus propios actos y de los dictados por los órganos de ellos dependientes.

c) Los Consejeros, respecto de los actos dictados por los Consejos de Administración de los Organismos Autónomos y Entes de Derecho Público, salvo que su ley de creación disponga otra cosa.

Los Consejos de Administración de los Organismos Autónomos y Entes de Derecho Público, respecto de los actos dictados por los órganos de ellos dependientes.

d) Los órganos previstos en la Ley General Tributaria RCL 1963, 2490 y disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma respecto de los actos administrativos en materia tributaria.

e) El Gobierno, respecto de la revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general.

5. La rectificación de los errores materiales, de hecho o aritméticos corresponderá al propio órgano administrativo que haya dictado el acto.

6. Será competente para conocer del recurso extraordinario de revisión el órgano administrativo que haya dictado el acto objeto del recurso.

7. Las reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral, serán resueltas por los Consejeros respectivos.

En los Organismos Autónomos y Entes de Derecho Público la competencia corresponderá al Consejo de Administración, salvo que su Ley de creación asigne la competencia a un órgano de la Consejería de adscripción».

5.1.6. Reclamaciones económico-administrativas (art. 54)

En los términos de la redacción establecida por el artículo 7 de la Ley 26/1988, de 28 de diciembre, el artículo 54 de la Ley 1/1983 dispone:

«1. Son órganos competentes para, en los términos de este artículo, conocer y resolver las reclamaciones económico-administrativas:

- a) El Consejero competente en materia de Hacienda.
- b) La Junta Superior de Hacienda.

2. Respecto de las reclamaciones económico-administrativas en materia tributaria se estará a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

3. El Consejero competente en materia de Hacienda resolverá en vía económico-administrativa las reclamaciones que, por la índole, cuantía o trascendencia de la resolución que se haya de dictar, considere la Junta Superior de Hacienda que deban ser resueltas por el Consejero.

Asimismo, corresponde al Consejero competente en materia de Hacienda la resolución del recurso extraordinario de revisión cuando él hubiese dictado el acto recurrido.

4. Corresponde a la Junta Superior de Hacienda, en única instancia, el conocimiento y tramitación de las reclamaciones económico-administrativas y la resolución de aquéllas cuando dicha resolución no haya de ser adoptada, de conformidad con lo previsto en el apartado 3 de este artículo, por el Consejero competente en materia de Hacienda.

Asimismo, corresponde a la Junta Superior de Hacienda el conocimiento, tramitación y resolución de los recursos extraordinarios de revisión que se interpongan contra los actos de gestión y las resoluciones de reclamaciones económico-administrativas, salvo en el supuesto previsto en el párrafo segundo del apartado 3 de este artículo.

5. *La Junta Superior de Hacienda estará constituida por el Presidente, el Secretario y ocho Vocales, pudiendo el número de estos últimos ser modificado reglamentariamente si las necesidades de atención del servicio lo exigiesen.*

El Presidente, que habrá de ser Licenciado en Derecho, será nombrado por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero competente en materia de Hacienda. Los Vocales, salvo el mencionado en el párrafo siguiente, serán nombrados por el Consejero competente en materia de Hacienda. Tanto el Presidente como los Vocales deberán reunir la condición de funcionarios en activo al servicio de la Comunidad de Madrid.

Entre los Vocales figurará el Interventor General de la Comunidad de Madrid o persona en quien delegue.

El Secretario titular será nombrado, entre Letrados de los Servicios Jurídicos adscritos a la Consejería de Hacienda, por el Consejero competente en materia de Hacienda a propuesta del Consejero responsable de los Servicios Jurídicos. Por el mismo sistema de nombramiento, será designado un suplente del Secretario titular.

6. *Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se determinará el funcionamiento de la Junta Superior de Hacienda, así como las normas de organización, régimen jurídico y tramitación de las reclamaciones económico-administrativas».*

Las prescripciones legales se han visto desarrolladas por el, hoy vigente, Decreto 286/1999, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y régimen jurídico de las reclamaciones económico-administrativas que se susciten en el ámbito de la gestión económico-financiera de la Comunidad de Madrid⁵⁷, en mérito del cual se derogó el precedente Decreto 64/1986, de 19 de junio, modificado por Decreto 154/1996, de 7 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento del mismo objeto, así como la Orden 708/1986, de 25 de junio, por la que se dispuso la Normativa Reguladora del Funcionamiento de la Junta Superior de Hacienda.

5.1.7. Responsabilidades (arts. 55 y 56)

En los términos que se analizaron al considerar el diseño estatutario —artículo 106.2 de la Constitución y Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre—, los artículos 55 —modificado por el artículo 7 de la Ley 8/1999, de 9 de abril— y 56 de la Ley 1/1983 delimitan el régimen de responsabilidades en el ámbito de la Administración autonómica.

A tenor del artículo 55, en relación con la responsabilidad patrimonial:

⁵⁷ El Decreto 286/1999 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 5 de octubre de 1999, núm. 236, p. 3; con corrección de errores en el *Boletín* posterior de 9 de febrero de 2000, núm. 33, p. 5.

«1. La responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por los daños ocasionados a los ciudadanos en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, se regirá por la legislación básica del Estado en la materia y por las disposiciones que la Comunidad de Madrid dicte en el ejercicio de sus propias competencias.

2. Será competente para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial el Consejero respectivo, salvo que una ley especial atribuya la competencia al Gobierno.

En el caso de los Organismos Autónomos o Entes de Derecho Público, será competente el titular de la Consejería a la que estuvieran adscritos, salvo que su ley de creación disponga otra cosa».

Respecto de las responsabilidades de las autoridades y del personal al servicio de la Comunidad, el artículo 56 remite a lo previsto en las disposiciones generales del Estado en la materia, con la salvedad de que las referencias al Tribunal Supremo de la Nación se entenderán hechas al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, con las excepciones señaladas en el, hoy vigente, artículo 25 del Estatuto de Autonomía.

5.2. El procedimiento administrativo (arts. 57 y 58)

Poco cabe destacar al respecto en relación con lo ya indicado. Como es obvio, en el marco de la legislación estatal básica, el artículo 57 de la Ley 1/1983 determina que la Administración Pública de la Comunidad de Madrid ajustará su actuación al procedimiento administrativo común de la Administración del Estado, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Comunidad Autónoma.

A partir de lo anterior, el artículo 58 disciplina el régimen de registros, del que ya me he ocupado al analizar la atención al ciudadano. Me limito, por ende, a reproducir el precepto legal, cuya redacción responde a la modificación operada por el artículo 8.3 de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre:

«1. En todos los órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como en los Organismos autónomos y Entidades de Derecho público vinculados o dependientes de la misma, existirá un registro; no obstante, un mismo registro podrá servir a varios órganos administrativos. Asimismo se podrán crear registros auxiliares que, ejerciendo idénticas funciones y para los mismos órganos administrativos, se encuentren situados en dependencias diferentes.

2. Los ciudadanos tienen derecho a presentar en cualquiera de los registros de la Comunidad de Madrid las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentación complementaria que acompañen, que dirijan a las Administraciones Públicas, ya sean de ámbito estatal, autonómico o local y a los Organismos autónomos y Entidades de Derecho público vinculados o dependientes de las mismas.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, y de conformidad con lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los ciu-

dadanos pueden presentar solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a las Administraciones Públicas:

- a) *En los registros de cualquier órgano administrativo perteneciente a la Administración del Estado y de las demás Comunidades Autónomas.*
- b) *En las oficinas de Correos, en la forma establecida reglamentariamente.*
- c) *En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.*
- d) *En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.*

4. *Asimismo, los ciudadanos pueden presentar solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a la Comunidad de Madrid, a la Administración General del Estado y a los Organismos autónomos y Entidades de Derecho público vinculados o dependientes de ambas Administraciones en los registros de las Entidades locales del ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid, cuando éstas hayan suscrito el correspondiente convenio».*

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)

Dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local, el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid —que conserva la redacción originariamente establecida— reconoce al ente autonómico la condición de titular de bienes de dominio público y de patrimonio y hacienda propios, de acuerdo con la Constitución, el Estatuto, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y demás normas que la desarrollan.

El artículo 52.1 —en su vigente redacción, la operada por el artículo 1.39 de Ley Orgánica 5/1998, de 7 julio— delimita la composición del Patrimonio autonómico, *«integrado por todos los bienes, derechos y acciones de los que sea titular, estén o no adscritos a algún uso o servicio público y cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición»*, remitiendo el apartado 2 del propio precepto —originario apartado 3— la determinación de su régimen jurídico a una ley autonómica. En efecto, el meritado apartado estatutario, estableciendo una reserva de ley paralela a la que, respecto del Patrimonio del Estado y del Patrimonio Nacional, impone al artículo 132.3 de la Constitución, dispone que *«una ley de la Asamblea regulará el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como su administración, conservación y defensa»*.

En este marco, con carácter transitorio, la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su redacción originaria, dedicaba a la disciplina *«De los bienes»* de la Comunidad de Madrid el Capítulo IV del considerado Título IV, esto es, sus artículos 59 a 61, partiendo de una remisión genérica a la legislación estatal reguladora de los bienes patrimo-

niales y de dominio público «hasta tanto se promulgue la Ley a que se refiere el artículo 52.3 del Estatuto de Autonomía». Por lo demás, su disciplina normativa se circunscribía a establecer el inventario general de bienes y derechos de la Comunidad y el régimen de inscripción registral⁵⁸.

6.2. El régimen jurídico vigente: Ley 3/2001, de 21 de junio, de normas reguladoras del Patrimonio de la Comunidad de Madrid

La anunciada disposición legal se concretó, *ab initio*, en la Ley 7/1986, de 23 de julio, del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, que procedió al establecimiento del régimen jurídico de los bienes y derechos de su Patrimonio, soporte básico para la prestación de los servicios públicos y para el ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid⁵⁹.

Con posterioridad, el aumento de las competencias autonómicas y la conveniencia de actualizar y regularizar el Patrimonio, como consecuencia del proceso de transferencias, comportaron la necesidad de disponer de un instrumento normativo nuevo que agilizará la tramitación de los procedimientos patrimoniales. A dicho objeto responde, estableciendo la legislación vigente en la materia, la Ley 3/2001, de 21 de junio⁶⁰, de normas reguladoras

⁵⁸ Los originarios artículos 59 a 61, constitutivos del Capítulo IV del Título IV objeto del presente comentario, disponían:

Artículo 59:

«El régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público de la Comunidad de Madrid se regulará por el derecho estatal hasta tanto se promulgue la Ley a que se refiere el artículo 52.3 del Estatuto de Autonomía».

Artículo 60:

«1. El inventario general de los bienes y derechos de la Comunidad de Madrid radicará en la Consejería de Economía y Hacienda, y comprenderá:

a) Los bienes de la Comunidad, cualesquiera que sea su naturaleza, la forma de su adquisición y la Consejería a la que estén adscritos.

b) Los derechos patrimoniales.

c) Los bienes y derechos de los Organismos descentralizados.

2. Los límites de la competencia para la enajenación de los bienes y derechos vendrán fijados anualmente en la Ley de Presupuestos de la Comunidad».

Artículo 61:

«1. La Consejería de Economía y Hacienda, por medio de sus Servicios patrimoniales, inscribirá en los correspondientes registros, a nombre de la Comunidad de Madrid, los bienes y derechos cuya titularidad ostenta y que sean susceptibles de inscripción, previa inclusión en su inventario general de bienes y derechos.

2. Para practicar la inscripción y de conformidad con lo previsto en los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 303 y siguientes de su Reglamento, el Consejero de Economía y Hacienda, o funcionario competente, librará, cuando proceda, la oportuna certificación.

3. Si alguno de los bienes susceptibles de inscripción, cuya titularidad corresponda a la Comunidad de Madrid y provenga del Estado no se hallaren inscritos por el transmitente, se procederá conforme a lo establecido por el artículo 44 de la Ley de Patrimonio del Estado».

⁵⁹ Véase el análisis del régimen establecido por la Ley 7/1986 efectuado por Carlos Palao Taboada, «Economía y Hacienda», en el colectivo *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, op. cit., Capítulo VII, en concreto sus pp. 349 a 370 bajo la rúbrica «V. Patrimonio».

⁶⁰ La Ley 3/2001 fue insertada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 3 de julio de 2001, núm. 156, pp. 5 y ss.; ulteriormente reproducida en el *Boletín Oficial del Estado* de 27 de julio

del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, cuya Disposición Derogatoria Segunda procede, de forma expresa, a la derogación tanto de los artículos 59 a 61 de la Ley de Gobierno y Administración como, en su integridad, de la precedente Ley del mismo objeto —Ley 7/1986—.

La consideración de las prescripciones vigentes en materia patrimonial exige tener presente que el artículo 149.1 de la Constitución atribuye al Estado, de un lado, la competencia exclusiva en materia de la legislación civil —circunstancia 8.ª; a cuyo efecto el Libro Segundo, Título I, Capítulo III, del Código Civil, establece los conceptos fundamentales de los bienes de dominio público y patrimoniales—, y, de otro, el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas —circunstancia 18.ª; concretadas, respectivamente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas—, que actúan como límites a la competencia que la Comunidad de Madrid ostenta para la regulación, mediante Ley, del régimen jurídico de su Patrimonio.

En este marco, ha de destacarse que la Ley 3/2001 tiene por objeto regular el régimen jurídico de los bienes y derechos de dominio público o demaniales, así como de los demás bienes de dominio privado o patrimoniales que integran el Patrimonio de la Comunidad de Madrid. La Ley, consecuentemente, parte de un concepto amplio de Patrimonio que engloba todos los bienes y derechos cuya titularidad corresponda a la Administración autonómica.

Desde esta premisa —aunque no es objeto del presente estudio su consideración detallada, por exceder el ámbito del Título IV de la Ley de Gobierno y Administración aquí comentado⁶¹—, ha de señalarse que la Ley 3/2001 se estructura en cuatro Capítulos, que disciplinan, sucesivamente, las disposiciones generales, el régimen de los bienes de dominio público, el régimen de los bienes de dominio privado y el régimen jurídico especial en organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos.

Antes de proceder, de forma sincrética, a la consideración de su contenido, no puede cerrarse este apartado sin hacer referencia a la modificación parcial de que ha sido objeto la Ley 3/2001. Concretamente, por obra de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁶².

de 2001, núm. 179, pp. 27550 y ss. De conformidad con su Disposición Final Segunda, entró en vigor a los dos meses de su publicación oficial.

⁶¹ Sobre el particular, Carmen Chinchilla Marín, «El régimen jurídico de los bienes de la Comunidad de Madrid», Capítulo 16 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 381 y ss.

⁶² La Ley 13/2002 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 304, de 23 de diciembre de 2002, p. 16, con corrección de errores en el posterior *Boletín*, núm. 47, de 25 de febrero de 2003, p. 4; luego insertada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55, de 5 de marzo de 2003, p. 8780.

En efecto, en el marco de su Capítulo IV, «Contratación administrativa», el artículo 12, «Modificación parcial de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid», procede, en su apartado 1, a la adición de tres párrafos finales al artículo 38.1, mientras que el apartado 2 añade un apartado 8 al artículo 46. La modificación que se introduce se fundamenta, en el «Preámbulo», por la conveniencia de concretar la libertad de pactos propia de los negocios jurídicos patrimoniales que se reconoce a la Comunidad de Madrid. En este sentido, se introducen tres nuevas previsiones: la primera determina la posibilidad de celebrar cualquier negocio jurídico patrimonial, típico, atípico, mixto o complejo incluso con empresas públicas de la Comunidad de Madrid, y de incorporar cualquier cláusula válida en Derecho; la segunda especifica que el negocio puede tener por objeto bienes futuros y estar sujeto a cláusulas accesorias; y la tercera previsión determina que los negocios jurídicos patrimoniales atípicos, mixtos o complejos se tramitarán en un único expediente, y se registrarán en su preparación y adjudicación por las normas correspondientes al negocio que constituya su objeto principal. En concordancia con esta modificación, se especifica el principio general de libertad de pactos en relación con el contrato de arrendamiento de bienes inmuebles, contemplando expresamente la posibilidad de que la Comunidad de Madrid arriende bienes propiedad de sus empresas públicas en términos y condiciones de mercado, con la finalidad de dar mejor cobertura legal a esta figura.

6.2.1. *El concepto del Patrimonio de la Comunidad de Madrid*

El Capítulo Primero recoge las «Disposiciones generales» o comunes a todos los bienes o derechos, con independencia de su pertenencia a una categoría u otra, regulando, sucesivamente: el «Objeto, concepto y régimen jurídico» —Sección 1.^a, artículos 1 a 8—; las «Prerrogativas, protección y defensa del patrimonio» —Sección 2.^a, artículos 9 a 15—; el régimen de «Seguros» —Sección 3.^a, artículo 16—; los «Rendimientos patrimoniales» —Sección 4.^a, artículo 17—; y las «Responsabilidades y sanciones» —Sección 5.^a, artículos 18 a 20—.

A tenor de las prescripciones legales puede afirmarse, desde un punto de vista subjetivo, que el Patrimonio de la Comunidad de Madrid engloba el conjunto de bienes y derechos cuya titularidad corresponda tanto a la Administración General como a las personificaciones instrumentales —artículo 2.2—. En este orden de ideas ha de tenerse en cuenta que el concepto de las personificaciones instrumentales, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional, integra a los organismos autónomos, entes y empresas públicas sujetas al Derecho público o privado, si bien quedan fuera del concepto de Patrimonio, a los efectos de la Ley, los bienes y derechos cuya titularidad corresponda a las empresas públicas constituidas como sociedades mercantiles, sin perjuicio de lo establecido en la legislación vigente sobre el patrimonio de las sociedades pertenecientes al Ente Público «Radio Televisión Madrid» —artículo 2.3—.

Presupuesto lo anterior, debe destacarse que quedan fuera del concepto los bienes cuya titularidad corresponda a la Asamblea de Madrid⁶³, la cual dispone de Patrimonio propio y separado, correspondiéndole el pleno ejercicio de todas las funciones dominicales y de representación sobre los bienes y derechos de los que sea titular, así como la administración y gestión de los bienes y derechos del Patrimonio de la Comunidad de Madrid que le sean adscritos —artículo 2.4—.

Por lo que respecta al Patrimonio de las Universidades, ha de considerarse que constituyen verdaderos patrimonios separados del Patrimonio propio de la Comunidad de Madrid. El artículo 2.5 de la Ley 3/2001, no obstante esa sustantividad patrimonial, dispone que la administración y disposición de sus bienes y derechos debe ajustarse, conforme a lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, *«a las normas generales que rijan en esta materia»*, es decir, a la normativa básica estatal y a la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad de Madrid, por lo que les será de aplicación la Ley 3/2001. Como es bien sabido, la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, *ex* Disposición Derogatoria, apartado 1, ha sido derogada por la ulterior Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades⁶⁴, debiendo tenerse presente que el apartado 2 de la propia Derogatoria precisa lo que sigue: *«Sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria segunda, en tanto se aprueban los nuevos Estatutos conformados a esta Ley, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, continuará en vigor en cuanto se refiere a órganos de gobierno y representación de las Universidades.»* En materia patrimonial, dentro de su Título XI, *«Del régimen económico y financiero de las Universidades públicas»*, el artículo 80, *«Patrimonio de la Universidad»*, sin alterar sustantivamente lo inmediatamente afirmado, dispone:

«1. Constituye el patrimonio de cada Universidad el conjunto de sus bienes, derechos y obligaciones. Los bienes afectos al cumplimiento de sus fines y los actos que para el desarrollo inmediato de tales fines realicen, así como sus rendimientos, disfrutarán de exención tributaria, siempre que los tributos y exenciones recaigan directamente sobre las Universidades en concepto legal de contribuyentes, a no ser que sea posible legalmente la traslación de la carga tributaria.

2. Las Universidades asumen la titularidad de los bienes de dominio público afectos al cumplimiento de sus funciones, así como los que, en el futuro, se destinen a estos mismos fines por el Estado o por las Comunidades Autónomas. Se exceptúan, en todo caso, los bienes que integren el Patrimonio Histórico Español. Cuando los bienes a los que se refiere el primer inciso de este apartado dejen de ser necesarios para la prestación del servicio universitario, o se empleen en funciones distintas de las propias de la Universidad, la

⁶³ Al respecto véanse las consideraciones del exhaustivo trabajo de Marazuela Bermejo, «El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid (II.ª parte)», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, diciembre de 1999, concretamente sus pp. 111 a 126.

⁶⁴ La Ley Orgánica 6/2001 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, de 24 de diciembre, p. 49400.

Administración de origen podrá reclamar su reversión, o bien, si ello no fuere posible, el reembolso de su valor al momento en que procedía la reversión.

Las Administraciones públicas podrán adscribir bienes de su titularidad a las Universidades públicas para su utilización en las funciones propias de las mismas.

3. *La administración y disposición de los bienes de dominio público, así como de los patrimoniales se ajustará a las normas generales que rijan en esta materia. Sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la legislación sobre Patrimonio Histórico Español, los actos de disposición de los bienes inmuebles y de los muebles de extraordinario valor serán acordados por la Universidad, con la aprobación del Consejo Social, de conformidad con las normas que, a este respecto, determine la Comunidad Autónoma.*

4. *En cuanto a los beneficios fiscales de las Universidades públicas, se estará a lo dispuesto para las entidades sin finalidad lucrativa en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General. Las actividades de mecenazgo en favor de las Universidades públicas gozarán de los beneficios que establece la mencionada Ley».*

Por su parte, las propiedades administrativas especiales se registrarán por su legislación específica y, supletoriamente, por lo dispuesto en la Ley 3/2001 y sus disposiciones de desarrollo —artículo 6.2 y disposiciones adicionales Primera, Segunda, Tercera, Cuarta y Quinta—.

En definitiva, desde el referido punto de vista subjetivo, el Patrimonio de la Comunidad de Madrid regulado en la Ley 3/2001 aparece integrado por el conjunto de bienes y derechos, de dominio público o patrimonial, cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos. Se diferencia de la Hacienda, que engloba el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico. Esta concepción unitaria del Patrimonio no impide el establecimiento de un sistema de gestión patrimonial diferenciado. Es decir, la Ley asigna a las diferentes Consejerías, organismos autónomos y entidades competencias para la gestión y administración de los bienes y derechos que utilicen para el cumplimiento de sus fines, correspondiendo a la Consejería de Presidencia y Hacienda el ejercicio de las funciones dominicales sobre todo el Patrimonio de la Comunidad, sin perjuicio de las que correspondan a la Asamblea o al Gobierno, o a otros órganos de la Comunidad, por razones de legalidad u oportunidad, en materia de promoción pública de la vivienda, suelo, radiotelevisión, propiedades administrativas especiales u otras análogas —artículo 7.1—.

Desde el punto de vista objetivo, los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Comunidad se clasifican por el artículo 3 en las dos categorías tradicionales: bienes de dominio público o demaniales, y bienes de dominio privado o patrimoniales, categorías a las que corresponde un régimen jurídico diferente —regulado, respectivamente, en los Capítulos II y III— derivado de la afectación o no de los bienes a un uso o servicio público.

La Ley, en su artículo 4, define el dominio público atendiendo al criterio determinante de la vinculación directa, afectación, de los bienes o derechos

reales a un uso general o servicio público, o bien cuando una norma con rango de Ley así lo haya determinado expresamente, es decir, por su vinculación a un fin que no puede ser calificado de uso o servicio público, pero cuya relevancia puede justificar la integración, mediante ley, del bien en el demanio.

Por vía de delimitación negativa, son bienes patrimoniales, *ex* artículo 5, los que no se hallen afectados a un uso general o servicio público, así como aquellos otros que por su propia naturaleza no admiten la calificación de demaniales, como los derechos de arrendamiento, los derechos de propiedad incorporal no destinados al uso general o servicio público, las acciones y participaciones en sociedades mercantiles y otros títulos valores, y los derechos derivados de la titularidad de los bienes de dominio privado.

Presupuesto lo anterior, a fin de llevar un control de todos los bienes y derechos que integran el Patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como de determinar con exactitud las magnitudes de la gestión patrimonial, la Ley regula, por un lado, el Inventario General de Bienes y Derechos —artículo 8—, y, por otro, prevé el seguimiento de la gestión patrimonial a través de una Contabilidad Patrimonial que se llevará por la Consejería de Presidencia y Hacienda —artículo 7.2—.

En relación con las prerrogativas, protección y defensa del patrimonio, se reconoce por el artículo 9 la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de dominio público, y se establece en el artículo 10 la prohibición de dictar providencia de embargo o de despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos del Patrimonio de la Administración autonómica, sin perjuicio de lo previsto sobre esta materia en la legislación reguladora de la Hacienda. Respecto del privilegio de la inembargabilidad, el último precepto citado adopta el criterio afirmado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 166/1998, de modo que aquél se predica tanto de los bienes demaniales como de los patrimoniales materialmente afectados a un uso o servicio público. Asimismo, se regulan la prerrogativa de la recuperación posesoria —artículo 11—, la potestad de investigación e inspección —artículo 12— y la potestad de deslinde —artículo 13—, y se atribuye a la Consejería de Presidencia y Hacienda la competencia para la inscripción en los correspondientes Registros a nombre de la Comunidad de Madrid; no obstante, la inscripción en el Registro de la Propiedad Industrial e Intelectual de las propiedades y derechos incorporales corresponderá a las Consejerías competentes por razón de la materia —artículo 14—.

Como medida de protección del Patrimonio, se reconoce a toda persona natural o jurídica que, por cualquier título, tenga a su cargo la posesión, gestión o administración de bienes o derechos del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, la obligación de custodiarlos, conservarlos y, en su caso, explotarlos racionalmente —artículo 18—, así como de responder ante la Administración de los daños y perjuicios eventualmente causados, tipificándose para ello las correspondientes infracciones y sanciones —artículo 19—.

6.2.2. El régimen de los bienes de la Comunidad de Madrid

6.2.2.1. El régimen de los bienes demaniales

El Capítulo Segundo de la Ley 3/2001 establece el «*Régimen de los bienes de dominio público*», tratando, primero, de las reglas de «*Afectación, desafectación, adscripción y mutaciones demaniales*» —Sección 1.^a, artículos 21 a 27—, atribuyéndose, con carácter general, al Consejero de Presidencia y Hacienda la competencia para disponer las mismas.

La Sección 2.^a, artículos 28 a 37, regula el régimen de la «*Utilización de los bienes demaniales y su explotación*» cuando no resulte contraria a los intereses generales a los que sirven. Al respecto la Ley distingue entre el uso común y el privativo del demanio —artículo 29—, diferenciando, en el primer caso, entre el uso común general —artículo 30— y el uso común especial —artículo 31—, mientras que en el segundo supuesto se delimita entre el uso privativo con instalaciones u obras no permanentes, sujeto a autorización previa —artículo 32—, y el uso privativo con instalaciones y obras permanentes, que requiere de la correspondiente concesión administrativa —artículo 33—. Asimismo, la Ley sujeta a autorización administrativa el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público que no impida el de otros, si concurren circunstancias singulares de peligrosidad, intensidad de uso, escasez del bien u otras semejantes.

6.2.2.2. El régimen de los bienes patrimoniales

El Capítulo Tercero regula el «*Régimen de los bienes de dominio privado*», disciplinado, en sus diez secciones, los «*Negocios jurídicos patrimoniales*» —Sección 1.^a, artículo 38—; la «*Adquisición de bienes y derechos*» —Sección 2.^a, artículos 39 a 44—; la «*Adjudicación de bienes o derechos*» —Sección 3.^a, artículo 45—; los «*Arrendamientos de bienes*» —Sección 4.^a, artículo 46—; la «*Adquisición a título oneroso de acciones, participaciones y valores*» —Sección 5.^a, artículo 47—; la «*Adquisición de derechos de propiedad incorporal*» —Sección 6.^a, artículo 48—; la «*Enajenación a título oneroso de bienes y derechos*» —Sección 7.^a, artículos 49 a 54—; las «*Cesiones gratuitas*» —Sección 8.^a, artículos 55 a 59—; la «*Prescripción*» —Sección 9.^a, artículo 60—; y la «*Explotación de bienes patrimoniales*» —Sección 10.^a, artículos 61 a 63—.

De sus prescripciones cabe destacar, en primer lugar y por lo que respecta a las reglas generales sobre la adquisición de bienes y derechos por la Comunidad de Madrid, que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 del Estatuto de Autonomía, se reconoce la plena capacidad de aquélla para adquirir bienes y derechos por cualquiera de los medios establecidos en el ordenamiento jurídico, así como para ejercitar las acciones y recursos que procedan en defensa de su Patrimonio. Presupuesto lo anterior, como regla general, los bienes y derechos adquiridos se integrarán en el dominio privado, sin perjuicio de su eventual afectación posterior al dominio público

—artículo 39.2—, si bien, cuando la adquisición de los bienes y derechos se efectúe para su destino a un uso o servicio público y así se haga constar expresamente en el acuerdo de adquisición, no se requerirá acuerdo expreso de afectación. En todo caso, la adquisición mediante expropiación forzosa lleva implícita la afectación a los fines que fueron determinantes de la declaración de utilidad pública o interés social. Por lo que se refiere al régimen competencial, la adquisición de bienes y derechos a título gratuito se autorizará por el Consejero de Presidencia y Hacienda, si bien la adquisición de bienes muebles, que no sean títulos valores, por legado o donación, en favor de la Comunidad de Madrid se aprobará por el titular de la Consejería a la que vayan destinados —artículo 40.1—. Por su parte, la adquisición a título oneroso de bienes inmuebles y derechos inmobiliarios será acordada por el Consejero de Presidencia y Hacienda mediante el procedimiento de concurso, como regla general, y, excepcionalmente, cuando concurra alguna de las circunstancias tasadas en la Ley, mediante adquisición directa —artículo 42—. Corresponderá a los órganos de contratación la adquisición de los bienes muebles necesarios para los servicios públicos de su competencia —artículo 44—. Para la enajenación de bienes inmuebles y derechos inmobiliarios la Ley exige, *ex* artículo 50, la previa declaración de alienabilidad, la cual será acordada por el Consejero de Presidencia y Hacienda, así como la depuración de la situación física y jurídica de los mismos y, en su caso, la inscripción en el Registro de la Propiedad. Por último, ha de significarse que la enajenación de bienes inmuebles se efectuará con carácter general mediante subasta, salvo que concurra alguno de los supuestos tasados en la Ley, en los cuales el Gobierno, a propuesta del Consejero de Presidencia y Hacienda y previa tasación pericial, podrá autorizar la enajenación directa. Cuando el valor del bien no supere 300.000 euros esa competencia corresponderá al Consejero de Presidencia y Hacienda.

6.2.2.3. *El régimen especial en organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos*

El Capítulo Cuarto, artículos 64 a 69, establece el «*Régimen jurídico especial en Organismos Autónomos, Entidades de Derecho público y demás Entes Públicos*». Su objeto es precisar el régimen aplicable al Patrimonio de los organismos autónomos, entidades de Derecho público y demás entes públicos, estableciendo un denominador común aplicable a todos los entes con forma pública de personificación, que no determina un régimen diferenciado, sino sólo concreta una serie de especialidades respecto del general.

Al respecto, la Ley parte de la clasificación tradicional, que diferencia entre bienes propios y bienes adscritos —artículo 64.1—. En relación con los primeros, como consecuencia del principio de autonomía y descentralización, se reconoce a las referidas entidades plena capacidad para adquirir a título oneroso o gratuito, poseer y arrendar bienes y derechos de cualquier clase —artículo 65.1—, que se incorporarán al Patrimonio de la Comunidad

de Madrid cuando los mismos resulten innecesarios para el cumplimiento de sus fines, salvo que la norma de creación disponga lo contrario —artículo 66.2—. En todo caso, las entidades podrán enajenar los bienes adquiridos por ellas mismas siempre que dichas enajenaciones formen parte de sus operaciones estatutarias y constituyan el objeto directo de sus actividades —artículo 66.1—. Tanto la enajenación como la adquisición de bienes inmuebles o muebles habrá de efectuarse conforme a los requisitos y principios previstos en la Ley. La afectación de bienes y derechos patrimoniales propios a los fines o servicios públicos que presten los entes institucionales será acordada por el Consejero de Presidencia y Hacienda, a propuesta del Consejo de Administración, entendiéndose implícita la afectación a dichos fines en los supuestos previstos en la Ley —artículo 67.1—. Por último, ha de destacarse que los bienes y derechos adscritos a las personificaciones instrumentales conservarán su calificación jurídica originaria y únicamente podrán ser utilizados para el cumplimiento de sus fines, ejerciendo las mismas sobre dichos bienes los derechos y prerrogativas relativas al dominio público legalmente establecidas, a efectos de su conservación, administración y defensa.

6.2.3. *Determinaciones complementarias*

Complementan el texto articulado del cuerpo legal, en primer lugar, nueve disposiciones adicionales. Las cinco primeras tienen por objeto precisar el régimen de determinados patrimonios especiales, con el siguiente objeto: «Primera. Patrimonio de suelo y vivienda»; «Segunda. Patrimonio del Canal de Isabel II»; «Tercera. Patrimonio afecto al Instituto de Realojamiento e Integración Social»; «Cuarta. Propiedades administrativas especiales y patrimonio histórico»; y «Quinta. Especialidades respecto del Inventario General de Bienes y Derechos». La Sexta se ocupa de los «Convenios en materia patrimonial», remitiendo a su regulación específica el régimen de los convenios urbanísticos. Las tres últimas adicionales tienen por objeto modificaciones legislativas enderezadas a adecuar los conceptos definidos por la Ley y salvar lagunas y colisiones normativas, en concreto: «Séptima. Modificación parcial de la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid»; «Octava. Modificación parcial de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid»; y «Novena. Modificación parcial de los artículos 219 y 221 de la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid». Al respecto ha de considerarse la Resolución de la Dirección General de Patrimonio, de 15 de octubre de 2001, de modificación de la precedente Resolución 273/1998, de 23 de julio, de procedimientos para la adquisición de productos de gestión centralizada, que, en materia de contratación administrativa, procede a aclarar el contenido del apartado 5 de la Disposición Adicional Octava de la Ley 3/2001⁶⁵.

⁶⁵ La meritada Resolución fue editada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 253, de 24 de octubre, p. 9.

A las disposiciones adicionales les sigue una Transitoria Única —relativa a la tramitación de los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley—, dos disposiciones derogatorias —la primera genérica y la segunda específica— y dos disposiciones finales —habilitando al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley y determinando la entrada en vigor de la norma a los dos meses de su publicación en el diario oficial—.

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

Inherente a la afirmación de su personalidad jurídica y de la capacidad para ser titular de un patrimonio propio es el reconocimiento a la Administración autonómica de la posibilidad de declarar su voluntad por vía contractual, tanto en régimen de Derecho privado como en régimen de Derecho público, pudiendo, en este último ámbito, al amparo de su potestad normativa, establecer la legislación contractual de pertinente aplicación.

Ahora bien, en los términos establecidos por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, la normativa contractual autonómica está condicionada por la observancia de la legislación estatal básica sobre contratos y concesiones administrativas, de aplicación general a todas las Administraciones públicas, conformada, *hic et nunc*, por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. El marco normativo básico de la contratación pública se ha visto completado con la entrada en vigor del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre —en su regulación, obvio es, no podemos detenernos—.

Consecuentemente, en coherencia con el título estatal afirmado por el Constituyente, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de contratos administrativos. Así lo establece, de forma expresa, el Estatuto de Autonomía, en la redacción dada al artículo 27.2 por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, del siguiente tenor:

«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:

2. [...] Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid».

Corresponde, asimismo, a la Comunidad de Madrid el ejercicio de sus competencias en cuanto a organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y la facultad de dictar reglamentos internos de organización de sus servicios. Así se colige del tenor del artículo 34.3 del Estatuto de Autonomía —originario artículo 35.3—:

«Las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid llevan implícito la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección».

7.2. La normativa autonómica reguladora: el Capítulo V del Título IV de la Ley de Gobierno y Administración (art. 62)

Presupuesto el título competencial autonómico, el artículo 62 de la Ley 1/1983, en su vigente redacción⁶⁶, delimita la normativa de pertinente aplicación en materia contractual.

«La contratación de la Comunidad de Madrid se regirá por la legislación básica del Estado en materia de contratos de las Administraciones Públicas y por las leyes de la Asamblea de Madrid y demás normas de carácter reglamentario que se dicten para su desarrollo y ejecución».

Anteriormente referida la legislación básica del Estado, por lo que respecta a la normativa autonómica en la materia, con rango de ley, está conformada por el Capítulo V del Título IV de la Ley de Gobierno y Administración, el cual se ocupa, específicamente, *«De la contratación»* en el ámbito de la Comunidad de Madrid, artículos 62 a 68. Ha de advertirse que las prescripciones de la Ley 1/1983 contienen, en esencia, prescripciones orgánicas, tendentes a precisar las particularidades derivadas de la organización propia de la Comunidad Autónoma, omitiéndose el establecimiento de reglas sustantivas sobre la contratación.

De otro lado, la Comunidad de Madrid ha venido ejerciendo su potestad reglamentaria mediante la creación y regulación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, del Registro de Contratos, del Registro de Licitadores y de la Junta Central de Compras de la Comunidad de Madrid, así como con la aprobación de diversas normas con incidencia en los procedimientos de contratación por afectar a la gestión de los gastos, a los órganos que intervienen o a las propias actuaciones administrativas. Frente a esa normativa dispersa, a partir de la aprobación del Texto Refundido de

⁶⁶ La redacción del precepto responde a la reforma operada por el artículo 10.2 de la, anteriormente citada, Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

El precepto originario de la Ley 1/1983 disponía que *«Los contratos que celebre la Comunidad de Madrid, se regirán por la legislación del Estado, con las particularidades derivadas de la organización propia de la Comunidad Autónoma».*

la Ley de Contratos y del Reglamento General de Contratación, se estableció la regulación hoy en vigor, constituida por el, anteriormente citado, Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, del que, por su relevancia y eficacia derogatoria, me ocupo en un apartado ulterior.

Antes de proceder sincréticamente a la consideración del contenido del *corpus* normativo, debe tenerse en cuenta que las determinaciones originarias de la Ley de Gobierno y Administración⁶⁷ han sido modificadas para adaptarlas al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y para simplificar y flexibilizar los procedimientos de contratación en la Administración regional.

Las reformas, paralelas a las operadas en la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, se produjeron, primero, por la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁶⁸, cuyo Capítulo IV, «*Ley de Gobierno y Administración*», artículo 8, está específicamente dedicado, conforme declara su rúbrica, a la «*Modificación parcial de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid*». En virtud del mismo, en primer lugar, se dio nueva redacción a sus artículos 48.4 y 58 —reformando la regulación de la actividad de atención al ciudadano (artículo 48.4) y la referente a la actividad del registro (artículo 58), a fin de adaptar el contenido de esas regulaciones a lo previsto al respecto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común—. En segundo lugar, por cuanto aquí importa, se modificaron los preceptos de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, referentes a la contratación administrativa, en concreto, sus artículos 21.q), 64, 65 y 66. Así, por un lado, se precisaron los supuestos en los que el Gobierno debe autorizar la celebración de los contratos; por otro, se reguló la participación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en el procedimiento para la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales y de prescripciones técnicas generales, así como la competencia del órgano de contratación para aprobar los modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación a los contratos de naturaleza análoga, previo informe de los Servicios Jurídicos y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Además se afirmó la obligación de publicar, en todo caso, en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* las licitaciones y adjudicaciones de los contratos que, de acuerdo con la legislación de contratos de las Administraciones

⁶⁷ El régimen originario de la Ley de Gobierno y Administración fue estudiado por Juan Pemán Gavín, «El régimen de la actividad de la Administración de la Comunidad de Madrid», en el colectivo *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, op. cit., Capítulo VI, concretamente en las pp. 274 a 278, epígrafe «V. Los contratos de la Administración».

⁶⁸ La Ley 14/2001 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 28 de diciembre de 2001, núm. 308, p. 518; luego se insertó en el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de marzo de 2002, núm. 55, p. 8898.

Públicas, estén sujetos a publicidad, sin perjuicio de la publicación en los demás diarios y boletines que corresponda. Finalmente, se modificó el artículo 66, que regula la Mesa de Contratación, introduciéndose una regulación más genérica y flexible respecto de la composición de dicha Mesa, a fin de facilitar el funcionamiento eficaz de la misma.

Ulteriormente, la Ley de Gobierno y Administración, en la materia considerada, se ha visto afectada por la, ya referida, Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Su Capítulo IV, «Contratación administrativa», al margen de afectar al régimen de contratación de los organismos autónomos —artículo 11, «Modificación parcial de la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid»— y al Patrimonio de la Comunidad de Madrid —artículo 12, «Modificación parcial de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid», a la que en el epígrafe anterior se ha hecho referencia—, en su artículo 10, bajo la rúbrica «Modificación parcial de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid», dio nueva redacción a los artículos 41.i), 62, 63, 64 y 67 de la Ley 1/1983. La reforma tuvo por objeto mejorar su redacción y hacerla más acorde con la vigente regulación de los contratos de las Administraciones Públicas, al definir las competencias de los Consejeros como órganos de contratación —artículo 63—, así como establecer el régimen jurídico aplicable a los contratos que celebre la Comunidad de Madrid —artículo 62—. Asimismo, se dio una nueva redacción al precepto que establece los supuestos en los que será necesario Acuerdo del Gobierno autorizando la celebración de los contratos, enumerando los mismos de forma más pormenorizada y precisa —artículo 64—. De otro lado, se modificó la previsión que, respecto de las garantías exigidas para los contratos con la Administración, establece la Ley 1/1983 —artículo 67—, debido a la necesidad de adaptarla a la normativa vigente en materia de contratos de las Administraciones Públicas. Por último, la nueva redacción recogió la posibilidad de depositar las garantías en los establecimientos equivalentes de otras Administraciones Públicas con las que se hubieran suscrito convenios.

Una última consideración general debe formularse antes de adentrarnos en las particularidades del régimen de la contratación administrativa autonómica, referida al Parlamento regional. En efecto, la Asamblea de Madrid goza de su propio sistema de fuentes en la materia, regido por la legislación del Estado, con las particularidades derivadas de la organización de la Cámara, correspondiendo la condición de órganos de contratación a la Mesa, el Presidente y su Secretario General, con una Mesa de contratación propia⁶⁹.

⁶⁹ Me remito al excelente estudio de Marazuela Bermejo, «El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid (II.ª parte)», *op. cit.*, específicamente sus pp. 126 a 134.

7.3. Las particularidades del régimen de la contratación administrativa autonómica

Presupuesto lo anterior, a tenor de la redacción vigente de la Ley 1/1983, las particularidades del régimen de la contratación administrativa de la Administración autonómica, en el marco de la legislación estatal básica, pueden sintetizarse como sigue.

7.3.1. El régimen competencial (arts. 63 a 65)

En primer lugar, la Ley 1/1983 procede, en sus artículos 63, 64 y 65, a delimitar las competencias en la materia.

A tenor del artículo 63 se fija la competencia en materia contractual de los titulares de los distintos departamentos en que se estructura la Administración autonómica, atribuyéndose a los Consejeros la competencia general para contratar en nombre de la Comunidad de Madrid⁷⁰:

«Los Consejeros son los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Madrid y están facultados para celebrar contratos en su nombre y representación, en el ámbito de sus respectivas competencias».

No obstante la competencia general de los Consejeros, la Ley precisa, en su artículo 64⁷¹, de forma pormenorizada, los supuestos en que es nece-

⁷⁰ El reproducido texto es consecuencia de la redacción operada por el artículo 10.3 de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

El precepto originario de la Ley 1/1983 disponía lo que sigue: *«Los Consejeros, dentro de sus respectivas competencias, son los Órganos de contratación de la Comunidad y están facultados para celebrar, en nombre y representación de aquella, los contratos en que ésta intervenga, previa, en todo caso, la oportuna consignación presupuestaria y consiguiente fiscalización».*

⁷¹ El artículo 64 fue modificado, primero, por la Ley 14/2001 y, posteriormente, estableciendo la redacción hoy vigente, por el artículo 10.4 de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

En su redacción originaria, el artículo 64 de la Ley 1/1983 establecía:

«1. Será necesario acuerdo del Consejo de Gobierno autorizando la celebración de los contratos cuando:

a) Su cuantía exceda de la que la Ley de Presupuestos de la Comunidad fije como atribución del Consejero, o fuere indeterminada.
b) Tengan un plazo de ejecución superior a un año y hayan de comprometerse fondos públicos de futuros ejercicios presupuestarios.»

La Ley 14/2001 modificó sustancialmente sus determinaciones, base de las hoy vigentes, disponiendo lo siguiente:

«Será necesario Acuerdo del Gobierno autorizando la celebración de los contratos cuando:

a) Corresponda al Gobierno la aprobación del gasto conforme a lo establecido en la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

b) Se trate de contratos de carácter plurianual que requieran la modificación de los porcentajes o del número de anualidades a los que se refiere el artículo 55.4 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

c) Se concierte el pago mediante los sistemas de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra y el número de anualidades supere el máximo previsto al efecto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

saría la autorización del Gobierno de Madrid para celebrar contratos, disponiendo lo que sigue:

«1. Será necesario Acuerdo del Gobierno autorizando la celebración de los contratos en los siguientes supuestos:

- a) En los contratos de cuantía indeterminada.*
- b) Cuando el importe del contrato coincida con las cuantías que para la autorización de gastos la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid reserve a la autorización del Gobierno.*
- c) En los contratos de carácter plurianual que requieran la modificación de los porcentajes o del número de anualidades a los que se refiere el artículo 55.4 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.*
- d) Cuando se concierte el pago mediante los sistemas de arrendamiento financiero o de arrendamiento con opción de compra y el número de anualidades supere el máximo previsto al efecto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.*
- e) En los contratos de obras que se efectúen bajo la modalidad de abono total del precio, según lo previsto en la legislación sobre contratos públicos.*
- f) En los contratos de suministro de bienes muebles con pago aplazado en el supuesto recogido en el artículo 57.3 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.*

2. Cuando el Gobierno autorice la celebración del contrato deberá autorizar igualmente su modificación cuando sea causa de resolución y la resolución misma, en su caso».

Complementa la delimitación competencial el artículo 65⁷², estableciendo las atribuciones para la aprobación de pliegos y cláusulas administrativas, al margen de conferir de forma expresa al *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* la condición de instrumento de publicidad formal en materia contractual. En mérito del mismo:

«1. Corresponde al Gobierno de la Comunidad de Madrid, a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, a través del Consejero de Hacienda, y previo dictamen del Consejo de Estado, la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales.

d) Se trate de contratos de obras que se efectúen bajo la modalidad de abono total del precio, a que se refiere el artículo 55.5 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, o de contratos de suministro de bienes muebles en el supuesto recogido en el artículo 57.3 de la misma Ley.

Cuando el Gobierno autorice la celebración del contrato deberá autorizar igualmente su modificación cuando sea causa de resolución y la resolución misma, en su caso».

⁷² Su redacción es obra de la reforma introducida por el artículo 8.5 de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

De acuerdo con la originaria redacción, el artículo 65 de la Ley 1/1983 establecía:

«Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la correspondiente Consejería y previo y preceptivo informe de la de Economía y Hacienda y del Consejo de Estado, la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales, y a los Consejeros, la aprobación de proyectos técnicos y los pliegos de condiciones facultativas y administrativas particulares que hayan de servir de base a cada contrato».

Corresponde al Gobierno de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Consejero correspondiente, la aprobación de los pliegos de prescripciones técnicas generales, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

2. *Compete a los órganos de contratación la aprobación de los proyectos técnicos y de los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares que hayan de servir de base a cada contrato.*

Los órganos de contratación podrán establecer modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación a los contratos de naturaleza análoga, previo el preceptivo informe de los Servicios Jurídicos y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

3. *Se anunciarán en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid las licitaciones y adjudicaciones de los contratos que de acuerdo con la legislación de contratos de las Administraciones Públicas estén sujetos a publicidad, sin perjuicio de la obligación, en su caso, de su publicación en otros diarios o boletines oficiales».*

7.3.2. La Mesa de contratación (art. 66)

La Ley de Gobierno y Administración se ocupa, en otro orden de ideas, de una institución capital en materia contractual, cual es la Mesa de contratación, delimitando su composición. Con dicho objeto, el artículo 66⁷³ dispone que en cada Consejería existirá una Mesa de Contratación constituida por un Presidente, un mínimo de cuatro vocales y un Secretario designados por el órgano de contratación, el último entre funcionarios del mismo o, en su defecto, entre el personal a su servicio. Entre los vocales deberá figurar necesariamente un Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y un Interventor.

La designación de los miembros de la Mesa de Contratación podrá hacerse con carácter permanente o de manera específica para la adjudicación de uno o más contratos. Si es permanente o se le atribuyen funciones para una pluralidad de contratos, su composición deberá publicarse en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*.

Las prescripciones legales han sido desarrolladas en el Capítulo I, Sección 3.^a, «*De la presentación de proposiciones y de la Mesa de contratación*», artículos 17 a 21, del Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

⁷³ La redacción es consecuencia de la modificación operada por el artículo 8.6 de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

La redacción originaria del artículo 66 era del siguiente tenor:

«*En cada Consejería existirá una Mesa de Contratación presidida por el Consejero respectivo, por razón del objeto del contrato, o persona en quien delegue, y que estará integrada por el Jefe del Servicio al que el contrato se refiera; un Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad; el Interventor o funcionario del servicio de Intervención en quien delegue aquél y un Secretario, que será el Secretario general Técnico de la Consejería correspondiente, o funcionario en quien delegue*».

7.3.3. Las garantías de la contratación (art. 67)

En materia de garantías de la contratación, el artículo 67⁷⁴ establece que aquellas que, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se exijan en los contratos que celebren los órganos de contratación de la Comunidad de Madrid, se depositarán, cuando este requisito sea preceptivo, en la Tesorería de la Comunidad de Madrid o en los establecimientos equivalentes de otras Administraciones públicas, en los términos previstos en los convenios que a tal efecto se suscriban con las mismas.

La determinación legal se ha complementado con lo dispuesto en el Capítulo I, Sección 4.^a, «De las garantías», artículos 22 a 25, del Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

7.3.4. El Registro de contratos (art. 68)

Por último, de conformidad con el criterio inicialmente adoptado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad al crear un Registro de Contratos bajo la dependencia directa del Consejero de Economía y Hacienda, a quien se facultaba para su organización —*ex* artículo 22.2 del Decreto 14/1983, de 16 de junio—, el artículo 68 de la Ley 1/1983 —único precepto del Capítulo V que mantiene la redacción originaria— establece un Registro de Contratos como instrumento informativo de la contratación administrativa de la Comunidad de Madrid. A tenor del mismo:

«1. Se crea un Registro de Contratos bajo la dependencia directa del Consejero de Economía y Hacienda, a quien se faculta para su organización a los efectos de lo previsto en la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento General.

2. La clasificación y registro de Contratistas se efectuará de acuerdo con la legislación del Estado».

La organización y el funcionamiento del Registro de Contratos fueron regulados, *ab initio*, por la Orden 74/1985, de 6 de febrero⁷⁵, y la Orden 184/1986, de 3 de marzo⁷⁶, ambas del Consejero de Economía y Hacienda, por las que se desarrollaban las normas de organización y fun-

⁷⁴ La redacción del precepto responde a la reforma operada por el artículo 10.5 de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

El texto originario del artículo 67 de la Ley 1/1983 era el siguiente:

«Las fianzas de los contratistas que se constituyan en metálico, títulos de deuda pública, o por aval solidario debidamente legitimado de acuerdo con lo señalado en el artículo 122 de la Ley de Contratos del Estado se podrán formalizar indistintamente en la Tesorería de la Comunidad o en la Caja General de Depósitos».

⁷⁵ La Orden 74/1985 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 18 de febrero de 1985, núm. 41.

⁷⁶ La Orden 184/1986 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 17 de marzo de 1986, núm. 64.

cionamiento del Registro de Contratos, cuyas prescripciones fueron sustituidas por la posterior Orden del Consejero de Hacienda 374/1994, de 28 de febrero, de Organización y Funcionamiento del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid⁷⁷.

Sin embargo, el nuevo marco jurídico de la contratación administrativa estatal establecido por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, y por el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley, determinaron la necesaria adaptación de la normativa reguladora del funcionamiento del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid. La misma se operó por el Decreto 214/1998, de 17 de diciembre, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid⁷⁸, texto integrado por dieciséis artículos, una Disposición Adicional Única, dos Transitorias, una Derogatoria Única y tres Disposiciones Finales.

Con posterioridad, aprobado el Texto Refundido de la Ley de Contratos y su Reglamento General de Contratación, se estableció la normativa hoy en vigor, constituida por el Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. El mismo dedica a su regulación el Capítulo III, «*Del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid*», artículos 55 a 67, procediendo a la adaptación de la organización y funcionamiento del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid al régimen del Registro Público de Contratos integrado en el Ministerio de Hacienda contemplado en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

7.4. El Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid

El Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid —vigente al mes de su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 11 de abril de 2003— tiende a la coordinación, normalización y mejora del sistema de contratación pública. Con dicho objeto, no sólo comporta la adaptación a la normativa estatal, sino que procede a actualizar y mejorar las normas autonómicas basándose en la experiencia derivada de su aplicación práctica. Además, el Reglamento cumple una función recopiladora de anteriores disposiciones, incorporando a su texto tanto las normas reglamentarias vigentes, con las necesarias actualizaciones y adaptaciones, como reproduciendo los preceptos contenidos en diversas leyes de la Comunidad de Madrid que regulan la contratación pública, con el objetivo de constituir la norma esencial de referencia en la Administración

⁷⁷ La Orden 374/1994 fue publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 17 de marzo de 1994, núm. 64, p. 3; corrección de errores en el posterior núm. 93, de 21 de abril, p. 15.

⁷⁸ El Decreto 214/1998 fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 20 de enero de 1999, núm. 16, p. 4; corrección de errores en el *Boletín Oficial* de 26 de febrero de 1999, núm. 48, p. 4.

regional que complete el marco normativo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su Reglamento General y, por su aportación a un mejor conocimiento de la normativa, contribuir a la mejora de la gestión.

En cuanto a su estructura, el Reglamento General se divide en cinco capítulos.

El primero de ellos —«*De los contratos públicos de la Comunidad de Madrid en general*», artículos 1 a 36— constituye la parte general y, sin reiterar lo ya establecido en la normativa estatal directamente aplicable, en él se aclaran y armonizan diversos aspectos relativos a los órganos de contratación, los pliegos de condiciones de los contratos, la tramitación de los expedientes de contratación, la publicidad de las licitaciones y las Mesas de contratación; se regulan los procedimientos para la declaración de la prohibición de contratar y para la devolución de las garantías; y contiene una serie de disposiciones referidas a determinados tipos de contratos. El Capítulo I se estructura internamente en seis secciones, las siguientes: Sección 1.^a, «*Disposiciones generales*», artículos 1 a 12; Sección 2.^a, «*De las prohibiciones de contratar*», artículos 13 a 16; Sección 3.^a, «*De la presentación de proposiciones y de la Mesa de contratación*», artículos 17 a 21; Sección 4.^a, «*De las garantías*», artículos 22 a 25; Sección 5.^a, «*Normas de aplicación a determinados contratos*», artículos 26 a 31; y Sección 6.^a, «*De la contratación centralizada de bienes y servicios*», artículos 32 a 36.

En el Capítulo II —«*De la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid*», artículos 37 a 54— se actualiza el régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, órgano consultivo en materia de contratación pública de la Comunidad de Madrid. Su articulado está distribuido en las siguientes tres secciones: Sección 1.^a, «*Naturaleza y funciones*», artículos 37 y 38; Sección 2.^a, «*Organización y funcionamiento*», artículos 39 a 47; y Sección 3.^a, «*Otras disposiciones*», artículos 48 a 54.

En el Capítulo III —«*Del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid*», artículos 55 a 67—, se adapta la organización y funcionamiento del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid al nuevo régimen del Registro Público de Contratos integrado en el Ministerio de Hacienda contemplado en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Sus determinaciones están agrupadas de acuerdo con las siguientes rúbricas: Sección 1.^a, «*Dependencia y funciones*», artículos 55 y 56; Sección 2.^a, «*De la inscripción de los contratos*», artículos 57 a 62; y Sección 3.^a, «*Otras disposiciones*», artículos 63 a 67.

Al Registro de Licitadores se dedica el Capítulo IV —«*Del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid*», artículos 68 a 82—, con el objetivo de aumentar su contribución a facilitar la concurrencia y constituir un mecanismo de simplificación administrativa. Su disciplina trata, sucesivamente: Sección 1.^a, «*Disposiciones Generales*», artículos 68 a 73; Sección 2.^a, «*Del procedimiento de inscripción en el Registro*», artículos 74 a 79; y Sección 3.^a, «*Otras disposiciones*», artículos 80 a 82.

En el Capítulo V —«*De la Junta Central de Compras de la Comunidad de Madrid*», artículos 83 a 92— se actualiza y adapta el régimen orgánico y funcional de la Junta Central de Compras de la Comunidad de Madrid, órgano colegiado con competencias de contratación de bienes y servicios en régimen de gestión centralizada. El Capítulo está estructurado en dos secciones: Sección 1.^a, «*Naturaleza y funciones*», artículos 83 a 85; y Sección 2.^a, «*Organización y funcionamiento*», artículos 86 a 92.

El contenido del Reglamento se completa con varias disposiciones adicionales —tres—, Transitorias —tres— y Finales —una, habilitando al Consejero de Hacienda para su desarrollo y ejecución, así como para modificar mediante Orden los anexos del mismo cuando resulte conveniente por razones de actualización, adecuación, mejora o simplificación—; así como con una serie de anexos que recogen los modelos para la constitución de garantías, los de comunicación al Registro de Contratos y los relativos al Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid.

Especial relevancia tiene la prolija y detallista Disposición Derogatoria del Decreto 49/2003, «*Vigencias y disposiciones que se derogan*», que, por su trascendencia, reproduzco a continuación:

«1. Quedan derogadas las siguientes disposiciones:

- a) Decreto 113/1988, de 27 de octubre, por el que se fija el porcentaje de gastos generales que han de aplicarse en los proyectos de obra que se redacten y se aprueben por las Consejerías y Organismos Autónomos de la Comunidad de Madrid.
- b) Decreto 4/1996, de 18, de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid.
- c) Decreto 93/1996, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Central de Compras de la Comunidad de Madrid.
- d) Decreto 125/1996, de 29 de agosto, por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Registro de Licitadores.
- e) Decreto 214/1998, de 17 de diciembre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Contratos de la Comunidad de Madrid.
- f) Decreto 155/2000, de 29 de junio, por el que se dispone la obligatoriedad de expedir un certificado del Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad de Madrid como requisito necesario en los contratos de obras sobre inmuebles cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Madrid.
- g) Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de marzo de 2000, por el que se dispone que los órganos de contratación de la Comunidad de Madrid deben comunicar al Gobierno, con carácter previo a las adjudicaciones de determinados contratos, los términos de las mismas.
- h) Orden 819/1997, de 21 de abril, de la Consejería de Hacienda, por la que se regula la inclusión en los trabajos de imprenta, de información relativa al número de ejemplares de la tirada, coste unitario y número y fecha de la edición.
- i) Resolución de 6 de mayo de 1999, conjunta de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, la Intervención General y la Dirección General de Presupuestos y Patrimonio, relativa a la adaptación de la aplicación, en el ámbito de la Comu-

nidad de Madrid, de lo establecido en el artículo 68.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. Quedan, asimismo, derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a este Decreto y al Reglamento que se aprueba.

3. Hasta que se dicten nuevas normas de desarrollo, conservarán su vigencia las siguientes disposiciones:

a) Orden 1840/1994, de 18 de octubre, del Consejero de Hacienda, por la que se determinan los suministros de gestión centralizada y los procedimientos para su adquisición.

b) Resolución 273/1998, de 23 de julio, de la Presidencia de la Junta Central de Compras de la Comunidad de Madrid, por la que se da publicidad al desarrollo de los procedimientos para la adquisición de productos de gestión centralizada.

c) Orden de 8 de septiembre de 2000, del Consejero de Presidencia y Hacienda, por la que se establece el procedimiento para la publicación de los pliegos de condiciones de los contratos públicos en el sitio web de la Comunidad de Madrid en Internet».

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

La «Economía y Hacienda» de la Comunidad de Madrid están disciplinadas en el Título V del Estatuto de Autonomía, artículos 51 a 63.

Sus prescripciones —sustancialmente afectadas por la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio— parten del reconocimiento de la autonomía financiera de la Comunidad para el desarrollo y ejecución de sus competencias efectuado por el artículo 156.1 de la Constitución, dentro de los principios de coordinación con la Hacienda estatal y local, de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que recoge las líneas básicas del sistema financiero de las denominadas Comunidades de régimen común —excluidas las que disponen de un régimen singular de concierto— y demás normas que la desarrollan —artículo 51, que conserva la redacción originaria—.

Por lo demás, las prescripciones estatutarias son ciertamente heterogéneas, de tal modo que se regula el régimen de ingresos y gastos, núcleo de su disciplina —artículos 53, 54, 55, 56, 59 y 60—, se regulan, en los términos ya considerados, los bienes de la Comunidad —artículo 52—, se proclama la colaboración con el Estado y los Ayuntamientos en todos los aspectos relativos al régimen fiscal y financiero —artículo 57—, se atribuye a la Comunidad el mismo tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado —artículo 58—, se diseñan las líneas básicas del régimen presupuestario —artículo 61—, se afirma la participación del Gobierno de Madrid

en las empresas o entidades financieras cuyo ámbito de actuación se extienda fundamentalmente a la provincia de Madrid —artículo 62— y se prevé la elaboración de un programa anual de actuación del sector público económico, cuyas líneas generales estarán coordinadas con la actividad presupuestaria anual —artículo 63—.

8.2. El régimen transitorio de la ordenación económico-financiera en la Ley de Gobierno y Administración (arts. 69 a 81)

En desarrollo de las prescripciones estatutarias, la primera norma con rango de ley emanada del Parlamento autonómico, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, dedicaba a la disciplina de la ordenación económico-financiera de la Comunidad el Capítulo IV de su Título IV, artículos 69 a 81⁷⁹.

Debe destacarse que el *corpus* normativo tenía una evidente naturaleza transitoria, conforme se colige de las referencias que el articulado realizaba a lo dispuesto en la pertinente «Ley de la Asamblea de Madrid».

El meritado Capítulo IV se estructuraba en seis Secciones, en las que, sucesivamente, se disciplinaban las siguientes materias.

En primer lugar, el régimen «*De los Presupuestos*» de la Comunidad —Sección 1.ª, artículos 69 y 70⁸⁰—, a partir de las determinaciones del artículo 61 del Estatuto, basadas en la configuración que, de los Presupuestos Generales

⁷⁹ Véase el análisis del régimen establecido por la Ley 1/1983 de Palao Taboada: «Economía y Hacienda», en el colectivo *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, op. cit., Capítulo VII, especialmente 281 a 349.

⁸⁰ Los originarios preceptos de la Sección comentada disponían:

Artículo 69:

«1. Conforme establece el artículo 61 del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno elaborará y someterá a la Asamblea, para su aprobación, el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad, que se ajustará a las determinaciones contenidas en el Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y Ley General Presupuestaria.

2. El Presupuesto será único, por programas de actuación, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de los Organismos, Instituciones, Empresas y Sociedades de ella dependientes. Se consignará en el Presupuesto el importe de los beneficios fiscales que afecten a los Tributos de la Comunidad.

3. El Consejo de Economía y Hacienda remitirá a la Asamblea los datos señalados en el artículo 131 de la Ley General Presupuestaria. Dichos datos se publicarán en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

Artículo 70:

«1. Corresponde a la Consejería de Economía y Hacienda determinar la estructura de los Presupuestos de la Comunidad y someter al acuerdo del Consejo de Gobierno el anteproyecto de Ley de los presupuestos de cada año que se formará en base del proyecto que presentará el Órgano correspondiente de la Asamblea de Madrid y de los anteproyectos de estados de gastos y, en su caso, de ingresos, que deberán remitir los Órganos superiores de gobierno y administración de la Comunidad de Madrid.

2. Hasta tanto no se apruebe la Ley de la Asamblea de Madrid reguladora del régimen general presupuestario a que se refiere el artículo 59 del Estatuto de Autonomía, serán de aplicación los preceptos de la Ley General Presupuestaria sobre créditos y sus modificaciones y, en general, sobre ejecución y liquidación de los presupuestos, con las adaptaciones que imponga lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y con las particularidades derivadas de la organización propia de la Comunidad de Madrid».

del Estado, realiza el artículo 134 de la Constitución, si bien, dado el carácter unicameral del Parlamento autonómico, la presentación del proyecto a la Asamblea ha de realizarse con una antelación mínima de dos meses a la fecha del inicio del correspondiente ejercicio presupuestario.

Seguidamente, la regulación «*De la ordenación de gastos y pagos*» —Sección 2.^a, artículos 71 a 73⁸¹—, delimitando las competencias para la aprobación de los gastos y el proceso de pago tanto en los órganos de la Administración centralizada como en las personificaciones instrumentales que conforman la Administración institucional autonómica.

A continuación se incluían las prescripciones respecto «*De la gestión y recaudación de los derechos económicos de la Comunidad*» —Sección 3.^a, artículo 74⁸²—, fijando las competencias en la materia.

Ulteriormente se diseñaba el sistema «*Del control de la gestión económica de la Comunidad*» —Sección 4.^a, artículo 75⁸³—, ejercido, en su respectivo

⁸¹ Los tres artículos incluidos en la Sección 2.^a establecían:

Artículo 71:

«1. Corresponde al Presidente del Consejo de Gobierno y a los Consejeros aprobar los gastos propios de los servicios a su cargo, salvo los casos, reservados, por Ley de la Asamblea de Madrid a la competencia del Consejo de Gobierno, así como autorizar su compromiso y liquidación, e interesar del Consejero de Economía y Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos.

2. Las competencias indicadas en el proceso del gasto se ejercerán en la Administración Institucional de la Comunidad por los Gerentes de los correspondientes Organismos, con las salvedades que se establecen en el número siguiente respecto al Consejo de Gobierno y las que puedan resultar, también según las leyes, de la relación de tutela con la Consejería a la que estén adscritos.

3. Será competencia del Consejo de Gobierno la aprobación de los gastos superiores a la cuantía que la Ley de Presupuestos de la Comunidad determine como atribución del Consejero, salvo que tengan consignación presupuestaria expresa e individualizada y cuando, con independencia de la cuantía, esté previsto en Ley del Estado su aprobación por el Consejo de Ministros».

Artículo 72:

«1. El proceso del pago, en el que se comprende la ordenación de los pagos y la efectiva realización de los mismos, estará bajo la superior autoridad del Consejero de Economía y Hacienda.

2. El Tesorero General de la Comunidad ejercerá las funciones de Ordenador General de Pagos, y se podrán establecer las Ordenaciones secundarias de pagos que se consideren necesarias, previa autorización del Consejo de Gobierno. El nombramiento de sus titulares corresponderá al Consejero de Economía y Hacienda.

En los Organismos con personalidad jurídica propia, la ordenación de pagos corresponde al Órgano al que esté atribuida por la normativa vigente y sus propios Estatutos».

Artículo 73:

«La expedición de libramientos, así como su carácter y justificación, se acomodarán a los preceptos que sobre estos extremos se contienen en la Ley General Presupuestaria».

⁸² El artículo 74 de la Ley 1/1983 prescribía:

«La administración, gestión y recaudación de los derechos económicos de la Hacienda de la Comunidad corresponden al Consejero de Economía y Hacienda y se realizarán de acuerdo con la normativa que regule estas funciones en la Administración del Estado.

La recaudación de los citados derechos podrá realizarse en período voluntario o por vía ejecutiva. Las certificaciones de descubierto, expedidas por los funcionarios que tengan a su cargo el control contable de los ingresos, serán título suficiente para iniciar la vía de apremio.

La providencia de apremio se dictará por los Tesoreros de la Comunidad».

⁸³ A tenor del originario artículo 75:

«El control de la gestión económica de los Órganos de la Comunidad, se ejercerá:

a) Por el Tribunal de Cuentas, conforme a lo dispuesto en su Ley Orgánica, y en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía.

b) Por la Asamblea, de conformidad con los artículos 14 y 61 del Estatuto.

ámbito, por el Tribunal de Cuentas y la Asamblea de Madrid, así como, en cuanto al control interno, por la Intervención General.

En quinto lugar, entrando ya en el aspecto orgánico, se fijaban las bases del régimen «*De la Intervención general*» de la Comunidad de Madrid —Sección 5.^a, artículos 76 a 79⁸⁴—, de la que se predicaba su independencia funcional, concretando sus funciones y el estatuto personal del Interventor General y de los Interventores-delegados.

Por último, se trataba «*De la Tesorería General*» —Sección 6.^a, artículos 80 y 81⁸⁵—, a cuya gestión se encomendaba la custodia y manejo de todos los recursos financieros de la Comunidad, ya fueran dinero, valores o créditos, así como la realización de los cobros y pagos, actuando de acuerdo con el principio de unidad de caja.

c) *Por la Intervención General en cuanto al control interno, de acuerdo con lo dispuesto en la sección siguiente».*

⁸⁴ Los cuatro preceptos integrantes de la Sección 5.^a eran del siguiente tenor:

Artículo 76:

«1. *La Intervención General de la Comunidad de Madrid, dependiente orgánicamente de la Consejería de Economía y Hacienda, pero con plena independencia funcional, ejercerá las siguientes funciones reguladas en la Ley General Presupuestaria y referidas a los Organos y actividades de la Comunidad:*

- a) *La interventora, con la finalidad y amplitud previstas en el artículo 16 de la Ley.*
- b) *La de auditoría a que se refiere el apartado b) del artículo 100 del citado texto legal.*
- c) *El control financiero establecido en los artículos 17.1 y 18 de la Ley.*
- d) *Las que respecto al control de eficacia, establecidas en el artículo 17.2, puede desarrollar a través del ejercicio de las indicadas en los apartados anteriores.*

2. *También corresponderá a la Intervención General la dirección de la Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma, con el alcance y el servicio de los fines establecidos en el Título VI de la citada Ley General Presupuestaria».*

Artículo 77:

«1. *Las funciones indicadas en el artículo anterior se ejercerán con la misma extensión, efectos y modalidades que las establecidas para el Órgano que las ejerce en la Administración del Estado por la Ley General Presupuestaria y otras disposiciones con rango de Ley del Estado y con su misma independencia funcional respecto a las Autoridades comunitarias y demás Entidades cuya gestión se fiscalice.*

2. *El Interventor General será designado por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda».*

Artículo 78:

«*Por vía reglamentaria se establecerá la competencia de los Interventores-delegados del Interventor General de la Comunidad. En todo caso, la competencia para el ejercicio de la función interventora podrá ser delegada en aquéllos, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado».*

Artículo 79:

«*El régimen regulador de los posibles desacuerdos manifestados por la Intervención con el fondo o la forma de los actos, expedientes o documentos examinados, será análogo al establecido para tales supuestos por la legislación del Estado».*

⁸⁵ Los dos preceptos que constituían la Sección 6.^a disponían:

Artículo 80:

«*Todos los recursos financieros de la Comunidad Autónoma, ya sean dinero, valores o créditos, se integran en la Tesorería de la misma. La gestión de esta Tesorería, que comprenderá la custodia y manejo de los citados recursos, así como la realización de cobros y pagos, será de la competencia de la Consejería de Economía y Hacienda, y se efectuará de forma que sirva al principio de unidad de caja».*

Artículo 81:

«1. *El Tesorero General de la Comunidad será nombrado por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda.*

2. *El Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, podrá autorizar el ejercicio delegado de las funciones propias de la Tesorería General».*

8.3. El régimen jurídico vigente: Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid

Las prescripciones de la Ley de Gobierno y Administración en materia de ordenación económico-financiera fueron expresamente derogadas por la Disposición Derogatoria de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid⁸⁶.

La meritada Ley está compuesta por un Título Preliminar, de carácter general, y siete más, en los que se estructuran sus 134 artículos.

Aunque su estudio no es objeto específico del presente comentario⁸⁷, en cuanto el articulado de la misma sustituyó las prescripciones del Capítulo VI del Título IV de la Ley 1/1983, de forma sincrética, el régimen establecido por la Ley 9/1990 puede concretarse del siguiente modo, sin perjuicio de las modificaciones parciales de que ha sido objeto y que se detallan en el apartado final del presente epígrafe.

8.3.1. El concepto de la Hacienda de la Comunidad de Madrid

El Título Preliminar, artículos 1 a 20, bajo la rúbrica «*Principios generales*» define el contenido y ámbito de aplicación de la Hacienda, en el marco de la Ley.

Preciso es destacar que, frente al tradicional concepto jurídico, la redacción originaria de la Ley se orientó en línea de recepción del concepto económico de la Hacienda pública, procediendo a la inclusión de los bienes de la Comunidad —artículos 2, 21 y 22—, sin perjuicio de una remisión a la legislación de patrimonio en cuanto a su régimen jurídico se refiere. No puede ignorarse, sin embargo, el cambio de orientación que en la materia representa la ya considerada Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. En mérito de la misma, en efecto, se modificó el artículo 2.1 de la Ley 9/1990, circunscribiendo la Hacienda de la Comunidad al conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y demás empresas públicas. Consecuencia de lo anterior es que la propia Disposición Adicional Octava de la Ley 3/2001 alteró la rúbrica del Capítulo Primero del Título Primero, sustituyéndose la indicación «*Los bienes y derechos de la Hacienda de la Comunidad de Madrid*», por «*Los derechos de la Hacienda de la Comunidad de Madrid*». Por su parte, la Disposición Derogatoria de la Ley de Patrimonio derogó, de forma expresa, los artículos 21 y 22 de la Ley 9/1990, que eran los preceptos relativos a los bienes de la Comunidad.

⁸⁶ La Ley 9/1990 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 277, de 21 de noviembre, p. 2, con corrección de errores en el posterior *Boletín*, núm. 296, de 13 de diciembre; con posterioridad se editó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, de 9 de enero de 1991, p. 679.

⁸⁷ Me remito al estudio de Salvador Montejo Velilla, «La Hacienda de la Comunidad de Madrid», Capítulo 17 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 431 y ss.

Precisado lo anterior, ha de tenerse presente, respecto de la Asamblea de Madrid, que, dada su autonomía patrimonial, la Ley afirma la aplicación supletoria del régimen económico-financiero general diseñado por la misma, sin perjuicio de lo dispuesto por su normativa específica, con sus peculiaridades⁸⁸.

Desde estas premisas, con ánimo propedéutico, la Ley 9/1990 procede a definir conceptos como «Administración de la Comunidad», «organismos autónomos administrativos», «organismos autónomos mercantiles», «empresas públicas» y «entes públicos», cuya homogeneización resulta fundamental para determinar el alcance que luego, en cada caso concreto, tendrá la aplicación de la Ley.

Por último, ha de destacarse que se consagran, como no podía ser de otro modo, los tradicionales principios de legalidad, unidad de caja, presupuesto anual, único y universal, contabilidad, control y responsabilidad. De igual forma, se establece la distribución de competencias en la materia, se concretan las materias reservadas a la Ley y las prerrogativas de la Hacienda de la Comunidad, y se afirman los preceptivos controles parlamentarios del gasto.

8.3.2. *El régimen de la Hacienda de la Comunidad de Madrid*

El Título I de la Ley 9/1990, «*Del Régimen de la Hacienda de la Comunidad*», establece el régimen jurídico al que debe someterse la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en su doble vertiente de acreedora y deudora. Sus prescripciones, en lógica consecuencia, se desarrollan en dos capítulos, regulando sucesivamente los derechos y las obligaciones de la Hacienda autonómica.

8.3.2.1. *Los derechos*

Presupuesta la modificación operada por la Ley de Patrimonio respecto del originario concepto económico adoptado por la Ley, el vigente Capítulo I, artículos 21 a 37, procede a la consideración del régimen de «*Los derechos de la Hacienda de la Comunidad*», habiéndose derogado los artículos 21 y 22, que disciplinaban como parte del haber de la Hacienda los bienes de la Comunidad, sin perjuicio de la oportuna remisión, por lo que a su régimen jurídico se refiere, a lo dispuesto en su legislación específica.

⁸⁸ Sobre el particular, por todos, el cuidado estudio, dividido en dos partes, de Marazuela Bermejo, «El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid». La primera parte se publicó en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, junio de 1999, pp. 105 a 143; en la misma, tras las oportunas consideraciones generales, se analiza el régimen presupuestario, la Tesorería y el régimen contable de la Asamblea. La segunda —ya citada en materia patrimonial y contractual— vio la luz en el núm. 2 de la propia Revista, pp. 103 a 138; su contenido disecciona los regímenes de subvenciones y ayudas públicas, patrimonio y contratación, así como el control del régimen económico y las responsabilidades en la materia.

Respecto de los derechos de la Hacienda de la Comunidad, de conformidad con el artículo 53 del Estatuto de Autonomía, se procede a su enumeración, recogiendo a continuación el principio de su no afectación, salvo por ley, así como las prohibiciones que históricamente han sido acuñadas en el tratamiento de los derechos económicos de la Hacienda Pública. Tras señalar las prerrogativas de la Hacienda de la Comunidad y regular la prelación de créditos y la vía de apremio, continúa el Capítulo haciendo suyas las reformas habidas en cuanto al devengo y cómputo de los intereses de demora y representación en juicio, para terminar regulando el instituto de la prescripción. En este punto es de señalar la recepción del principio de eficiencia en la recaudación de los derechos económicos de la Comunidad. Por lo demás, ha de destacarse la repercusión que sobre las disposiciones del Título considerado tiene el concepto amplio de Hacienda pública establecido por el Título Preliminar, que se concreta en la extensión de varios de sus preceptos a las empresas y entes públicos de la Comunidad, en la línea integradora seguida para todo el sector público autonómico.

8.3.2.2. *Las obligaciones*

El Capítulo II del propio Título I, artículos 38 a 43, regula «*las obligaciones de la Hacienda de la Comunidad*». Sus determinaciones parten del establecimiento de las fuentes de las que nacen las obligaciones económicas de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y su exigibilidad, haciendo especial hincapié en las obligaciones nacidas de sentencia judicial firme, para las que se establecen mecanismos extraordinarios, en cumplimiento de la teoría constitucional de la separación de poderes. Se contempla en la Ley, asimismo, el supuesto de los contratos de la Administración sometidos al Derecho privado, cuya aceptación y elaboración doctrinal ha pugnado contra la obsolescencia de la Ley General Presupuestaria en este campo, cuya regulación se suplía por vía de interpretación de la laguna legal existente. Por último, ha de significarse que, en justa correspondencia con el tratamiento dado a los recursos económicos, se recoge en la Ley el derecho de los acreedores de la Comunidad al devengo de intereses a su favor, terminando el Capítulo con la regulación de la prescripción de las obligaciones económicas a cargo de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

8.3.3. *Los Presupuestos de la Comunidad de Madrid*

La compleja disciplina presupuestaria, a partir de las disposiciones que a la materia dedica el Estatuto de Autonomía, se regula en el Título II, «*De los Presupuestos*», rúbrica bajo la cual se analizan tanto la institución pre-

supuestaria, en sentido estricto, como los Programas de actuación, inversiones y financiación de las empresas y entes públicos⁸⁹.

8.3.3.1. Los Presupuestos

El Capítulo I, «*Presupuestos Generales de la Comunidad*», artículos 44 a 78, parte de una concepción globalizadora de los Presupuestos Generales de la Comunidad, integrantes de la totalidad de los ingresos y gastos de su sector público. Sus prescripciones son, en efecto, tributarias tanto del principio de universalidad como del principio de unidad, en mérito de los cuales se procede a concebirlos como un documento único, máxima expresión de la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad, sin perjuicio de las particularidades de las empresas públicas y demás entes públicos, a los que dedica el Capítulo II.

Principia el Capítulo definiendo el contenido y ámbito de aplicación del Presupuesto. El principio de temporalidad tiene su reflejo en el concepto de ejercicio presupuestario, que se define acotándolo al año natural. Para las empresas públicas y entes públicos que tengan un ciclo productivo distinto, es válido el período definido, al permitir realizar los ajustes necesarios para presentar magnitudes homogéneas. El equilibrio presupuestario inicial es otra característica que recoge la Ley, para todos y cada uno de los Presupuestos que integran los Generales de la Comunidad. Las normas y criterios de elaboración no quedan determinados en sus detalles concretos, por considerarlo propio de la normativa de desarrollo, permitiendo así su adaptación a cada ejercicio en función de los objetivos, medios y demás parámetros y, en definitiva, del escenario presupuestario previamente diseñado. El mecanismo de la prórroga presupuestaria permite la realización de la actividad económico-financiera con solución de continuidad, en el caso de que comience un ejercicio presupuestario y no estén aprobados los Presupuestos correspondientes. Para facilitar la conversión contable de los ingresos y gastos ejecutados durante el período de prórroga a los nuevos Presupuestos, se faculta al Consejero de Hacienda a realizar las operaciones pertinentes. Éstas vendrán definidas en función de los cambios estructurales, de cuantías de previsiones y créditos, y de criterios contables, que se produzcan entre el Presupuesto prorrogado y el nuevo que se apruebe. No hay que olvidar que los efectos económicos de las previsiones y créditos serán desde el día primero del ejercicio presupuestario. Todas estas actuaciones deben estar sometidas a los correspondientes controles parlamentarios de la Asamblea de Madrid. Se cierra la Sección Primera de este Capítulo, «*Contenido y aprobación*», con la plasmación del principio de Presupuesto Bruto, al regular que los derechos y obligaciones reconocidas deberán aplicarse al Presupuesto por su importe íntegro.

⁸⁹ Al respecto, *vid.* Luis María Cazorla Prieto y María Ángeles García-Moreno Rodríguez, «El régimen Presupuestario de la Comunidad de Madrid», Capítulo XLIX de la obra colectiva *El Derecho público de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 1047 a 1068.

La Sección Segunda, *«Régimen de los créditos y sus modificaciones de la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos»*, plasma fielmente el principio de especialidad, tanto en su vertiente cualitativa, limitando el destino de los gastos a la finalidad para la que hayan sido autorizados, como en su vertiente cuantitativa, limitándolos en su cuantía, al no poder gastar por importe superior al consignado. En este caso, se sanciona con todo rigor, mediante la nulidad de pleno derecho, todo acto o disposición general con rango inferior a Ley que infrinja lo preceptuado. De otro lado, el presupuesto se estructura mediante diversas clasificaciones. El estado de ingresos y el estado de gastos distinguirán los recursos previstos y los créditos para gastos autorizados. Los recursos se agrupan en masas homogéneas de la misma naturaleza económica: corrientes y de capital. La desagregación de cada una de ellas quedará recogida a través de capítulos, artículos, conceptos y otras divisiones análogas, en función del grado de desarrollo que adquieran. Ésta es, en definitiva, la descripción de la clasificación económica. Los créditos para gastos tendrán una clasificación orgánica, económica, por programas y funcional. La Ley queda abierta a otras posibles clasificaciones como la territorial, que no contempla expresamente pero tampoco excluye. Tradicionalmente ha sido la clasificación económica el eje donde ha recaído el mayor peso específico de la elaboración, discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto. La evolución del presupuesto de medios hacia el de objetivos ha dado paso a la clasificación por Programas, que adquiere así el protagonismo que le corresponde. La Ley 9/1990 la describe en primer lugar, en un intento de plasmar esta concepción, relegando a un segundo plano la económica. En la Comunidad de Madrid esta técnica se viene empleando desde su nacimiento, y sus raíces se extienden a la extinta Diputación Provincial de Madrid. El principio de especialidad antes descrito tiene su aplicación en los créditos para gastos. Nace así el concepto de vinculación jurídica plasmado en la Ley como su máxima expresión. Con carácter general, son vinculantes los créditos clasificados por Programas, orgánica y económicamente. Dado que cada una de estas clasificaciones se traduce en una expresión contable con diversas posibilidades de grado de desarrollo, la vinculación determinará hasta qué nivel de desagregación se considera aplicable el principio de especialidad. Esta determinación debe hacerse anualmente, a través de cada Ley de Presupuestos, en función de las peculiaridades propias del ejercicio presupuestario, y dado su carácter variable, la Ley 9/1990, con vocación de permanencia, omite su formulación. Razones similares justifican que otros tantos parámetros se dejen a la Ley anual de Presupuestos para su concreción, como ocurre con los compromisos de gasto plurianuales u otros límites no contemplados en las modificaciones presupuestarias. La excepción al principio de especialidad cuantitativa recae en los créditos denominados ampliables, por lo cual deberá determinarse de una manera taxativa, en cada ejercicio presupuestario, cuáles tienen dicha naturaleza. La adaptación de los créditos iniciales autorizados, de carácter limitativo, a las variaciones de la realidad administrativa en el transcurso de la ejecución presupuestaria, se instrumentan a través de las modificaciones presupuestarias,

configuradas con la tipificación tradicional, si bien las peculiaridades propias de la Comunidad son recogidas en cuanto a competencia y requisitos de aprobación se refiere. La configuración finalista de muchos recursos, y su interdependencia respecto de otras Administraciones, encuentran su concreción en la figura de las generaciones de crédito. Como singularidad a destacar, se regulan los Créditos Provisionales, sustitutos de los Anticipos de Tesorería, de confusa terminología y donde se opta por la que la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, inicialmente y en su Exposición de Motivos así consta, se concebían. No obstante, se amplían los supuestos, acordes con aquellas situaciones de imperativo cumplimiento para la Hacienda, cuando los mecanismos generales no son lo suficientemente ágiles y eficaces. En todo caso, se trata de una situación provisional, de carácter transitorio, y de ahí la elección de esta terminología.

La *«Ejecución y Liquidación de los Presupuestos de la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos»* ocupa la Sección Tercera del Capítulo I. Como metodología utilizada se distingue el proceso del gasto del proceso del pago, concibiendo la ejecución de los créditos para gastos dentro del primero, y definiendo, a su vez, las diferentes fases en que se materializa. Análogamente ocurre con la ejecución del Presupuesto de Ingresos. La ejecución de Ingresos y Gastos, así pues, termina, desde un punto de vista presupuestario, con el nacimiento de los derechos y obligaciones reconocidas, es decir, con el nacimiento de los deudores y acreedores, por derechos y obligaciones reconocidas, respectivamente, de la Hacienda de la Comunidad. La propuesta de pago es el enlace entre los procesos diferenciados: Gasto y Pago. Este último se configura en el Título V, *«De la Tesorería»*. Entre las fases de ejecución del Presupuesto de Ingresos, destaca la figura del compromiso de ingreso, como hecho que la realidad refleja cada día, quedando esta figura plasmada en el texto legal, por las repercusiones contables y financieras que tiene. Como final de la ejecución presupuestaria, se definen los mecanismos de cierre y liquidación, y canalizando los diversos remanentes existentes al cierre del ejercicio, y determinado el destino de los deudores y acreedores pendientes de cobro y pago respectivamente, así como todo aquello no afecta a estas situaciones. Finalmente, quedará la determinación del resultado del ejercicio y de los remanentes, que tienen la consideración de recursos propios.

8.3.3.2. *Los Programas de actuación, inversiones y financiación de las empresas y entes públicos*

El Capítulo II, *«Los Programas de actuación, inversiones y financiación de las Empresas y Entes Públicos»*, artículos 79 a 81, está dedicado exclusivamente a las empresas públicas y entes públicos de la Comunidad, en concordancia con la parte del Capítulo I que se dedica a la Administración de la Comunidad y sus organismos autónomos. Las características de estos agentes, así como su finalidad y objetivos, aunque integrados en la Comunidad de

Madrid, requieren unas técnicas diferenciadas. En definitiva, se recoge el régimen establecido en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 y sus reformas posteriores, así como la regulación que la Comunidad ha realizado en su propia normativa, a través de la Ley Reguladora de la Administración Institucional.

8.3.4. *La Intervención de la Comunidad de Madrid*

«De la Intervención» se ocupa el Título III de la Ley, conformado por dos capítulos: Capítulo I, «*La Intervención de la Administración de la Comunidad*», artículos 82 a 88; y Capítulo II, «*La Intervención de los Organismos Autónomos de la Comunidad*», artículo 89.

Sus prescripciones recogen el instituto jurídico de la fiscalización, en su triple vertiente de previa, formal y material, así como la comprobación de la inversión. Esta función se ejercerá con el alcance y contenido tradicionales, mediante prescripciones o reparos escritos, todo ello en cumplimiento de los principios de control y seguridad. No obstante, y sin detrimento de ambos principios, se ha atendido también a las nuevas directrices de la teoría y de la práctica legislativa encaminadas a proporcionar una mayor agilidad y eficacia al proceso del gasto. Ello se ha traducido en la recepción del alcance limitado de la fiscalización previa en determinados casos y que se completa con el control pleno *a posteriori* a través de técnicas de auditoría, en la línea más progresiva y reciente de la doctrina. Si a la fiscalización previa, en la forma que ha sido configurada, se añade la intervención formal y la material, la comprobación de la aplicación de los caudales públicos y los controles financieros y de eficacia regulados en el artículo 17 de la Ley, queda puesta de manifiesto la inclinación de la misma hacia un sistema de control que apuesta por conseguir una mayor agilidad en la ejecución presupuestaria y consecución, por tanto, de los objetivos programados, sin menoscabo de la fiabilidad y seguridad en el manejo de los fondos públicos, punto cardinal del sistema democrático.

Al analizar la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda se ha detallado su régimen jurídico vigente, determinado por los ya citados Decreto 161/2002 y Decreto 227/2003, así como por la Orden de 26 de septiembre de 2002, por lo que me remito a lo en su momento afirmado.

8.3.5. *La deuda pública y los avales*

El Título IV, «*Del Endeudamiento y los Avales*», está dividido en dos capítulos: Capítulo I, «*Del endeudamiento*», artículos 90 a 96; y Capítulo II, «*De los avales de la Comunidad*», artículos 97 a 103.

El Capítulo del Endeudamiento agrupa las operaciones de crédito en función de su plazo, según lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y, en concordancia con

la misma, distingue operaciones por plazo superior a un año y operaciones de plazo inferior a un año, estableciendo también que estas últimas tendrán por objeto financiar necesidades transitorias de Tesorería y las de plazo superior a un año financiar gastos de inversión. Asimismo, se establece que su creación habrá de ser autorizada por Ley y que la amortización y los gastos por intereses se aplicarán siempre a presupuesto. Podrán estar representados en títulos, valores o anotaciones en cuenta, no siendo necesaria la intervención de fedatario público en todas las operaciones. Es necesario resaltar que, conforme a lo establecido en la propia Ley Orgánica, los títulos que emita la Comunidad gozarán de los mismos beneficios y condiciones que los de la Deuda del Estado, pudiendo estar denominados en pesetas o en cualquier otra moneda. También recoge este primer Capítulo el régimen de la prescripción de dichas operaciones.

En el Capítulo II se trata de los avales de la Comunidad, pudiendo ésta avalar obligaciones derivadas de créditos concertados en el interior o en el exterior. Se establece como límite para los avales a las operaciones de crédito que realicen los organismos autónomos y empresas dependientes de la Comunidad el importe de las operaciones de crédito que figuran en las Leyes de Presupuestos. El Consejero de Hacienda, dentro de los límites establecidos, puede convenir las cláusulas que resulten usuales en el mercado financiero. También se recoge que los avales otorgados podrán devengar las comisiones que se establezcan. Como mecanismo de control, la Consejería de Hacienda podrá inspeccionar las inversiones financiadas con créditos avalados por la Comunidad, dando cuenta de los resultados de la referida inspección a la Comisión competente de la Asamblea de Madrid.

8.3.6. *La Tesorería*

El Título V se ocupa «*De la Tesorería*», artículos 104 a 112, definiendo el ámbito de aplicación y delimitando su contenido, constituido por todos los recursos financieros, ya sean de dinero, valores o créditos, tanto de la Administración de la Comunidad como de sus organismos autónomos. El principio de caja única queda plasmado en el Título, con la filosofía de una superior autoridad, bajo cuya dependencia operan y funcionan las posibles Tesorerías que puedan existir. Esta figura la encarna la Tesorería General, a través de su titular, el Tesorero General. Dado el alcance del concepto Tesorería de la Comunidad, que se desprende de la definición contenida en la Ley, no sólo las disponibilidades líquidas son una parte importante de su actividad, sino que los derechos reconocidos pendientes de cobro, o relación de deudores de la Hacienda, así como la relación de acreedores u obligaciones reconocidas pendientes de pago, integran también otra parte importante de dicha actividad. Todo ello sin perjuicio de los restantes títulos, valores u operaciones descritos en la Ley. La Tesorería General es la responsable del proceso del pago, que, con metodología análoga al del gasto, se incluye y describe en este Título. La función adquiere uniformidad al

hacer coincidir la figura del Ordenador General de Pagos con el Tesorero General. En el proceso del pago se configura la Ordenación del Pago como primera fase, con unas connotaciones distintas a las tradicionales. Su objeto es adecuar el ritmo del cumplimiento de las obligaciones del Plan de Disposición de Fondos, asegurando las disponibilidades líquidas de Caja en cada momento y controlando el seguimiento de dicho Plan. Los controles clásicos de la Ordenación del Pago, en lo referente al examen documental de los justificantes del gasto, así como de su legalidad en general, se consideran propios del proceso del gasto comprendido en el Título II de la Ley, y su realización propia de la función interventora en lo referente al control del proceso del gasto. Se detallan las funciones de Tesorería y sus mecanismos de actuación sobre la base de una actividad con peculiaridades que la distinguen del Tesoro Público. Aunque se trata de fondos públicos en su carácter, su relación con instituciones financieras y mercados financieros es consecuencia de la propia naturaleza de esta figura en la Comunidad. El recurso de apelación al Banco de España, o la plasmación de una política monetaria mediante los instrumentos del Tesoro Público no son actividades de su competencia. De ahí que las competencias, funciones y fines regulados en el Título vayan encaminadas a la realización de cobros y pagos y a la optimización de los recursos dentro de las reglas del mercado. Las existencias de Caja, han de permanecer en Instituciones financieras, y éstas se rigen por las reglas del mercado, de carácter privado, con lo que esto conlleva. Establecer garantías y mecanismos de control son otras actuaciones que se regulan en el Título. El sometimiento al régimen de contabilidad pública y al régimen de intervención son, por último, los controles que lleva a cabo la Intervención General y Delegada de la Tesorería, como órgano externo a la Tesorería de la Comunidad.

8.3.7. *La Contabilidad pública*

El Título VI regula el régimen «*De la Contabilidad Pública*» de la Comunidad de Madrid, distribuido en dos capítulos: Capítulo I, «*Disposiciones generales*», artículos 113 a 122; y Capítulo II, «*De la Cuenta General de la Comunidad*», artículos 123 a 128.

Ha de destacarse que todos los agentes que integran su sector público están sometidos a dicho régimen, así como los perceptores de transferencias con cargo a los Presupuestos Generales en cuanto a su empleo o aplicación; esto, en virtud de la legislación estatal de carácter básico. El sometimiento al régimen de contabilidad pública conlleva la obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas, como supremo órgano fiscalizador de la actividad económico-financiera, y a la Asamblea de Madrid, como la institución parlamentaria que en su día habrá autorizado el ejercicio de tal actividad mediante la correspondiente Ley anual de Presupuestos. Tradicionalmente la contabilidad pública ha tenido como finalidad principal la rendición de cuentas, habiendo relegado a un segundo plano el proporcionar la información nece-

saría a la gestión y a los órganos de gobierno para la toma de decisiones. Empero, la creciente demanda de información y la importancia que tiene una correcta planificación de la actividad económico-financiera hacen de la contabilidad pública una herramienta indispensable para la gestión presupuestaria. Así, gestión y control se convierten en las dos finalidades principales que se canalizan a través de la información que proporciona la contabilidad, y de la Cuenta General de la Comunidad. Se regula, pues, la contabilidad pública en dos capítulos. El primero sobre Disposiciones Generales y el segundo, dedicado a la Cuenta General de la Comunidad.

Las Disposiciones Generales describen los fines de la contabilidad pública, así como el régimen de organización relativo a la dirección y gestión. El Plan General de Contabilidad de la Comunidad y los parciales o sectoriales que se aprueben constituyen, junto a los sistemas de información, las herramientas más importantes para proporcionar la información necesaria a la gestión y para la toma de decisiones.

La Cuenta General de la Comunidad constituye el último eslabón de una cadena que comenzará con la elaboración del Presupuesto y su aprobación, y que, una vez fiscalizada por el Tribunal de Cuentas y aprobada por la Asamblea de Madrid, cerrará el ciclo presupuestario. Se describe el contenido básico de la Cuenta General, dejando a la vía reglamentaria el desarrollo de las cuentas de los organismos autónomos y empresas y entes públicos, debido a las peculiaridades propias de cada agente del sector público. El plazo de envío al Tribunal de Cuentas que la Ley determina es de diez meses. Es un plazo realista, dada la complejidad de las cuentas a rendir y, a su vez, viene a coincidir con el plazo de presentación del proyecto de Ley anual de Presupuestos para el ejercicio siguiente al que se elaboran dichas cuentas; dado que parte de la documentación anexa al mencionado proyecto también debe formar parte de la Cuenta General, es razonable su coincidencia en el tiempo. Por otro lado, con plazos más cortos la experiencia de todas las Administraciones viene demostrando que se entra en una dinámica de incumplimiento sistemático.

8.3.8. *Las responsabilidades de las autoridades y del personal al servicio de la Comunidad de Madrid*

Por último, el Título VII, «*De las Responsabilidades*», artículos 129 a 134, establece las responsabilidades de las autoridades y personal al servicio de la Comunidad de Madrid por infracciones a las disposiciones de la Ley. De poco servirían los mandatos, prohibiciones y cautelas de la Ley si la misma careciese de herramientas suficientes de compulsión dirigidas a quienes tienen que aplicar sus preceptos. En este sentido, y como quiera que la Ley General Presupuestaria despliega un sistema de responsabilidades perfectamente aceptable y completo, se ha optado por su recepción íntegra, cuya aplicación en la práctica se verá completada por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y sus normas de desarrollo. Úni-

camente cabe resaltar la sustitución del término «*funcionarios*» por la de «*personal*», a fin de evitar dudas en la aplicabilidad del régimen de responsabilidades a la totalidad de las personas que mantengan con la Comunidad de Madrid cualquier tipo de vínculo de dependencia, laboral o estatutaria.

8.3.9. *Disposiciones complementarias*

Complementan el texto de la Ley 9/1990 nueve Disposiciones Adicionales, tres Transitorias, una Disposición Final —que determinó la entrada en vigor de la Ley el día de su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*— y una Disposición Derogatoria, en mérito de la cual, conforme se ha indicado, de forma expresa se derogó el contenido del Capítulo VI del Título IV de la Ley de Gobierno y Administración.

8.3.10. *Modificaciones operadas en el texto de la Ley 9/1990*

Presupuesto lo anterior, sin perjuicio de alguna referencia puntual ya realizada —especialmente, por su trascendencia, la relativa al concepto de la Hacienda de la Comunidad—, ha de tenerse presente que la exposición del régimen establecido por la Ley 9/1990 se ha realizado a partir de sus determinaciones originarias. Sin embargo, ocioso resulta precisar que, por el propio dinamismo de su contenido normativo, el articulado de la misma ha sido objeto de diversas reformas parciales —operadas fundamentalmente vía Ley de Presupuestos anual y vía «leyes de acompañamiento»—, de las cuales resulta preciso dejar constancia.

La primera reforma de la Ley 9/1990 tuvo lugar como consecuencia de la aprobación de la Ley 2/1992, de 30 de abril, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1992⁹⁰, cuya Disposición Adicional Octava procedió a la modificación de los artículos 55.6, 62.1 y 2 y 63.1.

En el propio año, la Ley 8/1992, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1993⁹¹, procede, en su Disposición Adicional Octava, de un lado, a la modificación de los artículos 55.4, 74.7 y 90.3, y, de otro, a la adición de un apartado 5 al artículo 109, así como de un apartado 4 al artículo 111.

⁹⁰ La Ley 2/1992 fue publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 109, de 8 de mayo de 1992, p. 2; luego reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 192, de 11 de agosto de 1992, p. 28009.

⁹¹ La Ley 8/1992 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 311, de 31 de diciembre de 1992, p. 1; siendo ulteriormente publicada por el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 58, de 9 de marzo de 1993, p. 7306.

La Ley 11/1993, de 30 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1994⁹², en su Disposición Adicional Séptima, procede a dar nueva redacción a los artículos 62.4 y 71.2.

La Ley 13/1994, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1995⁹³, *ex* Disposición Adicional Decimoquinta, procedió a introducir dos nuevas letras, la *d*) y la *e*), en el artículo 62.2.

La, anteriormente citada, Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, norma que, en los términos de su Disposición Adicional Primera, da nueva redacción al artículo 75.

La Ley 20/1995, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1996⁹⁴, de conformidad con lo dispuesto por su Disposición Adicional Décima, opera una nueva redacción de los artículos 55.1 y 83.

La, ya referida, Ley 14/1996, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, es la última de las Leyes anuales de Presupuestos que afectan al texto de la Ley 9/1990. En su Disposición Adicional Sexta, introduce una nueva redacción de los artículos 55 y 65 e introduce un párrafo tercero en la Disposición Adicional Quinta. Asimismo, se introduce un nuevo apartado 2 en el artículo 11, dándose nueva numeración a los originarios apartados 2 y 3, que pasan a ser apartados 3 y 4.

Iniciando la línea de reforma vía «ley de acompañamiento», la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁹⁵, a tenor de su artículo 3, da nueva redacción a los artículos 18, 29, 61.1, 62.2, segundo párrafo, 69.1, último párrafo, 81.2 y 99, adicionándose los artículos 26.4, 5, 6 y 7, 28.3, 55.5, segundo párrafo, 57.3 y 74.2.d).

Un año después, la Ley 26/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁹⁶, modifica, en su artículo 6, los artículos 32.2 y 2, 36.1

⁹² El texto definitivo de la Ley 11/1993 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 310, de 31 de diciembre de 1993, p. 1, con corrección de errores en el posterior *Boletín*, núm. 19, de 24 de enero de 1994; luego reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 42, de 18 de febrero de 1994, p. 5253.

⁹³ La Ley 13/1994 vio la luz oficialmente en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 310, de 30 de diciembre de 1994, p. 8, con corrección de errores en el posterior *Boletín*, núm. 31, de 6 de febrero de 1995, p. 3; luego reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 70, de 23 de marzo de 1995, p. 9077.

⁹⁴ La Ley 20/1995 fue publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 310, de 30 de diciembre de 1995, p. 1; luego reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 84, de 6 de abril de 1996, p. 12829.

⁹⁵ El texto de la Ley 28/1997 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 1, de 2 de enero de 1998, p. 33, con corrección de errores en el posterior núm. 125, de 28 de mayo de 1998, p. 4; luego reproducida en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 205, de 27 de agosto de 1998, p. 29269.

⁹⁶ La Ley 26/1998 vio la luz oficialmente en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 309, de 30 de diciembre de 1998, p. 483; reproducida con posterioridad en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 128, de 29 de mayo de 1999, p. 204555.

y 62.2, tercer párrafo, y adiciona los artículos 26.8, 28.4 y 5 y segundo párrafo del artículo 41.

La Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁹⁷, modifica, a tenor de su artículo 7, los artículos 29, 32.2, 53 y 57.3, procediendo a la adición del artículo 41.3 y del párrafo segundo del artículo 52.2.b).

La Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas⁹⁸, añade, en su artículo 6, un segundo párrafo al artículo 39.2.

La, ya citada y analizada, Ley 3/2001, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, cuya Disposición Adicional Octava modificó los artículos 2.1, 5 y 57, dio nueva redacción a la rúbrica del Capítulo Primero del Título Primero, adicionó un apartado 4 al artículo 69 y derogó los artículos 21 y 22.

La Ley, anteriormente citada, 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en su artículos 6 y 7, modifica los artículos 6.2.b), 6.4), segundo párrafo, 8.e), 10.1.c), 29.5, 53.3, 55.2.b), 55.5, 69.1, segundo párrafo, 74.7 y 83.4, y procede a la adición de una letra f) en el artículo 8 y de un párrafo último en el artículo 69.1.

Por último, la, ya referida, Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en su artículo 8, modifica el artículo 55.3.c) y el último párrafo del artículo 69.1, y añade un párrafo último al artículo 65.2.

Lo anterior sin olvidar que, prorrogados los Presupuestos de 2003 para el año 2004, acaba de iniciar su tramitación la nueva Ley Presupuestaria, siendo previsible que la correspondiente «ley de acompañamiento» incida de nuevo 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

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su redacción vigente, dispone que el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* será el medio de publicación de las leyes de la Asamblea y de los reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno —artículo 40—, así como de otros actos previstos en distintos preceptos del Estatuto —en concreto, artículo 47.1, respecto del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia,

⁹⁷ La Ley 24/1999 fue publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 309, de 30 de diciembre de 1999, p. 548, con rectificación de errores en el núm. 31, de 7 de febrero de 2000, p. 5; luego publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 48, de 25 de febrero de 2000, p. 8374.

⁹⁸ El texto definitivo de la meritada «ley de acompañamiento» se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 309, de 29 de diciembre de 2000, p. 511; luego publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 70, de 22 de marzo de 2001, p. 10733.

y Disposición Transitoria Segunda, en relación con el traspaso de los servicios inherentes a las competencias asumidas por la Comunidad—⁹⁹.

La importancia de este instrumento de publicidad formal no puede ser desconocida. En efecto, en el marco de la estructura compuesta del Estado español puede afirmarse que el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* constituye el segundo de los diarios oficiales en importancia, después del *Boletín Oficial del Estado*, habiendo crecido su gestión y volumen de forma progresiva, debido a la mayor demanda tanto de la Administración autonómica, que ha ido aumentando sus competencias y actividades, como de Administraciones externas, caso de la Administración del Estado, las Entidades locales y la Administración de Justicia. Esta circunstancia ha determinado la evolución de su régimen jurídico.

Ab origine, constituida la Comunidad, la ineludible exigencia de disponer de un instrumento de publicación oficial propio determinó la temprana aprobación, en desarrollo de la previsión estatutaria, del Decreto 13/1983, de 16 de junio¹⁰⁰, por el que se creó el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* y, presupuesto el ámbito territorial uniprovincial del ente autonómico se dispuso la integración en el mismo del preexistente *Boletín Oficial de la Provincia de Madrid*. El citado Decreto estableció la dependencia del *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* respecto de la Consejería de Presidencia y determinó su periodicidad diaria, excepto domingos y festividades, así como la posibilidad de publicación de números especiales, suplementos a un mismo número ordinario cuando la cuantía de los anuncios a insertar lo requiriese, anexos e índices mensuales de disposiciones. Asimismo, se fijaron su cabecera y los epígrafes que forman su sumario —extremo éste modificado posteriormente por el Decreto 16/1987, de 26 de marzo¹⁰¹—. En desarrollo de las prescripciones del Decreto 13/1983 se aprobó la Orden de 22 de junio de 1983, del Consejero de Presidencia, por la que se dictan normas sobre la numeración de inserciones en el diario oficial¹⁰².

Presupuestas las referidas normas, la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid dedicó al *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* el Capítulo VII de su Título IV, artículos 82 a 85.

⁹⁹ El texto originario afirmaba la condición de medio de publicación de las normas jurídicas autonómicas del *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* en su artículo 41, con previsión de inserción en el mismo del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia —art. 48.1— y de los acuerdos relativos al traspaso de servicios —Disposición Transitoria Segunda, cuyo redacción no ha sido objeto de modificación—.

Aunque no es objeto de nuestro estudio, debe recordarse que el originario artículo 41 prescindía de la *vacatio legis*, determinando la entrada en vigor de las leyes el día de su publicación en el diario oficial. La vigente redacción, en los términos establecidos por la Ley Orgánica 5/1998, si bien no ha sido muy generosa, introduce un mínima *vacatio*, estableciendo que las leyes entrarán en vigor al día siguiente de su publicación, salvo que en las mismas se disponga otra cosa.

¹⁰⁰ El originario Decreto 13/1983 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 16 de junio de 1983.

¹⁰¹ El Decreto 16/1987 fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 9 de abril de 1987.

¹⁰² La Orden de 22 de junio de 1983 se incluyó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 30 de junio de 1983.

Por su parte, la Ley 10/1985, de 12 de diciembre, procedió a la creación de la «Imprenta de la Comunidad de Madrid» como organismo autónomo de carácter comercial e industrial, atribuyéndole la confección e impresión del *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, al margen de la realización, para la Asamblea de Madrid y la Administración autonómica, de los trabajos que se especifican en su artículo 2. Asimismo, la Ley asignaba a la Imprenta la realización de ciertos trabajos para los organismos públicos ajenos a la Comunidad de Madrid que lo solicitaran, siempre que se apruebe su ejecución.

En este marco, con la finalidad de agilizar la gestión y mejorar la prestación del servicio público, y siguiendo el modelo de gestión del *Boletín Oficial del Estado*, la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, procedió a la reordenación del conjunto normativo referido, creando un organismo autónomo de carácter mercantil, enderezado a aglutinar las funciones que, hasta su entrada en vigor, desarrollaban la Consejería de Presidencia, a través del «Servicio de Documentación y Publicaciones» adscrito a su Secretaría General Técnica, y la «Imprenta de la Comunidad de Madrid». Estas funciones se agrupan en tres grandes áreas: 1.^a la publicación del *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*; 2.^a la coordinación de las publicaciones institucionales de la Comunidad de Madrid; y 3.^a la coordinación de los trabajos de impresión y otros conexos.

La Ley 28/1997 justifica la creación de un organismo autónomo por la necesidad de mejorar la gestión de estas actividades, a cuyo efecto se crea una entidad diferenciada que se encargará de prestar un servicio público de contenido especializado con una organización propia, lo que permitirá una gestión económica y técnica separada. La atribución de personalidad jurídica supone que las relaciones jurídicas necesarias para la gestión del servicio público concluyen en la propia organización y no se transfieren a la Administración matriz, sin perjuicio de que ésta se reserve el control del organismo.

La creación del Organismo Autónomo mercantil tiene un importante aspecto financiero. Su personificación supone el reconocimiento formal de su capacidad patrimonial y, por tanto, la imputación directa al mismo de sus ingresos y sus gastos, lo cual implica la posibilidad de un presupuesto propio, con gastos e ingresos propios y una cuenta igualmente propia, lo que redundará en una mayor eficacia en la gestión. Los ingresos quedarán afectados a los gastos y al consiguiente balance de explotación, que con las expectativas actuales podría suponer una liquidación con importante superávit y, en definitiva, una generación de mayores ingresos para la Comunidad de Madrid.

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

En los términos de la legislación vigente —Capítulo VII del Título IV de la Ley 1/1983, artículo 8 de la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, modificado por la Ley 26/1998, de 28 de diciembre, la Ley Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, sus propias normas de organización y funcionamiento y las restantes disposiciones que le resulten de aplicación—, el régimen jurídico del *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* puede sintetizarse como sigue, presupuesta su naturaleza de organismo autónomo de carácter mercantil orgánicamente adscrito a la Consejería de Presidencia.

9.2.1. Funciones

El organismo autónomo asume tanto las funciones que, con anterioridad a la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, estaban atribuidas al extinto organismo autónomo «*Imprenta de la Comunidad de Madrid*», como las que correspondían al *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*.

Presupuesto lo anterior, de conformidad con el artículo 8.Dos de la Ley 28/1997, tiene a su cargo, en relación con la publicación del diario oficial, las funciones que se enumeran a continuación: 1.^a la coordinación de la edición, con la periodicidad y estructura que se determine; 2.^a la inserción en el mismo de anuncios oficiales emanados de las distintas Administraciones, realizando trabajos de coordinación, revisión y preedición; 3.^a la distribución y venta del Boletín Oficial, directamente y a través de suscripciones; y 4.^a la confección e impresión del Boletín.

En materia de publicaciones institucionales, el organismo autónomo desarrolla las funciones que seguidamente se relacionan respecto de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y sus entidades de Derecho público, debiendo tenerse presente que el Consejo de Gobierno podrá dictar instrucciones relativas al ejercicio de las mismas: 1.^a la realización de los trabajos de: primero, confección, composición, fotomecánica, montaje, impresión y encuadernación de toda clase de libros, anuarios, memorias, revistas, impresos, carteles, programas y demás publicaciones de edición periódica y singular; segundo, el suministro de toda clase de papel manipulado; y tercero, los trabajos derivados de cualquier otra actividad de edición y distribución de las publicaciones de la Comunidad de Madrid que acuerde el Consejo de Gobierno, debiendo tenerse presente que idénticos trabajos serán desarrollados por el organismo autónomo a solicitud de la Asamblea de Madrid y de las empresas públicas de la Comunidad de Madrid constituidas como sociedades mercantiles, así como, si así lo aprueba el Gerente, de cualesquiera otras instituciones, organismos o socie-

dades de carácter público distintos de la Comunidad de Madrid; 2.^a la coordinación de la política editorial de la Comunidad de Madrid, fijando los criterios para la edición de sus publicaciones; y 3.^a la venta de publicaciones.

9.2.2. Órganos de gobierno

Los órganos de gobierno que dirigen la actividad del organismo autónomo, de acuerdo con los apartados Tres a Diez del artículo 8 de la Ley 28/1997, son los tres siguientes.

9.2.2.1. El Consejo de Administración

El Consejo de Administración, órgano directivo integrado, con voz y voto, por su Presidente, que será el titular de la Consejería de Presidencia o persona en quien delegue, los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías y dos vocales más, nombrados y, en su caso, cesados por Acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de Presidencia. Forman parte del mismo, además, dos vocales nombrados y, en su caso, cesados, por Acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta de los sindicatos más representativos en el ámbito de la Comunidad de Madrid, actuando con voz pero sin derecho de voto.

Las competencias del Consejo de Administración, que podrán ser delegadas en uno de sus miembros o en el Gerente, serán las siguientes: 1.^a la aprobación del anteproyecto del presupuesto; 2.^a la aprobación de las cuentas anuales, así como de la memoria anual de las actividades del organismo, que serán presentadas al Consejero de Presidencia, para su aprobación por el Consejo de Gobierno; 3.^a la aprobación del programa de actuación anual; 4.^a los acuerdos referidos al ejercicio de toda clase de acciones y recursos, así como al desistimiento y allanamiento, dando cuenta de ello al Consejero de Presidencia; 5.^a el control de la actuación del Gerente; 6.^a la competencia general en materia de personal, en los términos previstos en el artículo 10.f) de la Ley Reguladora de la Administración Institucional, así como las competencias específicas relativas al régimen disciplinario a que se refiere el artículo 45 de dicha Ley; 7.^a la aprobación de los reglamentos que, dentro de sus competencias, estime procedentes, así como las normas de funcionamiento del propio Consejo; 8.^a la aprobación y, en su caso, modificación de su organigrama funcional; 9.^a el ejercicio de la vigilancia de todas las unidades y servicios del organismo autónomo; 10.^a la aprobación de los convenios, conciertos y acuerdos de cooperación y cualesquiera otros con otras Administraciones públicas, dando cuenta previa al Consejero de la Presidencia, y siempre dentro de sus competencias y de los límites presupuestarios; 11.^a la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares, para la ejecución de contratos administrativos de competencia del organismo; 12.^a la adjudicación de los contratos

administrativos, dentro de los límites presupuestarios; 13.^a la administración del patrimonio y bienes del ente; y 14.^a como cláusula residual, cuantas facultades de gobierno y administración de los intereses peculiares del organismo no estén atribuidas de un modo expreso a otro órgano del mismo.

El Consejo de Administración cuenta con un Secretario, cargo ocupado por un funcionario adscrito al organismo autónomo nombrado por el Presidente del Consejo de Administración.

El Secretario es el fedatario del organismo autónomo y tiene las siguientes atribuciones: 1.^a asistir a las reuniones del Consejo, con voz y sin voto, y levantar acta de las mismas; 2.^a la realización de los trabajos preparatorios para las reuniones del Consejo, citando a sus componentes por orden del Presidente, y comunicándoles el correspondiente orden del día; 3.^a formalizar los expedientes cuya resolución compete al Consejo de Gobierno o al Consejo de Administración, así como cumplimentar ulteriormente a los interesados los acuerdos adoptados; 4.^a asesorar y asistir a los órganos de gobierno en materia jurídica y administrativa; y 5.^a las demás atribuciones que le corresponden como secretario de un órgano colegiado, de conformidad con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

9.2.2.2. *El Presidente del Consejo de Administración*

El Presidente del Consejo de Administración, quien asume la representación del organismo autónomo y las funciones propias de toda Presidencia de un órgano colegiado, como la convocatoria de sus sesiones y la fijación de su orden del día, la presidencia de las mismas, moderando su desarrollo y, por causas justificadas, determinando su suspensión, y el visado de las actas y certificaciones de los acuerdos. Al margen de lo anterior, se le reconoce expresamente voto de calidad, en orden a dirimir con su voto los empates que se produzcan en las votaciones que realice el Consejo de Administración para la toma de decisiones.

El Presidente, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, será sustituido en los términos previstos en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de conformidad con la redacción del artículo 8.Ocho de la Ley 28/1997 establecida por el artículo 11.Uno de la Ley 26/1998.

9.2.2.3. *El Gerente*

El Gerente del organismo autónomo, nombrado y cesado mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejo de Administración.

Sus atribuciones son las siguientes: 1.^a elaborar y proponer al Consejo de Administración la aprobación del programa de actuación anual y el anteproyecto de presupuesto del organismo; 2.^a rendir cuentas ante el Consejo de Administración del cumplimiento del presupuesto y someter al mismo las cuentas anuales; 3.^a elaborar la memoria de las actividades desarrolladas y facilitar al Consejo la información que requiera sobre el desarrollo de las mismas; 4.^a ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Consejo de Administración; 5.^a formular propuestas de resolución, así como de actuación al Consejo de Administración en asuntos cuya aprobación le competa; 6.^a ejercer las atribuciones que, en materia de personal, no estén reservadas al Consejo de Administración y las que éste le delegue; así como las competencias relativas al régimen disciplinario que le atribuyen los artículos 45 y 46 de la Ley Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid; 7.^a autorizar las adquisiciones y suministros del material preciso para el funcionamiento ordinario de los servicios y dependencias, así como las de cuantía fija y vencimiento periódico consignadas en el presupuesto; 8.^a ordenar los gastos, dando cuenta al Consejo, dentro de los límites presupuestarios; 9.^a asistir a las sesiones del Consejo de Administración, con voz y sin voto; y 10.^a las demás que el Consejo de Administración le confiera, pudiendo éste, en cualquier momento, recabar para sí todas o parte de las competencias del Gerente.

9.2.3. Régimen económico-financiero

La Hacienda del organismo autónomo está conformada, de acuerdo con el artículo 8.Once de la Ley 28/1997, por: *a)* los bienes y valores que constituyen su patrimonio; *b)* los productos, rentas y frutos del mismo; *c)* las subvenciones, aportaciones y donaciones que reciba de la Comunidad de Madrid, organismos y entidades públicas o privadas y particulares; *d)* los ingresos que perciba por las inserciones en el Boletín y por la venta del mismo, bien sea por venta de ejemplares o mediante suscripciones, así como por la venta de otras publicaciones¹⁰³; *e)* los ingresos ordinarios derivados de los trabajos y suministros inherentes a sus funciones; *f)* los ingresos extraordinarios derivados de las ventas de material de desecho y maquinaria obsoleta, así como las demás operaciones que no forman parte del giro o tráfico propio del organismo; *g)* los beneficios que obtenga de sus operaciones, como consecuencia del desarrollo de sus funciones; *h)* cualquier otro recurso que pudiera serle atribuido.

¹⁰³ La redacción de la letra *d)* del artículo 8.Once.1 de la Ley 28/1997 responde a la establecida por el artículo 11.Dos de la Ley 26/1998.

9.2.4. *Contabilidad y control*

El organismo autónomo queda sometido, por remisión del artículo 8.Doce de la Ley 28/1997, al régimen de contabilidad pública en los términos señalados en el Título VI de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, correspondiendo a la Intervención General de la Comunidad de Madrid realizar el control financiero, de legalidad, de eficacia y contable del organismo, en los términos previstos en la propia Ley de Hacienda.

9.2.5. *Presupuestos*

La Ley 28/1997 se limita en esta materia de determinar los créditos estimativos. En concreto, su artículo 8.Trece dispone que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.4 de la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, tendrán carácter estimativo las dotaciones presupuestarias siguientes: *a)* las retribuciones extraordinarias de personal; *b)* la compra de primeras materias, mercaderías, productos intermedios, envases y embalajes, suministros de energía eléctrica, agua, combustible y demás bienes y servicios que se integren, como coste directo, en los productos o servicios finales propios de la actividad del organismo autónomo; *c)* las valoraciones en las cuentas a cobrar y pagar derivadas de las operaciones de la naturaleza indicada en el apartado anterior; y *d)* las variaciones de existencia en almacén y en disponibilidades de tesorería como consecuencia de procedimientos de auditoría.

9.2.6. *Régimen de contratación*

Como regla general, el artículo 8.Catorce de la Ley 28/1997 dispone que los contratos que celebre el organismo autónomo se rigen por la legislación estatal básica en la materia, no obstante las peculiaridades derivadas de su organización propia y de su dependencia de la Comunidad de Madrid, y por el Capítulo IV de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid.

9.2.7. *El personal al servicio del organismo autónomo*

A tenor del artículo 8.Dieciséis de la Ley 28/1997, el personal, funcionario y laboral, adscrito al organismo autónomo se regirá por lo dispuesto en el Capítulo VIII del Título Primero de la Ley Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, por la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública, y por las demás disposiciones que resulten de aplicación al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid.

En el supuesto de que se produjeran modificaciones de naturaleza jurídica, reestructuraciones o la supresión del Organismo Autónomo, el personal a él adscrito quedará integrado en la Administración de la Comunidad de Madrid, con independencia del tipo de vinculación jurídica que mantuviere y sin perjuicio de la aplicación a los funcionarios de empleo de su normativa específica.

9.2.8. *Las inserciones en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*

En el marco definido respecto de las disposiciones generales por el vigente artículo 40 del Estatuto de Autonomía, es el artículo 8.Diecisiete de la Ley 28/1997 el que establece el régimen de inserciones en el diario oficial, si bien teniendo presente que la redacción hoy en vigor responde a la introducida por el artículo 11.Tres de la Ley 26/1998.

De conformidad con el meritado precepto, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía respecto de las leyes y reglamentos, atribuyendo al Presidente del Gobierno la competencia para ordenar la publicación, corresponde al Gerente del organismo autónomo autorizar las inserciones promovidas por los órganos y personas de Derecho público de la Comunidad de Madrid en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* y en los demás «*Diarios Oficiales*», a propuesta, en todo caso, de los titulares de las Secretarías Técnicas de las Consejerías respectivas o de los órganos que tengan atribuida la representación legal ordinaria de la respectiva entidad.