

El Gobierno de la Comunidad de Madrid y sus Consejeros: Aspectos estructurales y cuestiones recientes

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS EJECUTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS.—II. ASPECTOS ESTRUCTURALES.—2.1. Naturaleza, composición y atribuciones del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Los Vicepresidentes y Consejeros.—2.2. El estatuto personal de los miembros del Gobierno: responsabilidad e incompatibilidades, dos extremos al margen de la Ley 1/1983.—III. CUESTIONES DE RECIENTE PLANTEAMIENTO.—3.1. El Gobierno en funciones; su perfil institucional durante la VI Legislatura de la Asamblea de Madrid.—3.2. El Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y modificado por Decreto 228/2003, de 24 de noviembre.

I. INTRODUCCIÓN. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS EJECUTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

Puede responder a un lugar común bien fundado comenzar un estudio sobre un órgano de gobierno con la cita de los teóricos clásicos de la doctrina de la separación de poderes, a quienes el Derecho público occidental debe la noción moderna del Poder Ejecutivo. Dice Locke en su *Segundo Ensayo sobre el gobierno civil*, tras describir el legislativo, que «dado que las leyes se hacen de una vez y en un tiempo muy breve, pero su fuerza debe ser constante y duradera, precisan de una *ejecución perpetua*, esto es, de alguien que se ocupe de hacerlas cumplir. Es, por ello, necesario que exista un *poder permanente* que mire por la ejecución de las leyes vigentes», formulando a continuación la idea de la prerrogativa: «no supone más que un poder puesto en las manos del príncipe que le permite satisfacer el bien público en aquellos

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

casos en que, por circunstancias imprevistas e inciertas, las leyes son incapaces de decidir aquello que conviene al bien público»¹. Por su parte, Montesquieu recupera estos conceptos en su *Espíritu de las leyes*, cuando analiza la constitución inglesa, profundizando en el dogma de la separación: además del Legislativo, diferencia el «poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes» del «poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho civil», añadiendo que por el primero de éstos el príncipe «dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones», y dándole el nombre de «poder ejecutivo del Estado»².

Sintetizando estas doctrinas, las anteriores en el tiempo y las plasmadas en los textos constitucionales del primer Estado liberal, se ha dicho que «la noción de lo que históricamente se ha llamado Poder Ejecutivo es un concepto doctrinal histórico que se forma a partir de una consideración funcional de las competencias de un órgano gestor de los asuntos públicos que comparte poderes con otros órganos, enmarcado todo ello en un relativo equilibrio de funciones»³. A ella se agregaría, en el siglo XIX, la de *función de gobierno*, que se sucede en dos fases de diferente significado en razón de su diferente vinculación al Derecho: en la primera «se identifica con una posición del Gobierno caracterizada por desarrollar una actividad no normada que se vincula a una de las dos esferas del Ejecutivo, la que se desenvuelve al margen del Derecho, en contraposición a la esfera directamente ejecutiva de la ley, que sí está, por el contrario, estrictamente ajustada a Derecho»⁴, mientras que la segunda se caracterizaría por el principio de supremacía de la ley. La evolución posterior, ya en el siglo XX, ha conducido a la definición de un nuevo *status* constitucional y legal del Gobierno, debido a un conjunto de factores: «a) la nueva consideración constitucional que adquieren el Gobierno y su Presidente; b) los efectos de la noción de Constitución normativa y de las formulaciones dogmáticas concomitantes; c) el asentamiento definitivo de los órganos de apoyo de la Presidencia del Gobierno; d) las formulaciones doctrinales que surgen en Francia y en Alemania»⁵, lo que ha dado lugar al alumbramiento de una categoría de contornos ciertamente difusos pero de aceptación más o menos generalizada: la *acción de Gobierno*⁶.

¹ XII, 144 y XIII, 158; 1.^a ed., edición de Joaquín Abellán, Espasa Calpe-Austral, Madrid, 1997, pp. 311 y 321.

² Libro XI, Capítulo 6; 4.^a ed., con introducción de Tierno Galván, Tecnos, Madrid, 1998, p. 107.

³ García Fernández, *El Gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, BOE y CEC, Madrid, 1995, p. 50.

⁴ *Ibidem*, p. 53, siguiendo a De Otto, «La posición constitucional del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núm. 188, octubre-diciembre de 1980, pp. 139-182, especialmente pp. 170-174.

⁵ *Ibidem*, p. 73, desarrollándose cada uno en pp. 73-116. Asimismo, *vid.* Gallego Anabitarte y Menéndez Rexach, «Artículo 97. Funciones del Gobierno. Primera parte. El Gobierno», en Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VIII, artículos 97 a 112, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, pp. 56-70, donde repasan la doctrina clásica (Locke, Montesquieu, Kant, Hegel, la Escuela alemana del Derecho Público, además de los autores españoles), para dar cuenta de la evolución hacia «el acto de gobierno como actividad política libre y de dirección».

⁶ *Ibidem*, pp. 116-120.

Situándonos ya en el actual sistema político español, Fernández-Carnicero González señala que el Título IV de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 «configura al Gobierno bajo el paradigma institucional que resulta del cumplimiento de dos fines fundamentales: 1.º La garantía del *interés general*. 2.º El mantenimiento de la *confianza parlamentaria* que le sustenta y sirve de apoyo», añadiendo que el alcance del primero se asienta en reglas constitucionales como la función directiva del Gobierno en relación con la Administración (arts. 97 y 103.1 de la CE), la vinculación de la soberanía nacional al pueblo español y la indisoluble unidad de la Nación española (arts. 1.2 y 2), las rectoras de la intervención del Gobierno en la vida económica, la preeminencia del Presidente del Gobierno en su función de dirección y de coordinación de los demás miembros del mismo (arts. 98.2 y 108) y la limitación del principio de autonomía con el juego del de solidaridad entre ciudadanos y territorios (arts. 2, 137, 149.1, 156.1 y 158.2); mientras que replantea el segundo a la luz del concepto romano de *fiducia* y del anglosajón de *trust*, que se traducen en el carácter servicial de la Administración Pública que el Gobierno dirige como *comisionado del propietario del poder* (arts. 66, 97, 99, 101, 103.1 y 112 a 114)⁷.

A ello podemos sumar las reflexiones de García Fernández, quien, partiendo de lo que llama *principio de gestión universal del Gobierno* o *principio de autogestión gubernamental*, para una delimitación positiva de la acción de Gobierno, recuerda que «en el Estado democrático del siglo xx, [...] la Administración recibe nuevas funciones y el Gobierno, por ser un Gobierno que se sirve de los partidos como mediadores con la sociedad, ha de transformar las orientaciones de éstos en programas de actuación gubernamental [...]. De esta forma, el Gobierno no sólo actúa como cabeza rectora de una Administración que siempre ha proporcionado servicios, sino además inserta esta actuación administrativa en un programa y unas orientaciones estratégicas definidas [...]. De esta forma [...] el Gobierno en el Estado representativo del siglo xx posee una competencia cuasi universal para dirigir el Estado y gestionar sus servicios [...]», la cual «se expresa en un *continuum* que es la acción del Gobierno, que es coherente, permanente, universal, está legitimada democráticamente por el programa gubernamental que recibió la confianza parlamentaria y es prácticamente autosuficiente», esto es, «que puede desplegarse de forma autónoma de acuerdo con unas orientaciones y unos fines que se marca por sí mismo y a través de unos medios propios»⁸.

Sobre la base de tales ideas, este autor ensaya un concepto unitario de acción de Gobierno que nos permitimos transcribir en su integridad: «*actividad materialmente compleja y finalista reservada al órgano que ha recibido constitucionalmente la competencia para ejercer con impulsos no reglados, la programación, dirección y ejecución de la política del Estado, en todas aquellas materias que la Cons-*

⁷ Vid. la interesante «Introducción. El Gobierno: misión de un órgano constitucional», a los *Comentarios a la Ley del Gobierno*, que coordina el citado autor, 1.ª ed., INAP, Madrid, mayo de 2002, pp. 19-26.

⁸ *El Gobierno en acción*, op. cit., pp. 128-129; también García-Pelayo, *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986, pp. 73-84.

titución no ha atribuido expresamente al Parlamento ni a los restantes órganos constitucionales, dentro del marco competencial del Estado»⁹.

El estudio del Gobierno de una Comunidad Autónoma ha de tomar como inexcusable patrón, pues, el modelo conforme al cual se ha ido configurando este concepto general de Gobierno, tanto en su versión de órgano constitucional en el que está residenciado el Poder Ejecutivo como en la funcional de acción de Gobierno. Es por ello que, como señala Corona Ferrero, «en principio, nada anticipa que deban existir diferencias sustanciales, salvo las que lógicamente se derivan del ejercicio de las propias competencias, entre el Ejecutivo estatal y los Ejecutivos autonómicos; de tal modo que uno y otros responden por igual a una nueva concepción del poder ejecutivo en la que se ha abandonado [...] su consideración como agente o mero ejecutor de los mandatos del Parlamento»¹⁰, ocupando una posición central en el sistema político. Es por ello que este autor subraya la exigencia de «aplicación del principio de homogeneidad, de tal modo que los Ejecutivos menores, así como el conjunto institucional que los rodea, nunca podrán apartarse sustancialmente del modelo del Estado [...] lo que conduce, además, a una inevitable tendencia a la equiparación entre todos ellos»¹¹.

Siguiendo a este autor, pueden predicarse de los Gobiernos autonómicos los siguientes atributos: es un órgano necesario e indispensable; colegiado en punto a sus reglas de actuación; y de carácter político y, a la vez, de dirección de la Administración pero sin posible confusión con ésta¹². Otras dos notas capitales, destacadas por Aja Fernández, vendrían dadas por el papel protagonista de estos Gobiernos en sus respectivos sistemas políticos y el carácter netamente *gubernamental*, valga la redundancia, de las tareas asignadas a las Comunidades en los Estados compuestos y, en general, en todos los que cuentan con un alto nivel de descentralización, como corresponde al federalismo de ejecución de raíz alemana, en el que la función administrativa de los *Länder* es decisiva dentro de la distribución de tareas con el *Bund*¹³. Por último, y en punto al grado de normativización y racionalización de los aspectos orgánicos y funcionales de los Gobiernos, estatal y autonómicos, Pendás García resume un sentir doctrinal aún hoy válido: «la regulación constitucional del Gobierno ha sido breve y dispersa y, sobre todo, centrada más bien en sus relaciones *ad extra* que en su propia estructura y funcionamiento y, menos todavía, en sus funciones», para después apostillar que «buena parte de la actividad legislativa inicial de los Parlamentos autonómicos ha comenzado su despliegue por una regulación precisa de sus

⁹ *El Gobierno en acción*, op. cit., p. 130, desarrollando cada una de estas notas en pp. 130-174.

¹⁰ «El Presidente y el Gobierno de las Comunidades Autónomas», en Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía (dirs.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP y Ed. Montecorvo, Madrid, 2003, p. 287.

¹¹ *Ibidem*, pp. 288 y 298, siguiendo a Rodríguez-Zapata Pérez, «Artículo 152. Estructura Institucional de las Comunidades Autónomas», en Alzaga Villaamil, *Comentarios...*, op. cit., t. XI, artículos 143 a 158, pp. 389-430.

¹² *Ibidem*, pp. 332-334.

¹³ *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed., Alianza, Madrid, 2003, pp. 109-110.

instituciones de autogobierno y, en concreto, del Gobierno y de la Administración autonómica, al amparo de la competencia que para ello les atribuyen todos los Estatutos, de acuerdo con el artículo 148.1.1 del texto constitucional»¹⁴.

Así, la regulación estatutaria del Gobierno de la Comunidad de Madrid se contiene en el Capítulo III del Título I del Estatuto de Autonomía, aprobado por LO 3/1983, de 25 de febrero, habiendo sido el mismo modificado en su integridad por la LO 5/1998, de 7 de julio, esto es, por la última Ley Orgánica de reforma estatutaria que ha afectado a la norma institucional básica de nuestra Comunidad, y que se insertó dentro del proceso abierto en los Estatutos de las Comunidades que accedieron a la autonomía por aplicación de los artículos 143 y/o 144 de la CE, durante la VI Legislatura de las Cortes Generales¹⁵.

Llama la atención, *prima facie*, el cambio de denominación del órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad, de *Consejo de Gobierno* a *Gobierno*, o propiamente, el Gobierno de la Comunidad de Madrid, si bien la primera denominación sigue siendo la más utilizada, tanto en el ámbito propiamente gubernamental como en el parlamentario; no en vano, el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid (en adelante, RAM) data del 30 de enero de 1997, una fecha anterior a la de la LO 5/1998, de manera que su articulado sigue refiriéndose al Consejo de Gobierno, siendo éste el *nomen* asentado en la práctica parlamentaria. La cuestión sólo reviste importancia en el plano puramente nominal, teórico y normativo, pues, aparte de que no siembra confusión alguna, siendo fácilmente reconocible aquello a lo que se alude con cualquiera de las dos expresiones, acaso resultaría técnicamente más correcto referirse al *Gobierno* en cuanto órgano que encarna ese Poder Ejecutivo autonómico y al *Consejo de Gobierno* cuando quiere invocarse su dimensión funcional —esto es, la reunión debidamente convocada y formalizada del Presidente, los Vicepresidentes y Consejeros, así como de cuantas autoridades o funcionarios asistan a la misma—¹⁶.

Sin embargo, hemos de constatar que la legislación de desarrollo del Estatuto de Autonomía, integrada, sustancialmente, por la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, no ha sido adaptada a la nueva denominación estatutaria de este

¹⁴ «Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», en *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre de 1988, *El Gobierno: estudios*, pp. 90-91.

¹⁵ El cual se inició con la LO 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por LO 10/1982, de 10 de agosto, y culminó con la LO 12/1999, de 6 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por LO 1/1983, de 25 de febrero. Todo ello con la salvedad de la LO 1/2001, de 26 de marzo, de reforma de la LORAFNA para un aspecto concreto: el otorgamiento de confianza al Presidente de la Comunidad Foral.

¹⁶ Es una peculiaridad del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid que a sus reuniones pueden acudir los expertos cuya asistencia solicite el Presidente, sin que sea preceptiva su condición de miembros de aquél, si bien se les impone el mismo deber de reserva que pesa sobre éstos (art. 25.2 de la Ley autonómica 1/1983), lo que contrasta con el artículo 5.2 de la Ley estatal del Gobierno, que sólo posibilita la asistencia de los Secretarios de Estado a las reuniones del Consejo de Ministros cuando los mismos sean convocados.

órgano, haciendo honor a la consolidación práctica del rótulo *Consejo de Gobierno*, inmediatamente identificable y equivalente con el *Gobierno*, cuando puede sostenerse una posición más matizada y precisa, en cuya virtud, siguiendo la inspiración de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno [de la Nación]¹⁷, puede concebirse el Consejo de Gobierno como uno de los órganos colegiados del Gobierno de la Comunidad, que se distingue netamente de otros, como son las Comisiones Delegadas¹⁸. Esta noción, que presupone la idea del Gobierno autonómico como un complejo integrado, a su vez, por varios órganos, viene reforzada por el artículo 1.1 de la Ley autonómica 1/1983, que califica al Consejo de Gobierno y a los Consejeros, junto con el Presidente, como «órganos superiores de Gobierno y Administración» de la Comunidad.

II. ASPECTOS ESTRUCTURALES

2.1. Naturaleza, composición y atribuciones del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Los Vicepresidentes y Consejeros

Si hemos de atender al conocido brocardo *omnis definitio periculosa est*, el cual desaconseja que en las disposiciones normativas se adopten definiciones apodícticas de lo que sea en cada caso objeto de regulación, la determinación de la naturaleza jurídica de nuestro Gobierno autonómico se ha apartado de tan saludable designio, pues el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía (en adelante, EACM) nos aporta la siguiente: «*El Gobierno de la Comunidad de Madrid es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad de Madrid, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea.*»

Con ello viene a concretarse la más genérica que plasma el artículo 8 del EACM, el cual consagra al Gobierno como una de las instituciones de autogobierno a través de las cuales la Comunidad de Madrid, en cuanto ente político territorial, ejerce sus poderes, junto con la Asamblea y el Presidente¹⁹.

¹⁷ En concreto, *vid.* sus artículos 1.3, 5 y 6.

¹⁸ Por lo demás, la rúbrica *Gobierno* sí puede inducir a confusión con el Gobierno de la Nación, aunque toda referencia, en la documentación o en los debates de la Asamblea, en Pleno o Comisión, a una u otra denominación se hace de manera indiferenciada e, insistimos, sin lugar a equívocos. Asimismo, como veremos, algunas disposiciones posteriores a la LO 5/1998 también utilizan la denominación estatutaria anterior a esta fecha sin generar más problemas que los meramente nominales. Por último, no olvidemos que, para las Comunidades que se constituyesen por el artículo 151 de la CE, su artículo 152.1, párr. 1.º emplea la expresión *Consejo de Gobierno*, extendiéndose más adelante el mismo modelo institucional a todas ellas; sobre la variedad terminológica de los órganos colegiados ejecutivos autonómicos, sin perjuicio de esa identidad, *vid.* Corona Ferrero, «El Presidente...», en Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, *Curso...*, *op. cit.*, p. 332.

¹⁹ Conforme al esquema orgánico e institucional del artículo 152.1, párr. 1.º de la CE, previsto, en un principio, exclusivamente para las Comunidades cuyo Estatuto se aprobase por el procedimiento

Con todo, se trata de una definición similar a la que los artículos 97 de la CE y 1.1 de la Ley 50/1997 (en adelante, LGob.) proporcionan para el Gobierno de la Nación²⁰, añadiendo únicamente su carácter colegiado, por lo demás obvio. Sorprende, amén de la reiteración, la concisión en la descripción de sus funciones, incardinadas, aparentemente, en la más genérica de dirección política; pero, sobre todo, otro detalle: el artículo 18 de la Ley autonómica de Gobierno y Administración (en adelante, LGACM) profundiza más en la delimitación de las mismas, hasta el punto de mencionar la iniciativa legislativa, facultad principal de las insertas en la dirección política y que encuentra acomodo en otro lugar del Estatuto (art. 15.2), ubicado entre los preceptos dedicados a la Asamblea. En fin, la Ley habla de la «dirección de la Administración», junto a la propiamente política, lo que no parece directa e inmediatamente equivalente a las «funciones administrativas» de la norma estatutaria, sino más bien una concreción o especificación; y regula la potestad reglamentaria limitándose a señalar algo obvio, su necesaria conformidad con el Estatuto y con la Ley, que deviene del principio de jerarquía normativa *ex* artículo 9.3 de la CE²¹.

En suma, y como señala Aguiar de Luque, «el Estatuto no contempla al órgano gubernamental como un mero comisionado del Parlamento, sino que se confiere a éste el máximo protagonismo en la dirección del sistema institucional autonómico en su conjunto o, lo que es lo mismo, el Gobierno ostenta a nivel autonómico lo que la doctrina italiana ha denominado el *indirizzo politico* [...]». En la medida en que dicho órgano gubernamental autonómico ostenta una dirección política autónoma, propia y diferenciada en el marco del conglomerado de funciones y órganos públicos que se integran en el Estado-Comunidad, el Gobierno autonómico es una de las más inmediatas materializaciones de la autonomía política de que gozan las Comu-

del artículo 151 y, por extensión, de la DT Segunda. Los dos «axiomas» del mimetismo respecto del esquema estatal y de la homogeneidad e igualdad jurídica que presentan los modelos autonómicos al ser comparados entre sí son objeto de la interesante reflexión de Pendás García, en «Gobierno y forma de gobierno...», *op. cit.*, pp. 85-136; en especial, en sus pp. 96-99, 108-110 y 133, en cuanto incumbe a la forma de gobierno adoptada en los Estatutos. Hoy el reconocimiento generalizado de la potestad de disolución de la Asamblea Legislativa, que corresponde al Presidente de la Comunidad, aproxima tal forma de gobierno al sistema parlamentario con una intensidad notablemente superior a la del momento de tal estudio —donde se expresa aquel reconocimiento como *desideratum*—, sin perjuicio de la subsistencia de notas peculiares, como un cierto dualismo en la configuración del Ejecutivo, ya hecho notar por el autor en pp. 112-114.

²⁰ Censurada por Parejo Alfonso: «una definición funcional del Gobierno (art. 1.1) que, por reproducir literalmente el artículo 97.1 CE, ninguna función normativa real de desarrollo constitucional cumple y, sobre resultar superflua, es merecedora de reproche desde el punto de vista de la técnica legislativa» («La regulación del Gobierno y la Administración; continuidad y discontinuidad en la política de desarrollo constitucional en la materia», en *Documentación Administrativa*, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997, «El Gobierno y la Administración», p. 25).

²¹ A diferencia del artículo 22.1 del Estatuto, que opta por definir la potestad reglamentaria autonómica por razón de la materia y con carácter residual, anudándola a la reserva de ley establecida en el propio Estatuto y por *negación* de la misma, para lo cual han de interpretarse *sensu contrario*, de acuerdo con los artículos 15.1 y 34.2 del mismo, algunos de sus preceptos, como los propiamente competenciales (sobre todo los arts. 26, 27 y 29), además de otros donde se efectúan reservas legales de manera dispersa, como los artículo 3.3, 4.3, 10.4, 15.2, 23.1, 52.2, 59 ó 61.1.

nidades Autónomas en general y la Comunidad de Madrid en particular»²². Por su parte, Rosado Pacheco apunta que el EACM «presenta una cierta novedad frente a otras regulaciones estatutarias [...] ya que, curiosamente, no repite de forma mimética la regulación del gobierno autónomo contenida en el artículo 152.1 de la Constitución de 1978 que hace referencia a meras “funciones ejecutivas y administrativas” como contenido de la acción de gobierno, sino que hace referencia a la “Dirección de la política de la Comunidad de Madrid”, aspecto éste no contemplado en el artículo 152.1», añadiendo que este régimen «está más acorde con lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución»²³, por lo que concluye que el Estatuto contiene un concepto material de Gobierno²⁴.

En el plano de las fuentes normativas del Gobierno de la Comunidad de Madrid, las referencias que haremos a la LGob. no son puramente ilustrativas ni informativas, sino de una relevancia jurídica de la que no deja duda la Disposición Final Segunda de la LGACM: «*Para lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los Órganos por analogía de sus funciones.*» Así, un ejemplo de vacío en la legislación autonómica viene constituido por uno de los aspectos de la LGob., ausente todavía de la LGACM, referido justamente al papel y funciones que se asignan al Gobierno en relación con el modo de innovar el ordenamiento jurídico: el contenido en su Título V, sobre iniciativa legislativa del Gobierno²⁵ y titularidad y ejercicio de la potestad reglamentaria, así como el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, todo ello en desarrollo de los artículos 87, 88, 97 y 105.a) de la CE. Los trámites consignados en los artículos 22 y 24 de la LGob., así como las normas rectoras de dicha potestad *ex* artículo 23, habrían de trasladarse, con las oportunas modulaciones, al ámbito autonómico en todo lo que la LGACM no regule, pues así lo impone el respeto a los principios constitucionales —y estatutarios, en nuestro caso— subyacentes en ellos, no sólo

²² «El Gobierno de la Comunidad de Madrid», en Arnaldo Alcubilla (coord.), *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Comentarios*, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003, pp. 294-295.

²³ «Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Madrid», en Álvarez Conde (dir.) y Navas Castillo (coord.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, CEURA y Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, Madrid, 2003, pp. 501-502.

²⁴ Otra es la opinión de Pendás García, quien subraya el contraste entre la descripción «funcional o material» del artículo 152 de la CE y la «perspectiva subjetiva» de su artículo 97, a la que, añadimos nosotros, se asimilaría el artículo 22.1 del EACM, por estar ambos estructurados conforme a un conjunto de predicados que se anudan a un «sujeto», el Gobierno (*vid.* «Gobierno y forma de gobierno...», *op. cit.*, pp. 123-124).

²⁵ *Vid.* Jimena Quesada, *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003; además, *vid.* García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, CEPCC, Madrid, 2000, y Dorrego de Carlos, «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», en Alzaga Villamil, *Comentarios...*, *op. cit.*, t. VII, artículos 81 a 96, pp. 289-353.

un prurito de buena práctica o la procura de una adecuada técnica normativa²⁶.

Por otro lado, de lo que ha aportado la LGACM hasta la fecha se ha señalado, a modo de síntesis, que «las sucesivas modificaciones, algunas muy concretas y circunstanciales y otras impulsadas por la necesidad de acompasar la Ley a otras modificaciones institucionales de mayor trascendencia, no han alterado su estructura y contenido de fuerte trascendencia institucional, organizativa y procedimental, que la convierten en el complemento necesario del Estatuto en orden, sobre todo, a la función ejecutiva y a sus órganos de gobierno y administración»²⁷, pero también, a una delimitación, siquiera intuitiva, de la dirección política en cuanto rasgo funcional central del Gobierno de la Comunidad; más adelante aludiremos a algún aspecto de la regulación material del mismo que se nos antoja susceptible de inclusión en la LGACM, así como a otros contemplados fuera de esta sede normativa pero no que no pueden ser, a nuestro juicio, obviados.

Abordando ya la composición del Gobierno autonómico, el artículo 19.1 de la LGACM ha de ser objeto de interpretación conforme al artículo 22.2 del EACM. Dispone éste, de manera semejante a los artículos 98.1 de la CE y 1.2 de la LGob., que «*el Gobierno estará compuesto por el Presidente, el o los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros. Los miembros del Gobierno serán nombrados y cesados por el Presidente. Para ser Vicepresidente o Consejero no será necesaria la condición de Diputado*». Con ello debe entenderse derogado, siquiera tácitamente, el inciso final del artículo 19.1 de la LGACM, según cuyo tenor literal los Vicepresidentes habrían de ostentar la condición de Diputados de la Asamblea. De esta figura vicepresidencial cabe resaltar caracteres semejantes a su homólogo estatal, tal como pueden hallarse en el artículo 3 de la LGob.: existencia facultativa, en número de uno o más; función de sustitución del Presidente —expresamente prevista en el art. 17.1.a) de la LGACM—; y, en cuanto a la compatibilización con otras funciones, la posibilidad de que exista la misma, en efecto, con el mandato parlamentario —que no impide el art. 98.3 de la CE para los Ministros, como tampoco el art. 22.2 del EACM—, así como con la titularidad de una Consejería.

Sobre este extremo deben realizarse algunas puntualizaciones. El precepto estatutario no obliga a que el Vicepresidente sea, a la vez, Consejero, sino que simplemente lo posibilita; sí existe esa obligación en el artículo 19.1 de la LGACM: «*El Consejo de Gobierno está integrado por el Presidente y los*

²⁶ El expediente que acompaña a todo Proyecto de Ley remitido por el Gobierno a la Asamblea de Madrid contiene los documentos y antecedentes anejos paralelos u homologables a los que establece la norma estatal, modificada recientemente por el artículo 1 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. En efecto, el primer Proyecto de Ley tramitado en la Asamblea en su VII Legislatura, tras la entrada en vigor de esta norma, iba ya acompañado de aquella documentación y del «*informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*», convirtiéndose, con su aprobación y promulgación, en la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de prórroga de determinadas medidas fiscales vigentes en la Comunidad de Madrid en 2003.

²⁷ García Canales, «Comunidad Autónoma de Madrid», en Aragón Reyes (coord.), *Temas básicos de Derecho constitucional*, t. II, *Organización del Estado*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 388.

Consejeros por él designados, de entre los cuales podrá nombrar, si así lo considerase oportuno, uno o varios Vicepresidentes...» Creemos que debe imponerse aquella interpretación conforme, siendo estatutariamente posible el nombramiento de un *Vicepresidente sin cartera* o sin Consejería, aunque lo normal haya sido lo contrario; la figura está ligada, más que ninguna otra en un órgano ejecutivo y como se desprende del tenor literal del precepto recién transcrito, a la *oportunidad política* de su existencia en número, usualmente, de uno o dos, asumiendo aquellas áreas sectoriales o de coordinación más acordes con las prioridades políticas que el Presidente considere presentes en cada momento. Ésta es la solución por la que opta la legislación estatal (art. 3.2 de la LGob.), la cual en modo alguno da por sentado que un Vicepresidente deba reunir, a la vez, la condición de Ministro.

Por último, el libre nombramiento y cese de los miembros del Gobierno por su Presidente, aparte de seguir el modelo del artículo 100 de la CE²⁸, se reitera en el artículo 17.1 del EACM, confirmando de este modo la tendencia a reforzar el liderazgo de éste también en el ámbito autonómico, a imitación del Presidente del Gobierno de la Nación.

El régimen jurídico de los Vicepresidentes debe completarse con el artículo 27 de la LGACM (Sección Primera del Capítulo IV del Título II), cuyo apartado 1 repite, con torpe técnica legislativa, lo ya establecido por el artículo 19.1, llamando, pues, a su reforma para la pertinente adaptación al Estatuto de Autonomía; el apartado 2 se remite al Capítulo III del Título I en cuanto a la función de sustitución del Presidente y sus supuestos, en los que no nos es dado entrar; en el apartado 3 podemos constatar, de nuevo, el paralelismo con la LGob., en este caso con su artículo 3.1, al asignar a los Vicepresidentes las funciones ejecutivas o representativas *propias* del Presidente de la Comunidad y delegadas por éste, que el artículo 17.2 del EACM autoriza, asimismo, a delegar en los demás miembros del Gobierno²⁹.

Por fin, el artículo 27.4 de la LGACM se mantiene fruto de esa no actualización: *«Los Vicepresidentes continuarán siendo Consejeros. Su cese como tales, por las causas determinadas en esta Ley, llevará aparejado su cese como Vicepresidentes.»* El precepto sólo adquiriría significado si se mantuviese la obligación de que el Presidente nombre a éstos de entre los Consejeros, que hemos visto insostenible desde el punto de vista estatutario; no siendo necesario que el Vice-

²⁸ Lógicamente articulada, en el precepto constitucional y en los artículos 2.2.k) y 12.2 de la LGob., como facultad de propuesta del Presidente, correspondiendo al Rey su nombramiento. En las Comunidades Autónomas, en principio, esto sólo puede predicarse de su Presidente, no del resto de miembros de los Gobiernos (art. 152.1, párr. 1.º de la CE; arts. 18.3 y 20.3 del EACM, para la Comunidad de Madrid).

²⁹ *Sensu contrario*, no son susceptibles de delegación funciones de otra naturaleza, como las de gobierno en sentido estricto y dirección política o la de coordinación, ni aquellas cuya delegación implique la exoneración de responsabilidad política o el incumplimiento de obligaciones impuestas por el Estatuto o por la propia *correttezza* estatutaria. Es taxativo el artículo 35 de la LGACM: *«La delegación temporal de funciones ejecutivas del Presidente en un Consejero no exime a aquél de responsabilidad política ante la Asamblea»*, aunque está por ver que este precepto maneje una noción de responsabilidad *ceñida* a su exigencia por cauces racionalizados —moción de censura, etc.— o *lata* o *difusa* en el sentido teorizado por Rescigno. ¿Son delegables la contestación a una pregunta parlamentaria en Pleno o la obligación de comparecer ante la Asamblea, juridificadas como deberes por el artículo 32.1.a) y b) de la LGACM? ¿Queda el Presidente liberado de su cumplimiento si previamente ha articulado la delegación?

presidente sea simultáneamente Consejero, ninguno de los dos incisos de la norma tiene sentido: ni el primero, que remite a su cese en la primera calidad³⁰, ni el segundo, alusivo al cese en la segunda. Por ello nos mostramos partidarios, en interpretación acorde con el Estatuto de Autonomía, de que las consecuencias jurídicas del cese de un Vicepresidente, escindido el cargo del de Consejero, se aproximen a las que establece el artículo 12.3 de la LGob.: «*La separación de los Vicepresidentes del Gobierno [de la Nación] [...] llevará aparejada la extinción de dichos órganos.*»

El listado nominal de Consejerías que contiene el artículo 19.2 de la LGACM debe ser pasado por alto a la vista de la *deslegalización* que opera el artículo 19.3: «*El Consejo de Gobierno, mediante Decreto, podrá variar la denominación y el número de las Consejerías con el límite señalado en el artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía. Igual competencia corresponderá al Presidente de la Comunidad al inicio de la legislatura.*»

Cabe matizar que ha desaparecido el límite estatutario por las reformas operadas en la norma institucional básica, tanto en su contenido como en la numeración de su articulado; nos encontramos ante una nueva dimensión del liderazgo presidencial que, con todo, se agota instantáneamente por su ejercicio nada más recibida la confianza de la Asamblea, en el momento fundante del Gobierno, para ser transferida *ex lege* al mismo, al menos de manera formal, pues materialmente nadie niega que se trata de una facultad ligada al nombramiento y cese de Consejeros —lo que se conoce como *remodelaciones*, jurídicamente modificaciones del número y denominación de Consejerías, tras su establecimiento por el Decreto presidencial inaugural—. Aun así, apúntese esta peculiaridad, que se aparta de lo que los artículos 2.2.j), 17.a) y 25.b) de la LGob. disponen en punto a la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales; no se olvide que esta deslegalización del establecimiento y modificación de la estructura orgánica del Gobierno de la Nación fue aceptada ya por la STC 60/1986, de 20 de mayo, pudiendo extenderse esa doctrina sin quebranto constitucional a sus homólogos de las Comunidades Autónomas, salvo previsión estatutaria en contrario.

En cuanto a la regulación general que de los Consejeros se hace en la Sección Segunda del Capítulo IV del Título II de la LGACM (arts. 28 a 31), el primero de estos artículos se limita a reiterar la regla de nombramiento y cese de aquéllos por el Presidente de la Comunidad, añadiendo la simple mención de que su estatuto personal se regula en los preceptos siguientes, lo que, al menos parcialmente, viene a dar cumplimiento a la reserva legal

³⁰ Sin embargo, siendo usual y posible, aunque no preceptivo, que los Vicepresidentes del Gobierno de la Comunidad sean titulares de una Consejería, nada obsta a que cesen en la primera condición y sigan ostentando dicha titularidad, si el Presidente lo considera oportuno. En todo caso, destaca Aguiar que el Vicepresidente «aparece como un Consejero más, exclusivamente centrado en la gestión de su departamento [...], que, eso sí, se sitúa en un terreno que goza de atención preferente para el Gobierno y muy especialmente para su Presidente» («El Gobierno...», en Arnaldo Alcubilla (coord.), *Estatuto de Autonomía...*, op. cit., p. 296), lo que no empece, añadimos nosotros, su perfil coordinador, muy en especial si además ostenta la Consejería de Presidencia.

operada *ex* artículo 23.1 del EACM. El artículo 29 contempla, como causas de cese, además de las previstas en el artículo 20, la dimisión aceptada por el Presidente, el cese decretado por el mismo —tercera vez que se incide en esto, cuando bastaba con una— y el fallecimiento.

El artículo 30.1 de la LGACM establece que «*los Consejeros, que tendrán derecho a recibir el tratamiento de Excelencia, están sometidos al mismo régimen de incompatibilidades que el artículo 6 de esta Ley establece para el Presidente de la Comunidad*», siendo el mismo sustancialmente idéntico al previsto, nuevamente, en la CE y sus normas de desarrollo directo para el Gobierno de la Nación (arts. 98.3 de la CE, 14.1 de la LGob. y 3.2 de la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado), esto es, prohibición de ejercicio de otras funciones representativas que no sean las propias del mandato parlamentario, así como de cualquier otra función pública que no derive de aquél, y de cualquier actividad laboral, profesional o empresarial. En todo caso, el régimen de incompatibilidades del Presidente y los Consejeros de la Comunidad de Madrid es objeto de uno de los siguientes epígrafes, al venir regulado en una norma con rango de ley³¹ que completa, así, la reserva³² que para el estatuto de los miembros del Gobierno se efectúa *ex* artículo 23.1 del EACM.

Por otra parte, según el artículo 30.2 de la misma LGACM, los Consejeros, por razón de su cargo, tendrán «*derecho a percibir, con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad, los sueldos y retribuciones que se les asignen en dichos Presupuestos*», una norma que sería obvia si no fuese por la derogación de su último inciso por la Disposición Derogatoria de la Ley 8/2000, de 20 de junio, por la que se procede a la homologación de las retribuciones de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Comunidad de Madrid con los de la Administración General del Estado, y de los Diputados de la Asamblea de Madrid con los Diputados por Madrid del Congreso. Antes de la entrada en vigor de esta disposición legal³³, tal inciso indicaba que la cuantía de dichas retribuciones no podía exceder de la asignada a los Directores Generales «tipo A» en los Presupuestos Generales del Estado; en la actualidad, la Ley 8/2000³⁴, en su artículo único.1, autoriza al Gobierno de

³¹ La Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de altos cargos de la Comunidad de Madrid.

³² Equivalente a la que contiene el artículo 98.4 de la CE para el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación. Sólo cabe apuntar que la LGACM carece de una disposición similar al artículo 11 de la LGob., comprensivo de los requisitos de capacidad que han de reunir los miembros del Gobierno —nacionalidad española, mayoría de edad, disfrute del derecho de sufragio activo y pasivo y no inhabilitación para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme—; considerando tales condiciones como implícitamente exigibles para el nombramiento de un Consejero, la LGACM no ha optado por establecer ninguna adicional, como pudiera ser la ciudadanía autonómica o condición política de madrileño, tal como viene configurada en el artículo 7 del EACM.

³³ Que se produjo el 1 de julio de 2000, siendo la misma desarrollada por Decreto 157/2000, de 6 de julio.

³⁴ Su Preámbulo motiva el nuevo régimen jurídico en una serie de factores, entre los que cabe destacar la carencia previa de una regulación sistemática y completa de esta materia, la incidencia de la Ley 14/1995 o la necesidad de homogeneización de las retribuciones una vez consolidado el marco competencia de

la Comunidad a aquella homologación, de acuerdo con una serie de normas, que reproducimos a renglón seguido:

«Se autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid a homologar las retribuciones de los Altos Cargos de ésta respecto de las que se devengan en el ámbito de la Administración General del Estado de acuerdo con las siguientes normas:

a) *La homologación se producirá partiendo de la equivalencia entre Presidente y Secretario de Estado, de modo que las retribuciones de aquél se homologarán a las de éste, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley de Gobierno y Administración. La homologación se producirá sumando los distintos conceptos retributivos que se devenguen de acuerdo con lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado incluido el complemento de productividad.*

b) *A partir de la homologación anterior, las retribuciones de los demás Altos Cargos se establecerán disminuyendo dicha cifra de acuerdo con los siguientes porcentajes: Vicepresidente de la Comunidad de Madrid, 4 por 100. Consejero, 8 por 100 [...].*

c) *La cantidad resultante englobará la retribución anual del Alto Cargo sin que pueda generarse otra retribución por cualquier otro concepto, [...].»*

Por último, el artículo 31 de la LGACM se ocupa de las funciones de los Consejeros, configurando a los mismos con el habitual carácter bífrente³⁵ de los miembros de un órgano colegiado ejecutivo, el cual puede predicarse de los Ministros en el artículo 12.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE): participación en la dirección política del Gobierno en su conjunto —*«de la Comunidad de Madrid»*, reza aquel artículo— y atribuciones que les corresponden en cuanto tales Consejeros. Como quiera que los artículos 23.2 del EACM y 34.1 de la LGACM³⁶ consagran el principio de responsabilidad política solidaria del Gobierno de la Comunidad, sin perjuicio de la directa de cada Consejero por su gestión sectorial, parece obligado abordar, en primer lugar y desde una perspectiva netamente formal, las funciones del Gobierno, tal como figuran en el Capítulo II del Título II de la LGACM, para después regresar al citado artículo 31.

la Comunidad tras la reforma estatutaria operada por la LO 5/1998, invocándose, en fin, los principios de transparencia, objetividad y seguridad jurídica. Esta regulación ha de completarse con el artículo 49 de la LGACM, sobre régimen asistencial de los altos cargos del Gobierno autonómico.

³⁵ Con esta naturaleza se muestra crítico Rosado Pacheco, caracterizándola como tributaria no de la actual escisión entre Gobierno y Administración que se detecta en la legislación estatal, que separa ambos complejos orgánicos al regularlos en dos textos normativos diferenciados —y distinguir, por tanto, entre las dos facetas de los Ministros y aun de los Secretarios de Estado—, sino de «la vieja configuración del Gobierno y la Administración que contenía la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957». («Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Madrid», en Álvarez Conde y Navas Castillo, *El Derecho Público...*, op. cit., pp. 503-504). Pero el autor apunta que era la concepción vigente cuando se aprobó la LGACM, como se reconoce en su Exposición de Motivos, y la sancionada por el Estatuto, siendo así difícil discernir ambos planos.

³⁶ De nuevo podemos percibir el paralelismo con la CE (arts. 98.2 *in fine* y 108), así como con la LGob. (arts. 2.2, que reproduce el art. 98.2 de la CE, y 4.1, que, previamente a la enumeración del listado de funciones ministeriales, establece que los Ministros, «*como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación*»).

En este sentido, y prescindiendo del artículo 22 de la LGACM, el típico *flatus vocis* que suele hallarse, con más frecuencia de la deseable, en el Derecho de la organización pública³⁷, sin ánimo de exhaustividad y mucho menos de repetir cansinamente la inspiración y posibles similitudes y diferencias del régimen jurídico autonómico de la Comunidad de Madrid con el estatal, hemos de volver sobre el artículo 18 de la citada Ley, en el que, siguiendo a Aguiar de Luque, la función de **dirección política** aparece como «elemento central y definidor» de la acción de gobierno, anudándose a la misma, con carácter instrumental —«a tal fin», señala el precepto—, las otras tres funciones, mucho más vinculadas al principio de legalidad y sujetas al ordenamiento jurídico³⁸. En el mismo sentido se pronuncia Corona Ferrero respecto de los Gobiernos autonómicos con carácter general, de manera que el madrileño no presentaría peculiaridad alguna: la función de dirección política «consiste básicamente en la orientación e impulso de la actividad política, estableciendo los fines a alcanzar por la Comunidad Autónoma, así como los medios y procedimientos necesarios para su consecución»³⁹.

De la función directiva política en general se ha ocupado López Guerra con una perspectiva más matizada: «en los momentos actuales, va cobrando cada vez más importancia [...] la determinación de cuál sea la *reserva del Ejecutivo*. La tarea [...] se plantea en múltiples aspectos, dada la multifuncionalidad del Poder Ejecutivo. Así, podemos mencionar la posibilidad de una *reserva de Administración*, como ha sido el caso en la doctrina alemana; o de una *reserva de actos singulares o de ejecución* [...]; o bien de una *reserva de Gobierno*»⁴⁰, si bien el autor descarta la posibilidad de su existencia sobre la base de la cláusula de dirección política, que no concibe como fuente autónoma de competencias del Gobierno: una competencia residual tal «se opondría directamente al principio de primacía de la ley, y vendría a suponer que el poder legislativo debería reducirse, en su actuación, a un elenco limitado de materias (las que no implicaran un poder de dirección política). Y esa posición no encuentra apoyo constitucional. Una cosa es la acción gubernamental en ausencia de ley, y otra cosa es que esa acción *excluya* la del Poder Legislativo, sin apoyatura constitucional explícita»⁴¹.

³⁷ «Las competencias del Consejo de Gobierno serán ejercidas de acuerdo con su estructura funcional y orgánica», una obviedad cuya incorporación a una norma jurídica entendemos completamente superflua.

³⁸ «El Gobierno...», en Arnaldo Alcubilla (coord.), *Estatuto de Autonomía...*, op. cit., pp. 305-308. Matiza esta opinión Carrillo López: «no es admisible la distinción entre funciones ejecutivas y funciones de gobierno en base a la sumisión al derecho de las primeras y la desvinculación del mismo de las segundas; el carácter normativo de la CE (art. 9.1) no lo admite» («Gobierno de la Comunidad Autónoma», en Aragón Reyes, *Temas...*, op. cit., p. 313). En igual sentido, Pérez Francesch, *El Gobierno y la Administración a la luz de veinticinco años de experiencia constitucional*, comunicación al VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, del 3 al 5 de diciembre de 2003, <http://www.us.es/cidc/Ponencias/estabilidad/JuanLuisPerez.pdf>, p. 2.

³⁹ Corona Ferrero, «El Presidente...», en Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, *Curso...*, op. cit., p. 339.

⁴⁰ «Funciones del Gobierno y dirección política», en *Documentación Administrativa*, núm. 215, julio-septiembre de 1988, *El Gobierno: estudios*, pp. 23-24.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 27-28.

Es por ello que este autor considera más fructífero el otro enfoque, consistente en interpretar la dirección política en conexión con otros preceptos constitucionales —en nuestro caso, estatutarios— que atribuyen competencias específicas al órgano, extrayendo de ello la idea de unas «atribuciones gubernamentales con contenido “directivo”»⁴², en colaboración con otros órganos que tienen, al menos, el mismo rango institucional que el Gobierno: constitucionales en el conjunto de los poderes del Estado; de autogobierno en el ámbito autonómico. Tal función, cuyos principales atributos serían la capacidad de impulso político, iniciativa e innovación, tendría su contrafigura en la de ejecución de las decisiones de esos otros órganos, si bien pensamos que tiene también una vertiente ejecutiva con origen en la formación del propio Gobierno, al desarrollar el programa en que en su día se basó la investidura del Presidente, por medio de las directrices que de éste emanen. Una visión similar nos propone González Cueto: «Esta verdadera función de gobierno es quizá la más característica del Gobierno, por cuanto le atribuye la condición de institución u órgano creador, impulsor de una serie de actuaciones que no realiza por encargo, imposición o insinuación de otros», destacando, «como manifestación esencial de esa preeminente situación [...], la actividad del Gobierno como impulsor o como autor en el ámbito de la potestad legislativa»⁴³.

Por su parte, García Fernández insiste en las notas configuradoras de su concepto de acción del Gobierno, el cual «emerge con rasgos contrapuestos a la actividad administrativa, esto es: libre en sus fines, cometidos y formas (siempre dentro de lo permitido por la Constitución), adoptada a instancia interna del propio Gobierno, no obedece a impulsos reglados, funda sus actos en juicios de valor, y está materializada a través de una sucesión de actos en los que interviene como ejecutante la Administración, o, en el caso de la iniciativa legislativa, el Parlamento si así lo acuerda éste»⁴⁴.

Volviendo al plano del Derecho positivo autonómico, Aguiar no procede a una estricta y rígida catalogación del listado de competencias que relaciona el artículo 21 de la LGACM, aunque sí liga algunas al «**plano de la determinación de objetivos**», en el cual el Gobierno desarrolla las mismas en el marco de la dirección presidencial, con todas las dificultades que ofrece la delimitación precisa del *indirizzo*, una noción ciertamente lábil. Entre tales atribuciones se hallarían: aprobar el Proyecto del Presupuesto anual de la Comunidad y presentarlo a la aprobación de la Asamblea, de acuerdo con lo establecido en los artículos 16.3.a) y 61 del EACM⁴⁵; aprobar el programa

⁴² *Ibidem*, pp. 27-33. En sentido similar, Pérez Francesch, *op. cit.*, p. 5.

⁴³ «Artículo 1. Del Gobierno», en Fernández-Carnicero González, *Comentarios...*, *op. cit.*, pp. 31-33.

⁴⁴ *El Gobierno en acción*, *op. cit.*, p. 148.

⁴⁵ Al que «acompaña» el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, concebida, en principio, como un conjunto de normas complementarias de alcance material más restringido que su homónima estatal por la limitación competencial de la Comunidad de Madrid, ciñéndose normalmente a los ámbitos tributario y de organización administrativa, junto con alguna medida de índole *social* o asistencial; aunque en ocasiones se le incorpora toda una serie de disposiciones sectoriales, siempre dentro del ámbito autonómico de competencias en diversas áreas objeto de la acción de gobierno.

anual de actuación del sector público económico presentado por la Consejería de Hacienda, cuyas líneas generales estarán coordinadas con la actividad presupuestaria anual, de acuerdo con el artículo 63.2 del EACM; la iniciativa legislativa (art. 139.1 del RAM) y, en su caso, retirada de los Proyectos de Ley (art. 153 del RAM); y la dirección de la Administración en sentido amplio⁴⁶. Por último, el Gobierno es uno de los titulares de la iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía (art. 64.1 del EACM), la cual puede reputarse cualificada, por cuanto que se trata de una norma emanada, al cabo, de las Cortes Generales (arts. 81.1 y 147.3 de la CE), de manera que sería, asimismo, una iniciativa de segundo grado, que presupone capacidad para formular una «propuesta de reforma», tal como establece el precepto estatutario.

De la iniciativa legislativa dice Rosado Pacheco que «es el Gobierno de la Comunidad de Madrid, conjugando los principios presidencial, colegial y departamental, el más cualificado titular [...], lo cual representa la mayor expresión de libertad de acción de cualquier Gobierno». Respecto de la dirección de la Administración, destaca que no puede separarse de la dirección política, «poniéndose así de manifiesto la unión inseparable con la dirección de la política o liderazgo político presidencial, dándose cumplimiento al principio de eficacia a que está sometida la actuación de la Administración», y distinguiéndose, a continuación, la proyección de los principios presidencial, colegial y departamental en esta función⁴⁷.

Dentro de este mismo bloque funcional habría que enunciar las competencias que suponen relación del Gobierno de la Comunidad con otras Comunidades Autónomas o bien con órganos constitucionales del Estado: elaborar los Proyectos de Convenios y de Acuerdos de Cooperación con otras Comunidades Autónomas y someterlos a la Asamblea, así como a las Cortes Generales, *ex* artículos 16.3.j) y k) y 31 del EACM; acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos

⁴⁶ Lo que engloba, al menos, la decisión sobre el nombramiento y cese de los cargos de la Administración Autonómica con categoría igual o superior a Director General, previa propuesta del Consejero correspondiente; la distribución, entre los órganos correspondientes, de las competencias, funciones y servicios que el Estado transfiera a la Comunidad; y la aprobación, a propuesta del Consejero respectivo, previo dictamen preceptivo de la Consejería de Presidencia e informe, también preceptivo, de la de Hacienda, de la estructura y plantilla orgánica de las diferentes Consejerías y la creación, modificación o supresión de las Unidades superiores a Sección. En el tercer punto habría que considerar la posible competencia, en la actualidad, de la Consejería de Justicia e Interior, de acuerdo con artículo 2.6 del Decreto 227/2003, de 24 de noviembre, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid, modificado por Decreto 345/2003, de 30 de diciembre, pues a la Viceconsejería de Modernización y Calidad de los Servicios se subordinan las Direcciones Generales de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano y de Función Pública.

⁴⁷ «Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Madrid», en Álvarez Conde y Navas Castillo, *El Derecho Público...*, *op. cit.*, pp. 508-509. Son tres principios que configuran su funcionamiento y cuya coexistencia destaca Corona Ferrero, «El Presidente...», en Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, *Curso...*, *op. cit.*, pp. 295 y 299-300. En lo que concierne a su combinación en el Gobierno de la Nación, *vid.* el interesante estudio de Gallego Anabitarte y Menéndez Rexach, «Artículo 97. Funciones del Gobierno...», en Alzaga Villamil, *Comentarios...*, *op. cit.*, t. VIII, artículos 97 a 112, pp. 118-156; en el mismo tomo, sobre los principios informadores de la actuación del Gobierno, Alba Navarro, «Artículo 98. Composición y estatuto del Gobierno», pp. 233-241.

de competencia ante el Tribunal Constitucional y personarse ante éste, en los supuestos o términos previstos en la CE y en la LO 2/1979, de 3 de octubre (art. 41 del EACM); y, en relación con la Administración de Justicia, ejercer todas las facultades que la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación (art. 49.1 del EACM). Asimismo, entre los contenidos de la función directiva se cuentan los relativos a la participación del Gobierno de la Comunidad en los órganos o Conferencias en que el interés autonómico se vea concernido⁴⁸.

Otro núcleo competencial es el formado por las decisiones del Gobierno que implican, de algún modo, relación con la Asamblea, y en el que vendrían a encuadrarse las iniciativas de índole no legislativa a través de las cuales se manifiesta la proyección del *indirizzo politico* en la Cámara; no en vano, la posición del Gobierno en el sistema de poderes «le lleva, de un lado, a fijar los objetivos y metas generales a los que el conjunto de instituciones y órganos orientan su actuación, y de otro a impulsar por diversos medios la actuación de aquéllos operando en la práctica como el elemento dinamizador del sistema político en su conjunto»⁴⁹. Entre las mismas pueden mencionarse la deliberación previa sobre la cuestión de confianza que el Presidente le proponga plantear ante la Asamblea (arts. 19 del EACM y 185-186 del RAM), supuesto vital para la propia pervivencia del Gobierno; así como el acuerdo sobre la solicitud de celebración de sesión parlamentaria extraordinaria (arts. 14.3 del EACM y 102 del RAM).

En relación, asimismo, con la Asamblea, previo acto delegante de ésta, se halla la potestad de dictar Decretos Legislativos (art. 15.3 del EACM, que remite a los arts. 82 a 84 de la CE; y 171 a 174 del RAM). Y ya plenamente incardinada en la función ejecutiva, el artículo 21.f) de la LGACM menciona, con carácter general, la competencia de proveer lo necesario para el cumplimiento de las leyes emanadas de la Asamblea y la ejecución de sus resoluciones, lo que comprende, por tanto, no sólo las normas con rango de ley, sino también otros actos parlamentarios de naturaleza no legislativa —las mociones consecuencia de interpelación, proposiciones no de ley o resoluciones articuladas mediante propuesta posterior a un debate general o particular, cuya regulación y tramitación puede rastrearse en el RAM y en sus normas de desarrollo, interpretativas o supletorias del mismo⁵⁰—, siendo dudoso si ello convierte su contenido en preceptivo para el Gobierno. A falta de determinación expresa, pensamos que sólo puede darse una respuesta afirmativa si les ha atribuido previamente ese grado de obligatoriedad una disposición con fuerza de ley, dado que si la Asamblea *quiere*, y así

⁴⁸ Como las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación regulados por el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; o la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que lo está por la Ley 2/1997, de 13 de marzo.

⁴⁹ Aguiar de Luque, «El Gobierno...», en Arnaldo Alcubilla (coord.), *Estatuto de Autonomía...*, op. cit., p. 306.

⁵⁰ En el ejercicio, dispone el artículo 16.2 *in fine* del EACM, de la función parlamentaria de «impulso, orientación y control de la acción de gobierno».

lo acuerda, convertir en *jurídicamente vinculante* una mera petición institucional sin más valor —y sin menos, todo hay que decirlo— que el de una declaración política, no tiene más que ejercer su potestad legislativa⁵¹.

Los restantes apartados del artículo 21 de la LGACM nos conducen de la función de ejecución *stricto sensu*, relativa no sólo a las Leyes, sino también a los Tratados y Convenios Internacionales que afecten a las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad, respecto de los cuales el Gobierno habrá de adoptar las medidas necesarias para tal ejecución (art. 32.3 del EACM), y al Presupuesto de la Comunidad, previa su aprobación por la Asamblea (art. 61.1 del EACM), a la potestad reglamentaria general y tributaria en particular.

No se olvide que, según el artículo 34.3 del EACM, «*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*», por lo que, siempre que la Comunidad tenga atribuida tal **función ejecutiva**, que haya de ejercitarse sobre una determinada materia, serán inherentes a dicha función esas otras tres potestades con independencia de cuál sea tal materia y de su regulación legal, estatal o autonómica, ubicándose dentro de la potestad reglamentaria de los Consejeros la puramente organizativa interna, además de la administración e inspección en la Consejería de que son titulares, en las competencias que le están legalmente atribuidas, y en la Administración Institucional adscrita a su Departamento [art. 41 de la LGACM, en sus apartados *a)*, *b)*, *c)*, *d)* y *e)*]. Sobre la función ejecutiva gubernamental en el artículo 22.1 del EACM comenta Rosado Pacheco que «está haciendo referencia directa [...] a la aplicación de normas a través de procedimientos administrativos que integran la voluntad del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid», para desembocar en dos tipos de actos: los jurídicos, «sean éstos resoluciones administrativas unilaterales o contratos», incluyendo en esta categoría «las actuaciones de carácter policial, por ejemplo, las inspecciones»; y las actuaciones «de carácter no jurídico o materiales, sin necesidad de acudir a Jueces y Tribunales», esto es, todos los que se derivarían, según se infiere de tal definición, de la autotutela administrativa o ejecutiva ejercida conforme a Derecho⁵².

⁵¹ Vid. Pascua Mateo, «En los intersticios del Reglamento: análisis de las facultades de dirección política de las Cámaras parlamentarias», en la *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54, tercer cuatrimestre de 2001, pp. 89-119. En contra, Corona Ferrero, «El Presidente...», en Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, *Curso...*, op. cit., p. 340, cree que en ningún caso puede el contenido de la función ejecutiva considerarse hoy como de *mera ejecución de la ley*, añadiendo que «guarda relación evidente con la obligación del Gobierno de llevar a buen puerto los mandatos del Parlamento».

⁵² «Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Madrid», en Álvarez Conde y Navas Castillo, *El Derecho Público...*, op. cit., pp. 512-513. Por cerrar el cuadro de potestades, y siempre con sujeción a la Ley y al Derecho, añadiríamos la sancionadora y la expropiatoria (arts. 25.1, 33.3, 103.1 y 106.1 de la CE y 36.1 del EACM).

Corresponde al Gobierno autonómico, asimismo y ya en el ámbito de la **potestad reglamentaria general**, aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros. En este epígrafe se distinguen, así pues, tres dimensiones de aquella potestad: la ejecución reglamentaria de las Leyes autonómicas, competencia integrada dentro de la función ejecutiva general, pues la aprobación de Reglamentos se relaciona con la misma de especie a género; la de las Leyes aprobadas por las Cortes Generales en los supuestos consignados, correspondientes a los artículos 27 y 29 del EACM dentro de la legislación básica y orgánica relativa a la educación, pero, sobre todo, a los artículos 28 en punto a la competencia de ejecución de las Leyes del Estado⁵³ y 30 por lo que hace a las materias transferidas o delegadas por el procedimiento previsto en el artículo 150.2 de la CE; y, por fin, una potestad reglamentaria que se atribuye con carácter residual, de manera que la del Presidente y la de cada Consejero se concibe como tasada o de atribución, presumiéndose, en otro caso, la del Consejo de Gobierno⁵⁴.

En cuanto a la potestad de aprobar Reglamentos en materia **tributaria**, correspondiendo a la Asamblea la de «establecer y exigir tributos» [arts. 16.3.f) y 59 del EACM, entendiendo por tales los propios de conformidad con la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas], el Gobierno tiene atribuida aquélla, al competerle la aprobación de los Reglamentos Generales de tales tributos y la elaboración de las normas reglamentarias precisas para gestionar los impuestos estatales cedidos de acuerdo con los términos de dicha cesión (arts. 56.2 y 60 del EACM, así como su DA Primera, cuya redacción vigente proviene de la reforma operada por Ley 30/2002, de 1 de julio)⁵⁵. También dentro del ámbito de la Hacienda Pública autonómica⁵⁶, el Gobierno de la Comunidad se halla facultado para

⁵³ Respecto de las materias objeto de la misma, el artículo 28.2 del EACM, de manera análoga al artículo 34.3 en cuanto a la función ejecutiva genérica, preceptúa que «*en el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la administración, ejecución y, en su caso, inspección, así como la facultad de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes, de conformidad con las normas reglamentarias de carácter general que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado*».

⁵⁴ De las tres facetas de la potestad reglamentaria general del Gobierno autonómico, ésta de índole residual es la única de la que el artículo 21.g) de la LGACM no precisa si se ejerce mediante Decreto, como ocurre con las dos anteriores, aunque así lo confirma su artículo 50.2. Para delinear los caracteres de la potestad reglamentaria en nuestro ordenamiento, es ya clásica la STC 83/1984, de 24 de julio, cuya doctrina siguen las SSTC 99/1987, de 11 de junio, y 227/1993, de 9 de julio, entre otras.

⁵⁵ La legislación estatal de referencia viene constituida no sólo por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, sino también por la nueva Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre), cuya completa entrada en vigor se producirá el 1 de julio de 2004.

⁵⁶ Para toda la materia hacendística nos remitimos a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, que desarrolla el mandato del artículo 59.c) del EACM en cuanto a la necesaria regulación, por Ley de la Asamblea,

transigir sobre los bienes y derechos de la misma, así como para disponer la realización de las operaciones de crédito y emisión de Deuda Pública, en los ámbitos nacional y extranjero, para financiar operaciones de inversión, con el volumen y características fijadas en la Ley de Presupuestos⁵⁷.

En el amplio campo de la **acción social y económica** de la Comunidad, y en estrecha ligazón con la dirección de la Administración, podríamos situar otra de las funciones del Gobierno de la Comunidad: designar a los representantes de la Comunidad en los Órganos Públicos, Instituciones Financieras o Entidades que procedan, salvo que por Ley se exija otro modo de designación —que será, entonces y normalmente, por la Asamblea de Madrid—. El artículo 62 del EACM alude a los representantes de la Comunidad, o de su Gobierno, en los órganos de administración de «las empresas o entidades financieras de carácter público cuyo ámbito de actuación se extienda fundamentalmente a la provincia de Madrid», y de acuerdo con lo que establezcan las Leyes del Estado⁵⁸.

En el **ámbito administrativo**⁵⁹, finalmente, corresponde al Gobierno de la Comunidad la autorización de la celebración de contratos en los supuestos previstos en el artículo 64 de la LGACM⁶⁰; la administración, defensa y conservación del patrimonio de la Comunidad, de conformidad con la

del régimen general presupuestario de la Comunidad, de acuerdo con los principios de la legislación del Estado, hoy comprendidos ya en la nueva Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que entrará en vigor el 1 de enero de 2005 salvo aquellos aspectos que lo están desde el 1 de enero de 2004, en virtud de su DF Quinta).

⁵⁷ En este terreno, la Asamblea tiene la potestad de acordar las operaciones de crédito y deuda pública [art. 16.3.c) del EACM, si bien la ejercerá a través de la respectiva Ley de Presupuestos, art. 61.2], todo ello acomodándose a la LOFCA y a las normas de estabilidad presupuestaria (Ley 18/2001, de 12 de diciembre; LO 5/2001, de 13 de diciembre, y futura legislación de la Comunidad de Madrid en desarrollo de tal principio). La materia encuentra su regulación estatutaria en el artículo 55 del EACM, conforme a cuyo apartado 4 «*el Gobierno podrá realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. La Ley de Presupuestos de la Comunidad regulará anualmente las condiciones básicas de estas operaciones*».

⁵⁸ Las competencias de la Asamblea en este plano, ligado asimismo a la dirección de la política económico-financiera, vienen enunciadas en las letras b), m) y n) del artículo 15.3 del EACM, con desarrollo en diversos preceptos del RAM: conocimiento y control de los planes económicos; fijación de las previsiones de índole política, social y económica que, de acuerdo con el artículo 131.2 de la CE, haya de suministrar la Comunidad de Madrid al Gobierno de la Nación para la elaboración de un proyecto de planificación; aprobación de planes generales de fomento relativos al desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, en el marco de los objetivos señalados por la política económica nacional.

⁵⁹ La «ordenación básica» de los órganos y servicios de la Comunidad y el régimen jurídico de la Administración autonómica, así como de su función pública, de conformidad con la legislación básica estatal, son establecidos por Ley de la Asamblea, a tenor de los artículos 16.3.d), 27.1.2 y 37.2 del EACM; aunque buena parte de aquel régimen se contiene en la propia LGACM (Título IV, arts. 37 a 68), es patente su inspiración en el Derecho Administrativo contenido en las Leyes aprobadas por las Cortes Generales y dictadas en ejercicio de las competencias del Estado, exclusivas o sobre la normativa básica, siendo las mismas aplicables, bien directa, bien supletoriamente, o por simple remisión.

⁶⁰ La sucinta regulación de los contratos administrativos en el ámbito autonómico se debe al estrecho margen que deja el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y su Reglamento General, aprobado por RD 1098/2001, de 12 de octubre, normas ambas desarrolladas 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, a la que corresponde el desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en materia de contratos y concesiones administrativas en su ámbito competencial.

legislación vigente y en especial con lo que disponga la Ley señalada en el artículo 52.2 del EACM⁶¹, y el acuerdo sobre la enajenación de bienes o derechos cuyo valor sea superior al que la Ley de Presupuestos de la Comunidad fije como atribución del Consejero; la resolución de los recursos que, con arreglo a la Ley, se interpongan ante el mismo⁶²; y el ejercicio, en relación a los intereses, bienes y derechos de la Comunidad, de las acciones que correspondan en vía jurisdiccional, así como el desistimiento de las mismas, y el allanamiento, en su caso, a las acciones que se interpongan contra la Comunidad [*vid.* arts. 153.c) de la CE; 35, 36, 43 y 46.1.º.b) del EACM]⁶³. Por último, el artículo 21.z) de la LGACM atribuye al Gobierno de la Comunidad «*Cualesquiera otras competencias que le asignen el Estatuto de Autonomía y las Leyes*», cláusula de cierre que ratifica el carácter expreso de las que se le atribuyan, contra la clásica presunción de competencia de los órganos ejecutivos y de acuerdo con el principio de vinculación positiva a la Ley.

Visto el clausulado de funciones y competencias del Gobierno, conviene detenernos en el de sus Consejeros *ex* artículo 31 de la LGACM; conviene no menospreciar su importancia, pues los Consejeros «organizan, dirigen o inspeccionan todos los servicios, representan a la Administración autonómica en todo lo relativo al ámbito de su responsabilidad material y deciden y orientan políticamente los asuntos encomendados a la rama de la Administración que tienen a su cargo»⁶⁴. Si, por su condición de miembros del Gobierno autonómico, los Consejeros adquieren una mayor dimensión política, en razón de lo cual asisten a las reuniones del órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad, interviniendo en sus reuniones y tomando parte en la adopción de sus decisiones políticas y acuerdos, como titulares de su departamento disponen de amplias facultades directivas⁶⁵, las cuales, lógicamente, han de acompasarse a las directrices políticas emanadas del Gobierno y, sobre todo, de su Presidente. Frente a la prolijidad que presenta el artículo 21

⁶¹ Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. No se olvide que el Estado ha regulado las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas mediante la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de conformidad con el artículo 149.1 de la CE, en sus materias 6.ª, 8.ª, 17.ª y 18.ª, de acuerdo con lo que establece la DF Segunda de la propia Ley estatal.

⁶² Sobre procedimiento administrativo, y con sujeción a las bases establecidas en la Ley 30/1992, *vid.* artículos 50 a 53 y 57-58 de la LGACM, además de la Ley 8/1999, de 9 de abril, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, y, también de nuestra Comunidad, la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos. Todo ello por razón de la competencia exclusiva autonómica sobre el procedimiento derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad (art. 26.1.3 del EACM).

⁶³ De acuerdo con las Leyes procesales, sobre todo la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, así como la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, de conformidad con su DA Cuarta.

⁶⁴ Martín Rebollo, «El Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid», en Gómez-Ferrer Morant (ed.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid-Civitas, Madrid, 1987, p. 103.

⁶⁵ Aguiar de Luque, «El Gobierno...», en Arnaldo Alcubilla (coord.), *Estatuto de Autonomía...*, *op. cit.*, pp. 302-303.

de la LGACM en el enunciado de las funciones del Gobierno autonómico, el artículo 31 se distingue por su concisión, aunque el mismo debe ser completado por el listado de competencias del artículo 41, el cual no es objeto del presente comentario por contenerse ya en el Título IV de la LGACM⁶⁶.

Según su artículo 31, y abordando la primera dimensión de su ya comentado carácter binario o bifronte, los Consejeros, «*como miembros del Consejo de Gobierno, participan en la dirección de la política de la Comunidad de Madrid y, en cuanto tales, tendrán las siguientes atribuciones:*

- a) *Velar por el exacto cumplimiento de las leyes y resoluciones de la Asamblea en lo concerniente a su Consejería.*
- b) *Proponer y presentar al Consejo de Gobierno los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto, relativos a las cuestiones atribuidas a su Consejería, y refrendar estos últimos una vez aprobados.*
- c) *Proponer al Consejo de Gobierno los nombramientos y ceses que deban ser aprobados por el mismo.*
- d) *Elaborar y proponer al Consejo de Gobierno el programa de actuación de su Consejería.*
- e) *Formular el anteproyecto del presupuesto anual de la Consejería.*
- f) *Elaborar el anteproyecto del programa anual de actuación del sector público económico, en lo que afecte a su Consejería».*

Una mera lectura de estos seis apartados da a entender que se trata de competencias ciertamente supeditadas a la dinámica propia del órgano ejecutivo al que los Consejeros se incorporan. Así, la primera de ellas no es sino plasmación y particularización de la función ejecutiva de la que ya hemos dado cuenta *supra*, mientras que la segunda engloba el conjunto de fases previas al ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno⁶⁷ y al de la potestad reglamentaria, también en las materias o sectores de su Departamento. Si el artículo 40.2 del EACM preceptúa que los Reglamentos aprobados por el Gobierno sean 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*⁶⁸, el artículo 50 de la LGACM contiene una tipificación

⁶⁶ El artículo 41 aborda la segunda faceta de los Consejeros, enumerando las funciones que se les atribuyen en su calidad de titulares de un Departamento con una responsabilidad sobre un sector o materia, si bien con un criterio formal y desde una perspectiva netamente *administrativa*, más que *política*.

⁶⁷ Cuestión nada baladí para la futura tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, pues la misma tendrá lugar, normalmente, en la Comisión de la Asamblea que se haya constituido en correspondencia con la Consejería competente por razón de la materia (arts. 143 a 146 y, en su caso, 165-166 del RAM), de acuerdo con la estructura orgánica vigente, y que, por tanto, haya protagonizado la *fase pre-legislativa*; además, es el Consejero quien presenta el Proyecto y abre, así, el debate de totalidad (art. 142.2, párr. 1.º) o bien interviene en el debate final (art. 148.1, párr. 2.º). Ello con la excepción de las Comisiones Permanentes Legislativas creadas *ex* Reglamento [art. 72.2.a)], que no guardan o no tienen por qué guardar correlación exacta con una Consejería: sobre todo, la de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado, pero también las de Mujer y Juventud, cuyo ámbito material es tendencialmente transversal.

⁶⁸ Conforme a la distinción entre *publicidad formal* y *publicidad material* que apunta, para las Leyes autonómicas, Arévalo Gutiérrez en «La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000, p. 104.

de las disposiciones, actos y resoluciones del Gobierno de la Comunidad que puede compararse con los artículos 23.3 y 25 de la LGob.; su apartado 2 señala que adoptarán la forma de «Decretos del Consejo de Gobierno» las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del mismo, y que los demás actos del Consejo adoptarán la forma de «Acuerdo», siendo, en ambos casos, firmados por el Presidente y el Consejero a quien corresponda, y si afectaran a varias Consejerías, además de por el Presidente, por el Consejero de la Presidencia. Es a esta contrafirma, pues, a la que alude el artículo 31.b) *in fine* de la LGACM.

La potestad reglamentaria particular de los Consejeros se regula, en su aspecto formal, en el artículo 50.3.2.º de la misma, en cuya virtud adoptarán la forma de «Orden» las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias, que irán firmadas por su titular; y si afectasen a más de una Consejería, serán firmadas conjuntamente por los Consejeros. No obstante, ello debe completarse, desde la perspectiva material o funcional, con el artículo 41.d), que le atribuye la titularidad y ejercicio de aquella potestad «en la esfera de sus atribuciones», así como la de «dictar circulares e instrucciones»⁶⁹.

Por su parte, los apartados c) y d) del mismo artículo 31 comprenden facultades de elaboración y propuesta que no merecen mayor comentario salvo el primero, correspondiendo al Gobierno de la Comunidad el nombramiento, previa propuesta del Consejero respectivo, de los Directores Generales (arts. 39.3 y 45), Viceconsejeros (art. 44, párr. 3.º) y Secretarios Generales Técnicos (art. 45), como altos cargos de cada Departamento. Dígase algo parecido de los apartados e) y f) de aquél, incardinados en la parcela de dirección política propia de cada Consejero, con destino final en un Proyecto del Gobierno autonómico, bien del Presupuesto de la Comunidad, bien del programa económico que ésta debe aprobar *ex* artículo 63.2 del EACM.

Sobre los Consejeros comenta Fernández Torres que «desempeñan tres clases de funciones en calidad de jefes y directores de cada uno de los departamentos. En primer lugar, son responsables de un área precisa de gestión del Gobierno autonómico, que está delimitada por las competencias y los servicios que les son conferidos. Ello se traduce en concreto en la atribución de tareas tales como la determinación de los objetivos de la Consejería y la elaboración de su programa de actuación», dentro de lo cual encuadra las competencias de los apartados b), c), d) y f) del artículo 31, así como la propuesta de aprobación de la estructura orgánica de su Departamento [arts. 40, 41.c) y 48.2]. «En segundo lugar, los Consejeros ocupan la jefatura

⁶⁹ «Potestad reglamentaria doméstica», dice Rosado Pacheco, para diferenciarla de la atribuida, con carácter general y residual, al Consejo de Gobierno, para el desarrollo y ejecución de las Leyes aprobadas por la Asamblea, así como de las estatales en los términos antes reseñados («Gobierno y Administración en la Comunidad Autónoma de Madrid», en Álvarez Conde y Navas Castillo, *El Derecho Público...*, *op. cit.*, pp. 510-511); este autor defiende, circunscrita a ese ámbito, la existencia de una potestad del Consejero de naturaleza independiente o *praeter legem*, pero siempre que se cña, claro está, a la Ley y al Derecho, respecto del cual, añadimos, guardaría por lo menos una vinculación negativa.

de una estructura administrativa precisa», en cuya virtud asumen los poderes inherentes a la titularidad de la Consejería, «vinculados en general a la representación, dirección, gestión e inspección de los servicios de la misma [...]». En detalle, están investidos de funciones básicas de dirección en sede económica y presupuestaria [art. 31.e)] y de gestión de personal. En tercer lugar, los Consejeros intervienen asimismo en calidad de representantes de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid en el ámbito material de atribuciones que el ordenamiento jurídico ha conferido a sus departamentos respectivos», comprendiendo «el desempeño de labores rigurosamente jurídicas». De todo ello, concluye este autor, «se colige en consecuencia la notable extensión de las atribuciones propias de los Consejeros. Sólo están constreñidas por las encomendadas de forma expresa al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que han de elevar las propuestas cuya resolución le compete por determinación legal. De esta suerte, el Gobierno autonómico se erige en el órgano supremo de coordinación de la Administración Pública»⁷⁰ [de la Comunidad de Madrid, lógicamente].

2.2. El estatuto personal de los miembros del Gobierno: responsabilidad e incompatibilidades, dos extremos al margen de la Ley 1/1983

En este apartado pretendemos entroncar con dos cuestiones que vendrían a completar el estatuto personal de los miembros del Gobierno de la Comunidad, tal como el mismo queda establecido en el Capítulo III del Título I del EACM.

La primera tiene, efectivamente, acomodo propio en la norma institucional básica por su gravedad e importancia, no ya con relación a la responsabilidad política⁷¹ —objeto de análisis en otros artículos de este monográfico—, que, por otra parte, no se integra en sentido estricto en aquel estatuto, sino a la criminal y civil, que implica, dándose el supuesto, relación con un poder del Estado —el Judicial—, no con ninguna de las instituciones de autogobierno —señaladamente, la Asamblea—. En este extremo puede tildarse de obsoleta la redacción del artículo 56 de la LGACM, pensado para el momento inicial de la vida autonómica de nuestra Comunidad.

⁷⁰ «La Administración Pública de la Comunidad de Madrid. Parte II. Organización», en Arnaldo Alcubilla (coord.), *Estatuto de Autonomía...*, op. cit., pp. 359-360.

⁷¹ Contemplada genéricamente en el artículo 23.2 del EACM y, en particular, en el régimen estatutario de los diversos institutos a través de los cuales se sustancia la misma, tales como la cuestión de confianza, ya aludida, y la moción de censura constructiva (arts. 20 del EACM y 187-190 del RAM). Sorprende que la LGACM, que sólo debería abarcar lo relativo a la organización, funcionamiento y régimen jurídico general del Gobierno y Administración autonómicos, dedique su Título III a «las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con la Asamblea», materia propia del Estatuto y no precisada de más desarrollo que el del Reglamento parlamentario, no el de la Ley, fuente impropia y destinada a ello, que además reitera lo que ya disponen las normas adecuadas a tal efecto. Ello salvo que se interprete el Título III de la LGACM como vinculante para el Gobierno y sus Consejeros en cuanto a las conductas que les impone para con la Asamblea, convertidas así en *canon de juridicidad* de su concreta actuación en su relación institucional con la misma, en cuanto obligaciones de cumplimiento verificable.

La segunda da cumplimiento, como subrayábamos antes, a la reserva de ley autonómica *ex* artículo 23.1 del EACM: «*Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras actividades laborales, profesionales o empresariales que las derivadas del ejercicio de su cargo. El régimen jurídico y administrativo del Gobierno y el estatuto de sus miembros será regulado por ley de la Asamblea.*» Por tanto, de la norma estatutaria se infiere directamente la voluntad del legislador orgánico de sancionar un principio general de dedicación exclusiva al ejercicio del cargo y de las funciones inherentes a la condición de miembro de Gobierno, cuya contrafigura sería otro principio, también general, de incompatibilidad absoluta con cualesquiera otras actividades, siendo la Ley autonómica la encargada de desarrollar ambos.

Dispone el artículo 25 del EACM: «*1. La responsabilidad penal del Presidente de Gobierno, Vicepresidentes y de los Consejeros será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No obstante, la de los Vicepresidentes y Consejeros para los delitos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. 2. Ante las Salas correspondientes de los mismos Tribunales, respectivamente, será exigible la responsabilidad civil en que dichas personas hubieran incurrido con ocasión del ejercicio de sus cargos.*»

Sobre la responsabilidad de los miembros del Gobierno de la Comunidad, y de los Ejecutivos autonómicos en general, insiste González Hernández en el mimetismo de las regulaciones estatutarias respecto de la existente en la CE, por lo que «*algunas de las conclusiones a que se llega en el estudio de las previsiones constitucionales sobre el especial régimen de exigencia de responsabilidad penal del Gobierno español deben ser consideradas válidas para los Gobiernos autonómicos, máxime si se trata de su fundamento y naturaleza jurídica*»⁷²; las opiniones doctrinales sobre dichas especialidades inciden en la necesaria independencia del enjuiciamiento como causa de justificación de tal régimen, aunque la misma esté garantizada por el artículo 117 de la CE y el artículo 24.2, párr. 1.º de la Norma Fundamental consagre el derecho fundamental al Juez ordinario predeterminado por la Ley.

En síntesis, pueden darse aquí por reproducidas las polémicas habidas a propósito de las prerrogativas parlamentarias, y en especial la inmunidad, en cuyo detalle concreto no vamos a detenernos; sólo en que la citada autora enfatiza el carácter funcional del fuero especial, el cual traería causa del cargo ocupado: «*lo que a los Estatutos de Autonomía importa, [...], al conceder el fuero especial a los miembros del Gobierno, es su especialísimo status público y no la condición personal del sujeto o que la conducta delictiva se haya realizado en el ejercicio o no de funciones públicas [...], máxime*

⁷² «La responsabilidad penal y civil de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Comentario al artículo 25 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», en Álvarez Conde y Navas Castillo, *El Derecho Público...*, *op. cit.*, pp. 548-549.

cuando muchos [Estatutos de Autonomía] prevén expresamente este régimen especial de exigencia mientras dure su mandato»⁷³.

Con todo, pueden consignarse algunas matizaciones, y así esta misma autora clasifica la regulación de la responsabilidad criminal del Presidente y Consejeros en los Estatutos de Autonomía en tres grandes grupos: aquéllos que, junto con el fuero especial, consagran la inmunidad en cuanto a la detención y retención salvo flagrante delito, sobre la idea de la no preceptividad de su condición de Diputados, salvo el Presidente; otros que únicamente recogen el aforamiento especial, descartando cualquier reflejo de la inmunidad parlamentaria, y entre los que se hallaría el artículo 25 del EACM⁷⁴, que no es el único, además, en extender dicho fuero a la materia civil; y el caso singular del artículo 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por LO 5/1982, de 1 de julio, y cuyo rasgo principal estriba en la necesaria propuesta de las Cortes para la exigencia de responsabilidad, atribuyéndose al Parlamento una función materialmente jurisdiccional y extendiendo el sistema excepcional que para el enjuiciamiento de la traición y los delitos contra la seguridad del Estado prevé el artículo 102.2 de la CE, cuando los mismos se cometen en el ejercicio de las funciones de Presidente o miembro del Gobierno⁷⁵.

Otra característica del artículo 25 del EACM, sólo presente en éste y en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por LO 6/1981, de 30 de diciembre, es el régimen más favorable de que disfruta el Presidente de la Comunidad con respecto a los Vicepresidentes y Consejeros⁷⁶, ya que aquél siempre goza de fuero ante la Sala II del TS, en tanto que éstos lo ven bifurcado por razón del *locus commissi delicti*. Sí tienen en común la no necesidad de que el hecho delictivo haya sido cometido en el ejercicio de sus funciones para que se produzca la consecuencia del fuero procesal, en punto al cual el precepto estatutario es la norma a la que se remite la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, naturalmente llamada a establecer la competencia y funcionamiento de los

⁷³ *Ibidem*, p. 550, siguiendo en este punto a Barcelona Llop, «La responsabilidad del Gobierno en el ordenamiento jurídico-constitucional español», en *La Ley. Revista Jurídica Española*, núm. 2, 1984, p. 1030.

⁷⁴ Compárese con el artículo 11.6 del propio EACM: «Durante su mandato los miembros de la Asamblea no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.» Únicamente cabría puntualizar que sí tendrían inmunidad parcial e incondicionada en cuanto a su libertad personal los miembros del Gobierno de la Comunidad, empezando por su Presidente (arts. 16.1 y 18.1), en los que concurriera, a la vez, la condición de Diputado de la Asamblea.

⁷⁵ González Hernández, *ibidem*, pp. 552-556, y Pendás García, «El Poder Ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico de los Presidentes y Consejeros de Gobierno», en VVAA, *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 2537.

⁷⁶ González Hernández, *ibidem*, pp. 557-558. Se debe a la preeminencia del Presidente de la Comunidad: el artículo 8 del EACM le reconoce el *status* de institución de autogobierno, diferenciada del propio Gobierno, razón por la cual su estudio particularizado excede del objeto de nuestro examen.

Juzgados y Tribunales *ex* artículos 117.3, 122.1, 123.1 y 152.1, párr. 2.º de la CE⁷⁷. Desde la perspectiva temporal o de su duración, el fuero se condiciona a la permanencia en la condición de Presidente o miembro del Gobierno de la Comunidad, desapareciendo con el cese.

En cuanto a la citada remisión, el artículo 73 de la LOPJ, modificado por LO 19/2003, de 23 de diciembre, atribuye, a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia, el conocimiento, en única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra el Presidente y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo [ap. 2.a)]; y como Sala de lo Penal, el conocimiento de las causas penales que los Estatutos reservan al conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia [ap. 3.a)], para la instrucción de las cuales, según el apartado 4, se designará de entre los miembros de la Sala, conforme a un turno preestablecido, un instructor que no formará parte de la misma para enjuiciarlas. Igual norma de remisión puede encontrarse en los artículos 56.1.2.º y 57.1.2.º: éste, entre los cargos públicos aforados ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, no menciona a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, sino que atribuye a la misma «*la instrucción y enjuiciamiento [...] de las causas que, en su caso, determinen los estatutos de autonomía*», conteniendo el artículo 57.2 una cautela idéntica a la del artículo 73.4; lo mismo que con el artículo 57.1.2.º sucede con el artículo 56.1.2.º en punto al conocimiento de las demandas de responsabilidad civil por hechos realizados en el ejercicio del respectivo cargo⁷⁸.

Es después de reseñar estas normas cuando estamos en condiciones de indicar que el artículo 25.1 del EACM es susceptible de una redacción técnicamente más correcta que despeje posibles dudas interpretativas con respecto a la existencia del doble fuero, disponiéndose que la responsabilidad criminal del Presidente de Gobierno sea exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, y la de los Vicepresidentes y Consejeros ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia excepto por los hechos delictivos cometidos fuera del ámbito territorial de su juris-

⁷⁷ No podemos compartir la opinión de González Hernández (*ibidem*, pp. 561-562) y del sector doctrinal para el cual, excediendo la responsabilidad criminal de los miembros de los Gobiernos autonómicos del *contenido mínimo* de los Estatutos de Autonomía *ex* artículo 147.2 de la CE, siendo, pues, sólo *formalmente* materia estatutaria, no está la misma sujeta al específico procedimiento de reforma de los Estatutos (art. 147.3). No es un condicionamiento que pueda hallarse en este apartado 3 del precepto constitucional, que, además, remite al procedimiento establecido en los propios Estatutos, siendo opción libre de éstos el establecer aquél.

⁷⁸ Compruébese la constricción del fuero en materia civil, en función de la cualidad de los hechos, que no coincide totalmente con lo que dispone el artículo 25.2 del EACM: «... *con ocasión del ejercicio de sus cargos...*», pues *a priori* no parece lo mismo que «hechos cometidos [o realizados] *en el ejercicio* de los respectivos cargos», aunque el deslinde entre ambas redacciones habrá de venir, en su caso, por la vía jurisprudencial, que delimitará el vínculo, más o menos laxo, entre ejercicio del cargo e ilícito civil.

dicción, en que lo sería ante aquella Sala. Con ello quedaría plasmado el carácter ordinario, y ligado al territorio autonómico, del fuero ante el Tribunal Superior de Justicia, el cual, obsérvese, carece de competencias *ratione materiae* en lo penal, siendo titular de las mismas sólo *ratione personae* y, a partir de la LO 19/2003, comprendiendo el conocimiento de recursos de apelación frente a las resoluciones de las Audiencias Provinciales, junto con los demás previstos por las Leyes, como consecuencia de la definitiva introducción de la doble instancia en nuestro Derecho procesal penal.

En lo que concierne a los puntos de conexión y separación del artículo 25 del EACM con su equivalente constitucional (art. 102), cabe anotar, sobre todo, aspectos disímiles: el distinto trato que, respecto del fuero, recibe el Presidente respecto de los demás miembros del Gobierno, se debe a razones territoriales fácilmente atendibles; no existe, en la norma estatutaria, requisito alguno de procedibilidad por razón de la naturaleza o gravedad del delito, como ocurre en el artículo 102.2 de la CE para la acusación del Presidente y demás miembros del Gobierno; y tampoco existe un apartado homologable al artículo 102.3, de manera que sí es aplicable la prerrogativa real de gracia [art. 62.i)] al Presidente de la Comunidad, Vicepresidentes y Consejeros, pues no está entre las funciones de éstos el refrendo del indulto (art. 64), adoptado en forma de Real Decreto, circunstancia que sí concurre en el Presidente del Gobierno y los Ministros.

Por último, y fuera ya de la inculpación y procesamiento del Presidente, Vicepresidente y Consejeros de Gobierno, el primero de ellos comparte con el Presidente y miembros del Gobierno de la Nación el *status* especial que para los testigos establece el artículo 412.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de febrero de 1882, introducido en la misma por LO 12/1991, de 10 de julio, estando exento de concurrir al llamamiento judicial, pero no de declarar (ap. 6.º). Los Consejeros de Gobierno se encuadran en el régimen del artículo 412.5, de manera que también están exentos de concurrir al llamamiento del Juez, pero no de declarar (ap. 9.º), pudiendo hacerlo en su despacho oficial o en la sede del órgano del que sean miembros, lo que para el Presidente sólo rige si fuera conveniente recibirle declaración sobre cuestiones de las que no haya tenido conocimiento por razón de su cargo, supuesto en el que, además, puede optar por prestar declaración en su domicilio (art. 412.3); sobre los hechos que conozca por esa razón puede informar por escrito. Finalmente, aun estando la competencia del Presidente limitada territorialmente, tales exenciones no se contraen a las declaraciones que hubieren de recibirse en el territorio de la Comunidad de Madrid, como se infiere de la lectura del artículo 412.6.

El procedimiento para la deposición se regula en el artículo 413, conteniendo el artículo 414 la obligada puesta en conocimiento del Ministerio Fiscal de la resistencia a prestar declaración o a recibir al Juez en su domicilio o residencia oficial. Finalmente, las personas mencionadas en el artículo 412, en virtud de la exención de acudir al llamamiento judicial, están subjetivamente excluidas de la infracción de no concurrencia al mismo que tipifica

el artículo 420.1.^o⁷⁹, siendo dudoso que lo estén de la de resistencia a declarar, no sólo por las consecuencias de acusación penal que se intuyen en el artículo 414⁸⁰ —la comunicación al Ministerio Fiscal se efectúa *para los efectos que procedan*—, sino por la cláusula *a no estar comprendido en las exenciones de los artículos anteriores*, con la que el artículo 420 acaso hace referencia, no obstante, a las relativas a la obligación de declarar *ex* artículos 416 a 418. Con todo ello, puede afirmarse que las personas aquí aludidas sólo dejan de estar excluidas de la *persistencia* en la resistencia a declarar, conducta que exige cierta reiteración: de la interpretación del intrincado artículo 420.1.^o se deduce que los hechos, entonces, serían penalmente perseguibles como constitutivos de dos delitos: el de obstrucción a la Justicia (art. 463.1 del Código Penal⁸¹), y *también* el de desobediencia grave a la autoridad (art. 556 del mismo), en este caso la judicial.

Sin intención de ser exhaustivos, la mención del régimen de las incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid es susceptible de un enfoque que, situándonos extramuros de la LGACM, complementa ésta y, sobre todo, nos permite dibujar un paralelismo con su homóloga estatal, a la que se remite el artículo 14.2 de la LGob. cuando dispone que será de aplicación a los miembros del Gobierno el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Por tanto, nuestro propósito será repasar las semejanzas y diferencias entre la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, y la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid. Como puede observarse, se trata de dos normas cuya fecha de promulgación se encuentra próxima en el tiempo, convirtiéndolas prácticamente en coetáneas, y situada en un contexto político peculiar, que por ello posibilita un análisis conjunto de ambas, por sucinto que sea.

Ambas normas derogaron, a su vez, sendas Leyes que les precedieron y que también se aprobaron en momentos muy cercanos (respectivamente, la Ley 25/1983, de 16 de diciembre, y la Ley 7/1984, de 14 de marzo), compartiendo, en todo caso, principios comunes de los que dan cuenta las respectivas Exposiciones de Motivos⁸². La Ley estatal 12/1995 surgió fruto de

⁷⁹ Objeto de sucesivas modificaciones por las Leyes 10/1992, de 30 de abril, y 38/2002, de 24 de octubre.

⁸⁰ La aplicación del principio *non bis in idem* llevaría a excluir la imposición de la multa de 200 a 5.000 euros *ex* artículo 420, a no ser que la acusación formulada por el Ministerio Público no deviniera en inculpación penal, siendo entonces posible tal consecuencia sancionadora.

⁸¹ Aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre, sin que estos preceptos hayan experimentado reformas.

⁸² A saber, los de independencia e imparcialidad de los altos cargos en el desempeño de sus funciones; lealtad al servicio público; transparencia de la Administración... con una orientación genérica hacia el principio de legitimidad de las instituciones democráticas, fundado, a su vez, en la proclamación de

la Resolución número 92 de las adoptadas como consecuencia del Debate sobre el estado de la Nación de 1994, en sesión celebrada el 20 de abril por el Pleno del Congreso de los Diputados; su texto⁸³ es suficientemente expresivo de la intención perseguida por el legislador, en consonancia con medidas similares a cuya puesta en ejecución se instó entonces al Gobierno por el Congreso, dentro de la siempre interesante función parlamentaria de dirección política⁸⁴. En síntesis, se pretendía el perfeccionamiento del régimen sancionador por el incumplimiento de las obligaciones legalmente prescritas; el refuerzo de las funciones de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública; una mejora en la tipificación de los altos cargos y titulares de puestos de confianza o libre designación, en el ámbito de la Administración General del Estado, al objeto de extender la obligación de declaración de bienes a los que fueran objeto de tal catalogación o clasificación legal; una ampliación objetiva de los bienes y actividades de preceptiva inclusión en las correspondientes declaraciones, de las cuales habría de constar, en cada ejercicio, copia en los respectivos Registros; y una acotación temporal del cumplimiento de tal obligación de declarar, después del nombramiento y cese del alto cargo.

Así, la Ley 12/1995, en busca de un régimen que agotase la materia, presenta las siguientes características principales, algunas de ellas novedosas respecto de la regulación anterior: definición de los altos cargos conforme a criterios objetivos, según la relación que contiene su artículo 1.2; la dedicación absoluta al ejercicio del alto cargo como regla general, tal como la configura el artículo 2.1⁸⁵ y con las excepciones señaladas en el Título II (arts. 3 y 4), relativas, respectivamente, a actividades públicas y privadas; constitución de dos Registros gestionados por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, órgano de gestión facultado para requerir y recordar, a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley: el de Actividades y el de Bienes y Derechos Patrimoniales, siendo el primero público y el segundo de carácter reservado, y restringiéndose los sujetos y órganos con posibilidad

España como Estado social y democrático de Derecho y de los valores superiores de su ordenamiento jurídico, *ex* artículo 1.1 de la CE.

⁸³ Puede consultarse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* núm. 55 de la V Legislatura, de 21 de abril de 1994, Serie E, «Otros textos», p. 58, situándose dicha Resolución dentro del apartado II, *Acuerdos relativos a la acción del Gobierno*, epígrafe 2, *Sobre el control del gasto público*, al cual pertenecen buena parte de las Resoluciones aprobadas con ocasión de aquel Debate de política general.

⁸⁴ También analizada por López Guerra, *Funciones del Gobierno...*, *op. cit.*, pp. 34-36.

⁸⁵ Particularizada en todos los apartados del precepto, con las prohibiciones de remuneraciones con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas, percepciones provenientes de entidades privadas (ap. 1) y tenencia de participaciones, en porcentaje superior a un 10 por 100, en empresas titulares de conciertos o contratos con el sector público (ap. 2); la obligación de inhibición en los asuntos en que se hubiese tenido intervención o se tuviese interés directo, personal o familiar, que especifica, en este ámbito, el genérico deber de abstención de las autoridades *ex* artículo 28 de la Ley 30/1992 (ap. 3); y la prohibición de realización de actividades privadas relacionadas con expedientes sobre los que se haya dictado resolución en el ejercicio de su cargo durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, así como de celebrar una serie de contratos con las Administraciones Públicas, con las obligaciones accesorias que establece el apartado 4.

de acceso, así como la forma y finalidad del mismo (arts. 8 y 9); instrumentos de información semestral al Congreso (art. 10); y un régimen sancionador con pretensión de exhaustividad (Título V, arts. 11 a 17). Las declaraciones de actividades y de bienes y derechos, aspecto central de la Ley, son reguladas en el Título III (arts. 5 y 6, objeto de modificación por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre), que recoge sus elementos subjetivos, objetivos o de contenido mínimo y procedimentales —tiempo y forma de su formulación—. Es vocación de la Ley, en síntesis y según su objeto delimitado por el artículo 1.1, regular no sólo el régimen de incompatibilidad de las actividades, sino también el de control de los intereses de los altos cargos.

Dadas las directrices que esta Ley estatal proyecta sobre la autonómica, son muy parecidas las normas que encontramos en ésta, dada la similitud de estructura y contenido y por razón de los principios y valores subyacentes en ambas. Según el artículo 1.1 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, el desempeño de las funciones de gobierno y administración de la Comunidad se ejercerá bajo el principio de incompatibilidad de actividades, de conformidad con las disposiciones que se contemplan en la propia Ley; entre los altos cargos a los que es de aplicación, el artículo 2.1 enumera al Presidente y Vicepresidentes del Gobierno, así como a los Consejeros, añadiéndose un elenco de aquéllos que se cierra con una cláusula adicionada por la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, y que comprende a los titulares de cualquier otro puesto de trabajo que, implicando funciones directivas, no se encuentre reservado a personal funcionario o laboral, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe mediante Decreto del Gobierno, siempre y cuando no se encuentren sometidos a otro régimen de incompatibilidades de acuerdo con la normativa específica que regule los organismos a los que se encuentren adscritos dichos puestos de trabajo⁸⁶.

Los principios generales de nuestro régimen autonómico de incompatibilidades figuran en el Capítulo I del Título II de la Ley 14/1995, con normas sustancialmente idénticas a las de su homóloga estatal: el artículo 3.1 de aquélla se correspondería con el artículo 2.1 de ésta, si bien se omite la prohibición de posesión de participaciones en empresas *ex* artículo 2.2 de la Ley estatal, aunque el artículo 3.2 de la autonómica incorpora la suspensión de la percepción de pensiones públicas durante el tiempo de desempeño del cargo, excepto la de las indemnizaciones por accidentes de una cantidad a tanto alzado; el artículo 5 contiene un régimen más laxo que el artículo 2.4 de la norma estatal. El artículo 6 incluye una norma materialmente plausible, pero acaso invasora, desde la perspectiva formal, del ámbito de competencias exclusivas del Estado⁸⁷: «*Las escrituras de constitución*

⁸⁶ Norma análoga a la del artículo 1.2.b) de la Ley estatal 12/1995.

⁸⁷ Tal como está formulada, entra de lleno en las competencias estatales sobre legislación mercantil (art. 149.1.6.^a de la CE) y ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8.^a); con una mejora en su redacción, la norma podría haberse incluido, como Disposición Adicional, en la Ley estatal 12/1995, extendiéndose su aplicación a todos los que reúnan la condición de altos cargos de las

de sociedades no podrán ser inscritas en el Registro Mercantil de Madrid, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, si en las mismas no se consigna de modo expreso la prohibición de ocupar cargos en ellas o, en su caso, de ejercerlos, a personas declaradas incompatibles, en la medida y condiciones que quedan fijadas en esta Ley.» Amén de esa eventual tacha de inconstitucionalidad, el precepto es técnicamente mejorable en su redacción, por la falta de concreción en los cargos societarios a que se refiere —se entiende que será a los de administración—, sin perder de vista que la incompatibilidad ha de abordarse desde el punto de vista del alto cargo que se ocupa en el sector público, no del societario: no es que se establezca la prohibición de ocupar éste para la *persona declarada incompatible*, sino que la incompatibilidad nacerá si el alto cargo ocupa o, en su caso, ejerce el puesto en la empresa privada (art. 3.1); la redacción, tal como queda, fuerza el confuso inciso final.

Las actividades compatibles se enuncian en un listado (art. 7) similar al de excepciones de los artículos 3 y 4 estatales; el artículo 8, no obstante, puntualiza que *«para el ejercicio de las funciones docentes se requiere la autorización expresa del Presidente de la Comunidad. Compete a la Mesa de la Asamblea, previo dictamen favorable de la Comisión de Reglamento e Incompatibilidades [hoy, Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado], la autorización al Presidente de la Comunidad para el ejercicio de funciones docentes»*. No concuerda este 2.º inciso con el artículo 5.6.d) de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, introducido por Ley 12/1998, de 9 de julio, y que exceptúa de la prohibición del ejercicio de actividades públicas y privadas, de los Diputados de la Asamblea que opten por el régimen de dedicación exclusiva, el ejercicio de funciones docentes siempre que no suponga menoscabo en el ejercicio del cargo público. Desde luego, puede presumirse que la función docente sí comportará ese menoscabo para el Presidente de la Comunidad, en quien, además, ha de concurrir necesariamente la condición de Diputado de la Asamblea (arts. 16.1 y 18.1 del EACM); cabría preguntarse hasta qué punto este nuevo artículo 5.6.d) de la Ley electoral autonómica, por su calidad de *lex posterior*, no ha derogado el artículo 8 de la Ley 14/1995, o bien si no habría sido más oportuno incorporar el contenido de éste, como excepción —es cierto que un tanto absurda— a las reglas de aquélla: como es sabido, las normas sobre incompatibilidades de los Diputados, aun contenidas en Leyes formales, *materialmente* se integran en el Derecho parlamentario, y aquí la autorización de la Mesa de la Asamblea sólo se explica por el punto de conexión resultante de que el Presidente de la Comunidad ha de ser un Diputado autonómico. En cualquier caso, no parece que ambas normas sean excluyentes entre sí, sino más bien que señalan requisitos cumulativos y sucesivos, uno objetivo y otro subjetivo: el Diputado con régimen de dedicación exclusiva que pretenda ejercer la función docente sólo quedará habilitado para ello si no supone menoscabo para su cargo parlamentario, circunstancia que

Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas en los términos indicados en las Leyes aprobadas por las Asambleas Legislativas de estas últimas.

corresponde apreciar a la Comisión antes citada (art. 30.3 del RAM); y si además se trata del Presidente de la Comunidad, a ese condicionamiento se añade la preceptiva autorización por la Mesa de la Asamblea ⁸⁸.

En cuanto a la obligación de declaración de actividades, el artículo 9 de la Ley 14/1995 la acota en el tiempo, circunscribiéndola al año anterior a la toma de posesión, debiendo las mismas presentarse en el Registro correspondiente en los dos meses siguientes. El artículo 10.1, relativo a la declaración de bienes y derechos patrimoniales, no especifica cuáles hayan de ser objeto de la misma, a diferencia de lo que dispone el artículo 6.1 de la Ley estatal 12/1995, sino que se limita a englobar, dentro de la misma, la totalidad de aquéllos, incluyendo las obligaciones como vertiente pasiva del patrimonio. Los apartados 2 y 3 del artículo 10 presentan alguna leve variación respecto de sus homólogos estatales, como el plazo de presentación de la declaración inicial y la no obligación de su reiteración anual, pues sólo se impone, en su lugar, la presentación de las copias de las últimas declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio; materialmente, la consecuencia es la misma, al permitir el artículo 6.2 de la Ley 12/1995 la sustitución de la declaración de bienes por la del último tributo citado.

No se establece en la Ley autonómica cuál haya de ser el órgano de gestión del régimen de incompatibilidades, si bien algo similar se halla en el artículo 12, según el cual el Consejero de Hacienda, a la vista de las declaraciones presentadas, informará al Consejo de Gobierno de las posibles situaciones de incompatibilidad a los efectos de cumplimiento de la Ley (ap. 1), y el mismo, en cada período de sesiones, a la Comisión antes mencionada de la Asamblea de Madrid (ap. 2). El artículo 14.1 adscribe los Registros creados *ex* artículo 13, y análogos a los estatales, a dicha Consejería, ostentando la condición de Encargado el Director General de la Función Pública, lo que correspondía, en efecto, con la estructura orgánica del Gobierno de la Comunidad al tiempo en que se aprobó la Ley; hoy tal Dirección General se hace depender de la Consejería de Justicia e Interior ⁸⁹, siendo el titular de la misma quien ha de cumplir las obligaciones del artículo 12. Por lo demás, la disciplina de los Registros ⁹⁰ (aps. 2 a 6 del art. 14) es sustancialmente idéntica a la de los estatales, si bien se echa en falta el sometimiento expreso del de Actividades a la LO 15/1999, de 13 de diciem-

⁸⁸ Es la interpretación más acorde con la DA Primera de la propia Ley 14/1995: «*Los preceptos contenidos en esta Ley se aplicarán sin perjuicio de lo establecido en la legislación electoral en relación con la condición de diputado de la Asamblea de Madrid.*»

⁸⁹ Con rango de Vicepresidencia Segunda del Gobierno, dato que no se infiere ni del Decreto 61/2003, de 21 de noviembre, de la Presidenta de la Comunidad, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, ni del Decreto 227/2003, sino del Decreto 63/2003, también de 21 de noviembre, de la Presidenta de la Comunidad, por el que se nombra Vicepresidente Segundo y Consejero de Justicia e Interior, dictado «de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17.1 y 22.2 del Estatuto de Autonomía» y en los artículos 9.a), 27.1 y 28 de la LGACM.

⁹⁰ En atención a la remisión que efectúa la DA Tercera, por Decreto 253/1995, de 28 de septiembre, modificado por Decreto 113/1996, de 11 de septiembre, se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Registros de Incompatibilidades de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

bre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Por último, y a efectos de su llevanza por libros, el artículo 15.1 asigna una sola Sección al Registro de Actividades, en tanto que el artículo 15.2 divide el de Bienes y Derechos Patrimoniales en tres: Tomas de Posesión y Ceses; Declaraciones Fiscales Anuales; y Gestión de Valores y Activos Financieros.

Sorprende la ausencia de normas sancionadoras análogas a las de la Ley estatal 12/1995, que abarcase, al menos, la tipificación y graduación de infracciones y sanciones y una regulación, siquiera esquemática, del procedimiento sancionador, tanto de sus fases como de los órganos competentes en cada una de ellas y en función de la gravedad de la sanción: lo mínimo para cubrir la necesaria reserva de ley en la materia y para asegurar una efectividad a todo el régimen contenido en aquélla. También, por último, se echa en falta la declaración de expresa subsistencia de incompatibilidades previstas para altos cargos en atención a la especial naturaleza de sus funciones, o la obligación de comunicar designaciones al órgano gestor en las entidades o empresas con representación del sector público, y no sólo en las Entidades de Derecho público *stricto sensu*, o en las sociedades mercantiles en que la Comunidad tenga mayoría de participación social, aspectos ambos que sí figuran en la Ley estatal.

III. CUESTIONES DE RECIENTE PLANTEAMIENTO

3.1. El Gobierno en funciones; su perfil institucional durante la VI Legislatura de la Asamblea de Madrid

El régimen estatutario del Gobierno de la Comunidad de Madrid, contemplado hasta aquí en sus líneas básicas, se completa con el artículo 24 del EACM, el cual se ocupa del Gobierno cesante con una estructura y contenido muy similares a los del artículo 101 de la CE, si bien con alguna diferencia puntual.

Así, el apartado 1 del precepto añade un supuesto más, el de incapacidad del Presidente, a los de cese de su homólogo constitucional, al disponer que *«el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en este Estatuto y en caso de dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente»*. La presencia de esa causa, inédita en el ámbito estatal⁹¹, es una originalidad de los sistemas autonómicos⁹² que no encuentra correlato en el propio EACM, pero sí en la LGACM, que

⁹¹ Para Aguiar de Luque, por corresponder al Consejo de Gobierno la iniciación del procedimiento de declaración de incapacidad del Presidente, el mismo forma parte del «conjunto de disposiciones y reglas [...] que tienen como claro propósito mitigar esa hegemonía política del Presidente», para así «establecer un ponderado equilibrio entre principio cancelleral y principio de colegialidad» («El Gobierno...», en Arnaldo Alcubilla (coord.), *Estatuto de Autonomía...*, op. cit., pp. 297-298).

⁹² Hasta donde nos consta, está presente en todos salvo en las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Navarra, según el dato que proporciona Corona Ferrero, «El Presidente...», en Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, *Curso...*, op. cit., pp. 325-326.

la configura, en su artículo 16.1.e)⁹³, como motivo de cese del Presidente, razón por la cual determina el del órgano que preside, dirige y coordina. Resulta curioso comprobar cómo la mención del artículo 24.1 del Estatuto es la única que se efectúa a este caso de incapacidad en todo el articulado de la norma institucional básica, aun tratándose de un proceso complejo, que requiere la intervención de la Asamblea en algunas de sus fases y que, más que responder a los institutos típicos de la relación Gobierno-Parlamento en la forma de gobierno parlamentaria, incrusta en el sistema un mecanismo más próximo a la propiamente presidencial; con todo, esa mención es suficiente para dar cobertura al desarrollo de la incapacitación del Presidente por la Ley autonómica.

En todo caso, no nos corresponde aquí realizar un análisis pormenorizado de cada una de las causas que provocan el cese del Presidente de la Comunidad y, por ende, de su Gobierno, por ser objeto de examen en otros artículos de este monográfico. Únicamente cabe anotar dos cuestiones: primera, el artículo 20 de la LGACM reproduce el precepto estatutario casi en su literalidad, si bien haciendo referencia errónea al mismo —habla del art. 23 del Estatuto—, como consecuencia de su falta de actualización tras las reformas que han modificado el contenido y la numeración de los artículos del EACM, además de aludir al cese del «Consejo de Gobierno», y no del Gobierno, confusión que puede resolverse conforme a la precisión terminológica que hemos propuesto al principio; segunda, en todas las causas de cese, salvo en el fallecimiento del Presidente, existe un protagonismo de la Asamblea, aunque de naturaleza diferente en cada una.

Así, la celebración de elecciones y consiguiente renovación de la institución parlamentaria autonómica, que concretaremos de inmediato con el comentario de la situación acaecida en 2003, determina el cese del Gobierno que traía causa de la confianza otorgada a su Presidente en la Legislatura que expira; los supuestos de *pérdida de confianza parlamentaria previstos en este Estatuto* son los establecidos en sus artículos 19 y 20, tal como especifica, asimismo, la LGACM en sus artículos 16.1.b) y c) y 20; incluso la dimisión del Presidente de la Comunidad, para que juegue como motivo de cese, ha de ser «comunicada formalmente al Presidente de la Asamblea» [art. 16.1.d) de la LGACM], lo que intenta trasladar, al sistema político autonómico, la comunicación al Rey propia del estatal, sin que la efectividad de la dimisión se supedite a su aceptación por el Presidente de la Asamblea. Además, la pérdida de la confianza parlamentaria comporta la *dimisión forzosa* del Presidente de la Comunidad, presentada formalmente ante la Asamblea⁹⁴ (arts. 19.2 del EACM y 186.6 del RAM para la denegación de la cuestión de confianza y sólo el art. 189.10 del RAM, sin cobertura por el art. 20.3 del EACM, si la Asamblea adopta una moción de censura). Parece lógico

⁹³ «Incapacidad permanente, física o mental, que le inhabilite para el ejercicio de su cargo», conteniendo el artículo 16.2 de la misma Ley los supuestos en que se produce la misma, previas las vicisitudes de sus artículos 13 y 15.

⁹⁴ Compárese con la dimisión del Gobierno presentada al Rey, en los dos apartados del artículo 114 de la CE.

que, con independencia de cuál haya sido el concreto motivo de cese del Presidente, éste sea formalizado por Real Decreto tan pronto como se constate el hecho causante del mismo, para así asegurar un *tracto continuo* en su sucesión, tras lo cual el ya Presidente cesante procederá, a su vez, a cesar a los miembros de su Gobierno por Decreto; en otro caso habrá de ser el nuevo Presidente, nombrado por el Rey *ex* artículos 18.3 ó 20.3 del EACM y 4 de la LGACM, quien formalice mediante Decreto propio el cese de los Vicepresidentes y Consejeros del Gobierno en funciones⁹⁵.

Dado cualquiera de esos supuestos, «*el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno*» (art. 24.2 del EACM); hasta ese momento, y sin perjuicio de las diversas soluciones que para el período de transición prevé el artículo 16.3 de la LGACM, tales son las consecuencias jurídicas del cese, mientras se produce el proceso de investidura del nuevo Presidente de la Comunidad, regulado en el artículo 18 del EACM sobre el molde del artículo 99 de la CE, y desarrollado por los artículos 181 a 184 del RAM: el mismo ha de tener lugar, según el artículo 18.1 del EACM, después de cada renovación de la Asamblea y en los demás supuestos en que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad.

La principal característica del ámbito competencial del Gobierno de la Comunidad en funciones es la ausencia de regulación autonómica del mismo, motivo por el cual opera, dado su carácter supletorio, el artículo 21 de la LGob., inexistente al tiempo en que se aprobó la LGACM, pero cuya aplicación se desprende de la ya citada Disposición Final Segunda de nuestra Ley de Gobierno y Administración, «equiparándose los órganos por analogía de sus funciones». El precepto estatal establece un conjunto de limitaciones y prohibiciones que suponen desarrollo directo del artículo 101 de la CE y, en lo que aquí nos interesa y a título de supletoriedad, del artículo 24.2 de nuestro Estatuto de Autonomía.

La necesidad de esta regulación es destacada por Álvarez Conde, quien discrepa de las tesis doctrinales «que señalan la imposibilidad de regular por ley la figura del gobierno en funciones, [...] por entender que se trata de una cuestión en la cual la regulación constitucional y la madurez de nuestro propio sistema democrático la hacen innecesaria, siendo suficientes las normas de cortesía constitucional»⁹⁶. A la hora de definir la posición constitucional de este órgano, otro autor ha subrayado que «son tres los factores

⁹⁵ Este Decreto del Presidente entrante no haría sino *declarar* un cese ya producido, sin tener, respecto del mismo, carácter *constitutivo*, pues el Gobierno ya habría cesado en virtud del artículo 24.1 del EACM; otra solución conduciría a disociar en el tiempo los dos ceses, el del Presidente y el de su Gobierno, con el paradójico efecto de que éste, no cesante, se hallaría entre tanto presidido por aquél, ya cesado mediante Real Decreto. La práctica, sin perjuicio de la peculiar dinámica producida entre las Legislaturas V y VII, ha conducido a lo contrario: simultanear, haciéndolos coincidir en el cronológicamente más tardío, dos momentos que deberían distanciarse, sobre todo en el caso de celebración de elecciones, que es el que implica un lapso temporal mayor: *vid.* Aguiar de Luque, «El Gobierno...», en Arnaldo Alcubilla (coord.), *Estatuto de Autonomía...*, *op. cit.*, pp. 299-300.

⁹⁶ «El Gobierno en funciones», en *Documentación Administrativa*, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997, *El Gobierno y la Administración*, p. 211.

que deben ser tenidos en cuenta primordialmente [...]: 1. El significado de la forma de Gobierno parlamentaria [...]. 2. La ausencia de detalle con la que la Constitución regula el régimen jurídico de la actuación del Gobierno cesante [...]. 3. El significado mismo de la institución de la *prorrogatio*»⁹⁷. Y cabe anotar, antes de comentar las disposiciones legales, la atinada observación de Satrústegui Gil-Delgado, acerca de los criterios generales de corrección constitucional adoptados por la doctrina italiana: «cuando surjan dudas sobre si una determinada decisión se mantiene en el ámbito de la conservación y tutela de los intereses generales, o si, por el contrario, se encuadra dentro de una política discrecional de ordenación del futuro, el Gobierno cesante debe abstenerse de actuar», y «si por razones de urgencia el Gobierno cesante se entiende, sin embargo, legitimado para actuar, en los casos dudosos [...] o incluso en otros en que la decisión implique una valoración todavía más marcadamente política, su línea de conducta debe reflejarse en actos que prejuzguen lo menos posible la solución final del problema»⁹⁸.

Así, según el artículo 21.3 de la LGob., el Gobierno [de la Comunidad] en funciones «*facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos*». Con ello se delimita su capacidad de obrar, que queda delineada en dos facetas indisociables: un rol principal de colaboración con el Gobierno en formación, llamado a serlo en plenitud de funciones, y que conlleva una prohibición de obstruir su proceso de constitución y la asunción de las competencias que previsiblemente le serán propias; y otra vicarial de la anterior, cual es la limitación de su gestión en los términos indicados, y que, dado el perfil eminentemente prestacional de la actividad del Gobierno y, sobre todo, de la Administración autonómica, se concreta en el mantenimiento *normal* de los servicios públicos a su cargo. Ello sin perjuicio de adoptar acuerdos y decisiones de trámite, en especial las que revistan carácter inaplazable, y, en la medida en que lo permita su *status*, seguir llevando a efecto toda la actividad pública no susceptible de inclusión en la prestación de servicios en sentido estricto⁹⁹ y, desde luego, ejercitar las potestades administrativas —inspectora, sancionadora, tributaria...— de que es titular y a las que no puede renunciar por ir dirigida su atribución al Gobier-

⁹⁷ Naranjo de la Cruz, «El ámbito funcional del Gobierno cesante», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 36/37, 2001, pp. 24-27 y 46, poniendo énfasis, respecto del primero de los factores, en la desaparición del vínculo de confianza y, por ende, de la exigibilidad de responsabilidad política como elementos sustanciales de la relación Parlamento-Gobierno.

⁹⁸ «Artículo 101. El cese del Gobierno y el Gobierno cesante», en Alzaga Villaamil, *Comentarios...*, *op. cit.*, t. VIII, artículos 97 a 112, p. 361.

⁹⁹ Que lo sea, pues, en la de policía o limitación —expedición de autorizaciones— o en la de fomento —concesión de subvenciones o avales públicos, toda la actividad en relación con la cultura, etc.— según la clásica clasificación tripartita de Jordana de Pozas, en su «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», en la *Revista de Estudios Políticos*, XXVIII (48), 1949, pp. 41-54.

no y a la Administración, así como su efectividad, a la satisfacción de los intereses generales¹⁰⁰.

Presupuesto este ámbito funcional, el Gobierno en funciones se abstendrá, según el mismo artículo 21.3 de la LGob., «de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas». De este modo, la presunción de competencia juega en favor de la limitación de su actuación, y no de su potencial expansión, con las excepciones señaladas, que quedan, con todo, en el terreno de la indeterminación jurídica: sólo al Gobierno cesante le compete apreciar cuándo tiene lugar alguno de esos «casos de urgencia» o si se dan las «razones de interés general» que justifican la adopción de una decisión fuera de aquel campo constreñido a la mera llevanza ordinaria de los asuntos públicos. Aunque puede ser útil aquí nuestra mejor doctrina sobre los límites de la discrecionalidad administrativa y su diferenciación con las decisiones basadas en conceptos jurídicos indeterminados¹⁰¹, la norma no aclara cómo y ante quién, en su caso, ha de acreditarse la urgencia requerida para esos casos, ni las razones que justifiquen una decisión extraordinaria, dejando su concreción a cada supuesto fáctico y al acuerdo que tome cada Gobierno. Ciertamente, resultaría difícil tipificar un catálogo de situaciones o hechos tasados en tal sentido: el Gobierno en funciones no ha de estar tan limitado en su actuar como para privarle del margen de maniobra que la realidad exija; y, en cualquier caso, en un período temporalmente corto, como es el de su existencia, las eventuales extralimitaciones no serán de difícil percepción, activándose entonces los correspondientes instrumentos de control¹⁰².

Sí resulta más sencillo trasponer al Presidente y al Gobierno autonómico en funciones la prohibición de ejercicio de determinadas facultades, que establece el artículo 21 de la LGob. en sus apartados 4 y 5. El Presidente en funciones no puede plantear la cuestión de confianza ante la Asamblea, ni ésta someterle a la moción de censura, como también dispone el artículo 17.2 de la LGACM; ni puede acordar la disolución de la Asamblea en los términos del artículo 21 del EACM, pues únicamente le cabe declarar la disolución *ipso iure* que el artículo 18.5 preceptúa para el supuesto del transcurso de dos meses sin otorgamiento de confianza a ningún candidato

¹⁰⁰ Naranjo de la Cruz pone de manifiesto el origen legal, y no constitucional —en nuestro caso, estatutario— de las limitaciones con que cuenta el ámbito funcional del Gobierno cesante, si bien las basa en el propio significado constitucional de la *prorrogatio* del Gobierno, cifrado en la salvaguarda del interés general como título habilitante de su actuación, tal como constata la generalidad de la doctrina (*El ámbito funcional...*, op. cit., pp. 27-32 y 46-47).

¹⁰¹ García de Enterría y Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 10.ª ed., Civitas, Madrid, 2000, pp. 452-485.

¹⁰² Naranjo de la Cruz propugna la cualificación del interés general y la objetivación del criterio de la urgencia, además de la interpretación conjunta y sistemática de ambos, para la adopción de las «medidas tendentes a resolver una situación. [...] En realidad, si una situación puede ser afrontada con éxito tras el proceso de formación de un nuevo órgano gubernamental, no existe necesidad alguna que justifique la intervención de un Gobierno cesante privado de la legitimación parlamentaria que acompaña normalmente a aquél» (*El ámbito funcional...*, op. cit., pp. 28-29, 35 y 46-47).

a la Presidencia, contados desde la primera votación de investidura¹⁰³. Descartado el que pueda convocar un referéndum consultivo, al no estar reconocida esta institución de democracia directa en el EACM, no nos compete efectuar aquí un repaso del resto de competencias del Presidente en funciones, partiendo de las que se le atribuyen *ex* artículos 7 a 9 de la LGACM, por concernir a otros estudios del presente monográfico. Por su parte, el Consejo de Gobierno en funciones, en cuanto órgano colegiado, no podrá aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, ni presentar Proyectos de Ley ante la Asamblea.

Es dudoso que las delegaciones legislativas otorgadas por la Asamblea, *ex* artículo 21.6 de la LGob.¹⁰⁴, queden en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno permanezca en esta situación como consecuencia de la celebración de elecciones autonómicas —no en los demás supuestos que enumera el artículo 24.1 del EACM—. Aunque el vacío existente sobre el particular en el artículo 36 de la LGACM consentiría llegar a una conclusión afirmativa, el artículo 15.3 del EACM, jerárquicamente superior a la Ley autonómica, sólo autoriza la delegación de la potestad de dictar normas con rango de ley en el Gobierno «*de acuerdo con lo establecido para el supuesto de delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación, en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución*», y ninguno de éstos prevé la suspensión de la delegación, que se presenta como una novedad de la LGob. ajena a los mismos. El respeto al sistema de fuentes conduce, por tanto, a negar el juego de la misma, de modo que el artículo 21.6 de la LGob. no es aplicable supletoriamente al Gobierno autonómico en funciones: es más, su propia naturaleza de órgano prorrogado le obligaría a cumplir el mandato contenido en la Ley de Bases o la Ley de delegación, al que no puede sustraerse. Únicamente cabría el que una Ley aprobada con alguno de estos caracteres pudiese contener una previsión específica similar a la genérica del artículo 21.6 de la LGob., pero debería ajustarse a las condiciones preceptuadas por los artículos 82 a 84 de la CE —necesidad de fijar plazo para el ejercicio de la delegación, respeto a prohibiciones como la de conceder ésta por tiempo indeterminado o la de que una Ley de Bases faculte para el dictado de normas con carácter retroactivo, etc.—, lo que no parece sencillo.

Haciendo una sumaria verificación del resto de funciones del artículo 21 de la LGACM, puede concluirse, en primer lugar, que en ningún caso puede el Gobierno en funciones acordar la retirada de los Proyectos de Ley que

¹⁰³ Con plasmación en el Decreto 43/2003, de 29 de agosto, del Presidente de la Comunidad, por el que se convocan elecciones a la Asamblea de Madrid, expedido en aplicación de los artículos 10.2.2.º y 18.5 del EACM, 184.2 del RAM y 8.3 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, modificado por la Ley 12/2003, de 26 de agosto.

¹⁰⁴ Sugiere la posible inconstitucionalidad o, en su defecto, ineficacia práctica de esta norma Naranjo de la Cruz, *El ámbito funcional...*, *op. cit.*, pp. 43-46 y 48, interpretando que la suspensión «afecta únicamente a la potestad gubernamental de dictar en ese momento decretos legislativos, no así al cómputo del plazo indicado en la ley de delegación, que no sufre alteración alguna», pues no puede una norma con rango de ley, al margen de la Constitución o de la Ley delegante, regular la producción jurídica de los textos que se aprueban mediante Decreto Legislativo y, en suma, los propios requisitos de la delegación.

había presentado, por ser facultad inherente a la de presentarlos, y estarle ésta prohibida. Aunque el artículo 153 del RAM dispone que el Consejo de Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Asamblea, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de ésta, ha de interpretarse que tal facultad va ligada a la plena titularidad de la iniciativa, de la que el Gobierno en funciones carece al no poder ejercitar ésta; así pues, la reducción de su función de dirección política le habría hecho perder el *dominio* o la *disposición* sobre sus propias iniciativas. El supuesto, con todo, es poco relevante: en caso de celebración de elecciones, la extinción del mandato habrá provocado la caducidad de los Proyectos pendientes de acuerdo definitivo, *ex* artículo 244 del RAM; en los casos de dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente, la pronta y presumible investidura de un nuevo candidato resolverá materialmente la situación; y ningún Gobierno que haya perdido la confianza parlamentaria se molestará en retirar un Proyecto de Ley llamado, seguramente, a ser devuelto o rechazado.

En lo demás, el Gobierno en funciones conserva la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, así como la dirección de la Administración de la Comunidad y la gestión de su actividad, aun habiendo visto mermada su función directiva política y económico-financiera en la medida ya descrita: ése es el *fondo de poder* del que en ningún caso se le puede despojar. Quedan en un área indeterminada las funciones que ponen a la Comunidad de Madrid y a su Gobierno en relación con los órganos constitucionales y de relevancia constitucional o estatutaria, así como con otras Comunidades Autónomas: la interposición de recursos de inconstitucionalidad o el planteamiento de conflictos de competencia; la presentación de un proyecto para que la Asamblea ejerza la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados o solicite del Gobierno la adopción de un proyecto de ley¹⁰⁵; la remisión de asuntos a los órganos de fiscalización de las cuentas públicas, o la elaboración de proyectos de convenios y acuerdos de cooperación interautonómicos son facultades de importante calado cuyo alcance específico no puede precisarse *a priori* si es el Gobierno en funciones el llamado a ejercitar alguna, de manera que contarían con las limitaciones generales ya comentadas.

Únicamente resta una somera mención a la situación extraordinaria vivida durante la VI Legislatura de la Asamblea de Madrid, en la que el Gobierno proveniente de la confianza otorgada a su Presidente al comienzo del anterior mandato parlamentario, en la V Legislatura, permaneció en funciones durante un tiempo mucho más prolongado de lo habitual y previsible: desde la celebración de elecciones autonómicas el 25 de mayo de 2003 hasta la toma de posesión del siguiente Gobierno, ya en la VII Legislatura, el 22 de noviembre del mismo año. Como es sabido, ello tuvo lugar a resultas de la crisis institucional originada en la Asamblea, cuyas principales consecuencias se tradujeron en la imposibilidad de investir de la confianza de la Cámara a ningún candidato a la Presidencia de la Comunidad, desembocándose así

¹⁰⁵ Conforme al artículo 87.2 de la CE y los artículos 16.3.b) del EACM y 175 a 177 del RAM.

en el antes mencionado efecto prescrito en el artículo 18.5 del EACM: disolución automática de la Asamblea y celebración de nuevas elecciones con fecha de 26 de octubre.

No se pretende aquí efectuar un análisis exhaustivo de la aplicación que las normas rectoras del Gobierno en funciones tuvieron durante esos seis meses, sino sólo dar cuenta de algunas particularidades que caracterizaron su devenir.

La primera de ellas consistió en su propia composición: mediante un conjunto de Decretos del ya Presidente en funciones, los números 20 a 30, de 13 de junio (BOCM del 14), se vino a nombrar Vicepresidentes Primero y Segundo y Consejeros «en funciones, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno», de acuerdo con lo previsto en los artículos 22 del EACM y 9 de la LGACM. Aunque *a priori* cabe plantearse la contradicción teórica implícita en el nombramiento de un Gobierno cesante o en funciones, lo excepcional de la realidad política vivida en esas fechas alumbra una explicación: el mismo día en que se publicaban estos Decretos, buena parte de los Sres. Consejeros del *anterior* Gobierno cesante¹⁰⁶ —el último de la V Legislatura— adquirirían plenamente la condición de Concejales del Ayuntamiento de Madrid, lo que habría dificultado, sin duda, el correcto cumplimiento de los cometidos asignados *ex lege* al órgano colegiado al que pertenecían, máxime dada la incertidumbre que pendía sobre si iba a ser posible o no la investidura de un nuevo Presidente de la Comunidad, que al final no lo fue.

A la finalidad perseguida con tan peculiar —y acertada, creemos, en medio de la zozobra que todos, incluido el firmante de este artículo, vivimos por entonces— maniobra se dirigía no sólo esa serie de nombramientos, sino dos medidas más que la aseguraban: la adscripción de un bloque de Consejerías a cada una de las Vicepresidencias en funciones¹⁰⁷, por razón del área de gobierno a la que pertenecían; y, sobre todo, la continuidad institucional del Presidente en funciones, aun reuniendo a la vez la condición de Alcalde de Madrid, como cierre de la solución a la situación planteada y conjugando su vertiente simbólico-representativa con la de garantía del funcionamiento de los servicios públicos mientras durase esta suerte de interinidad *de facto*. En suma, la respuesta a los complejos acontecimientos de la VI Legislatura demostró no sólo que los preceptos escritos están lejos de prever todas las soluciones posibles, sino que en los supuestos de anormalidad han de entrar en juego, además, principios jurídicos que colmen las lagunas existentes, agotando así la normatividad aplicable¹⁰⁸.

¹⁰⁶ El mismo BOCM publicaba los Decretos, números 10 a 18, de 13 de junio, del Presidente, por los que se declaraban sus respectivos ceses.

¹⁰⁷ En los apartados segundos de los Decretos 20 y 21/2003.

¹⁰⁸ Finalmente, en el BOCM del 22 de noviembre se publicaron los Decretos 48 a 60/2003, de 21 de noviembre, ya de la nueva Presidenta de la Comunidad, por los que se declaraban los ceses de todos los Consejeros en funciones, además de los relativos a los dos Vicepresidentes no sólo en tal calidad, sino en la de titulares, en funciones, de las Consejerías que ostentaban al final de la V Legislatura, y en la que no fue necesario confirmarles en la primera serie de Decretos. Los de cese se dictaron

El segundo de los aspectos que queremos comentar afecta al mantenimiento o desaparición de las facultades ordinarias que todo Gobierno tiene respecto del Parlamento que le investió de su confianza, pues las relaciones entre ambos, y, en especial, la determinación del alcance del posible control parlamentario del Gobierno en funciones, serían acreedoras de un estudio aparte¹⁰⁹. Algunas de aquellas facultades, las que tienen un mayor contenido de dirección política, ya han sido tratadas; otras, como la asistencia de un representante del Gobierno a la Junta de Portavoces a efectos de tomar parte en la fijación del orden del día de las sesiones plenarias o la manifestación de criterio o conformidad a la tramitación de una proposición de ley, no ofrecen mayor dificultad, no habiendo, pues, obstáculo jurídico a su ejercicio.

Una tercera categoría vendría integrada por las facultades que, sin ser decisivas en el desarrollo de aquellas relaciones, por fuerza no fiduciarias, sí encierran un cierto componente de *indirizzo*, como la iniciativa para que una sesión de Pleno o Comisión tenga carácter secreto o la petición de convocatoria de una sesión extraordinaria. Tomando como base el artículo 21.3 de la LGob., la pregunta acerca de si el Gobierno en funciones retiene o no esta legitimación o facultad de instancia puede responderse negativamente partiendo de dos argumentos: el carácter estricto de las funciones del Gobierno cesante, que no permite concluir que le corresponden residualmente las competencias no atribuidas expresamente a cualquier otro órgano, sino más bien que sólo está autorizado a ejercer aquéllas que la Ley le confiere; y el hecho de que los «casos de urgencia debidamente acreditados» o las «razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique», que autorizan la recuperación de las funciones ordinarias del Gobierno, y la adopción de las medidas de las que, con carácter general, debe abstenerse, son motivos que sólo jugarían si no existieran más sujetos u órganos legitimados para solicitar la convocatoria de sesión extraordinaria o la declaración de secreto. Una lectura de los artículos 14.3 del EACM y 102.1 del RAM, para lo primero, y 103.c) y 104.b), igualmente del RAM, para lo segundo, desmiente que se dé esa circunstancia.

de acuerdo con los artículos 22 y 24 del EACM y 9 y 20 de la LGACM: los mismos preceptos que los de nombramiento y, además, los reguladores del Gobierno en funciones; la adscripción de Consejerías a las Vicepresidencias se consideró suprimida por el Decreto 61/2003, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías del nuevo Gobierno.

¹⁰⁹ En principio, sólo parece claro que, no pudiendo ser objeto de los instrumentos de control que implican exigencia de responsabilidad, el Gobierno en funciones sólo puede ser sometido a los de fiscalización —preguntas, interpelaciones, peticiones de comparecencia...— en caso de clara extralimitación o exceso en el ejercicio de sus competencias, lo que habrá que determinarse caso por caso; si se ciñe al despacho ordinario de los asuntos públicos y a la colaboración con el Gobierno que haya de sucederle, será muy difícil entablar controversia y articular alguno de aquellos mecanismos.

3.2. El Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y modificado por Decreto 228/2003, de 24 de noviembre

En contraste con la sucinta regulación de la LGob., la LGACM contiene, en el Capítulo III de su Título II, un régimen ciertamente detallado de un aspecto a menudo poco visible¹¹⁰ —quizá el que menos— de todo órgano titular del poder ejecutivo, pero no por ello menos importante y vital en su dinámica: el funcionamiento del mismo en cuanto *collegium*. Dice García Fernández que «en el Derecho público hay una notable resistencia a formalizar la actuación del Gobierno y de sus órganos, en contraste con la extrema —y necesaria— formalización de la actuación de otros órganos constitucionales como el Parlamento o el Tribunal Constitucional», de manera que la regulación jurídica de su funcionamiento va encaminada a «resolver el nada fácil problema de las categorías normativas que han de regular esta materia y que tiene indudable trascendencia en el equilibrio constitucional de poderes»¹¹¹.

No se olvide que la Disposición Adicional Primera de la Ley 30/1992 excluye expresamente del régimen de los órganos ejecutivos las normas generales por ella misma previstas para los colegiados, al establecer que «*las disposiciones del Capítulo II del Título II de la presente Ley no serán de aplicación al Pleno y, en su caso, Comisión de Gobierno de las Entidades Locales, a los Órganos Colegiados del Gobierno de la Nación y a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas*». Así pues, tales reglas, pensadas para órganos de naturaleza genuina y estrictamente administrativa, no resultan aplicables a los de carácter ejecutivo, debiendo ser las específicamente dictadas para éstos, con rango de Ley y/o de Reglamento, las que disciplinen aspectos como la convocatoria de sus reuniones, el desarrollo de las mismas, el quórum, la forma de adopción de acuerdos y manifestación de voluntad del órgano, la autorización de actas y expedición de certificaciones de tales acuerdos, etc.

Los artículos 23 a 26 de la LGACM han sido objeto de reciente desarrollo por el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, emanado del Gobierno que permaneció en funciones durante la VI Legislatura de la Asamblea y durante el interregno existente entre su disolución de fecha 28 de agosto de 2003 y la constitución de la Asamblea electa el 26 de octubre, que tuvo lugar el 12 de noviembre. Nace dicha norma de la previsión existente en el artículo 23.4 de la propia LGACM: «*El Consejo podrá acordar las normas necesarias para su propio funcionamiento y*

¹¹⁰ De hecho, de los aspectos aquí tratados, es el único que no aparece en el EACM, a no ser en la mención genérica de su artículo 26.1.1 a la competencia exclusiva de la Comunidad para la regulación del funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

¹¹¹ «El funcionamiento y la acción del Gobierno en el Título III de la Ley del Gobierno», en *Documentación Administrativa*, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997, «El Gobierno y la Administración», p. 124.

para la adecuada preparación de las tareas, propuestas y resoluciones que deba adoptar», así como en su Disposición Final Primera, que autoriza al Consejo de Gobierno para dictar este Reglamento, así como cuantas disposiciones complementarias requiera el desarrollo de la Ley; se aparta la LGACM del artículo 17.b) de la LGob., que admite que las disposiciones organizativas internas, de funcionamiento y actuación del Gobierno, emanen no sólo del Consejo de Ministros, sino también del Presidente del Gobierno. Dicho Reglamento (en adelante, RFICGC) fue objeto de una rápida modificación, ya por el Gobierno surgido de la confianza otorgada a la Presidenta de la Comunidad al comienzo de la VII Legislatura, por Decreto 228/2003, de 24 de noviembre, esto es, un mes después de su aprobación.

El RFICGC sustituye y deroga el Acuerdo de 12 de septiembre de 1991, por el que se aprobaban las Normas de Funcionamiento de la Comisión Preparatoria y del Consejo de Gobierno, y cuyas reglas necesitaban, según el Preámbulo del Decreto 210/2003, una revisión, ampliación y actualización, a la vez que un régimen integrado y sistemático, con vocación de no dejar fuera de sí ningún aspecto; por su parte, el Preámbulo del Decreto 228/2003 hace alusión a la exigencia de dotar al Consejo de Gobierno de un eficaz instrumento de control y coordinación de sus trabajos, además de a otras modificaciones que iremos detallando en el análisis conjunto de Ley y Reglamento. Esta regulación —sin parangón en el ámbito estatal, hasta donde nos consta¹¹²— confirma la naturaleza del Consejo como órgano colegiado principal del Gobierno de la Comunidad de Madrid, entendido éste como complejo o compuesto de diversos órganos, unipersonales y colegiados. Finalmente, con el RFICGC el Gobierno de la Comunidad *extrae* del ámbito de sus *interna corporis* sus propias normas de funcionamiento, de modo que éstas, conservando su *télos* procedimental y de aseguramiento de la eficacia de la acción de gobierno y de la dirección del mismo por su Presidente, se incorporan a una norma reglamentaria ordinaria *ad extra*, publicada y erigida en parámetro de regularidad del modo de adopción de acuerdos de los órganos que integran el Gobierno, sobre todo el Consejo de Gobierno y las Comisiones Delegadas¹¹³.

Las normas generales del RFICGC, amén de delimitar su objeto y ámbito de aplicación, establecen, en primer lugar, los **tipos de asuntos** que se someten al Consejo de Gobierno o sus Comisiones, clasificados con arreglo al artículo 2: disposiciones de carácter general, subdivididos, a su vez, en Anteproyectos de Ley, Proyectos de Decretos Legislativos y Proyectos de Decretos normativos (*sic*, habría bastado simplemente con «Decretos»); pro-

¹¹² Siguiendo en este punto a Pérez Francesch (*op. cit.*, pp. 8-9), cabe constatar la existencia de las «Instrucciones para la tramitación de los asuntos en los órganos colegiados del Gobierno», texto refundido aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1989, modificado por el de 26 de julio de 1996, pero nunca objeto de publicación oficial; así como del RD 707/1979, de 5 de abril, por el que se establece la fórmula de juramento en cargos y funciones públicas, refiriéndola también a la obligación de mantener secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros (art. 2).

¹¹³ Se revierte así, en nuestro ámbito, lo que dijera García Fernández al respecto, sobre el Gobierno de la Nación, en *Funcionamiento...*, *op. cit.*, pp. 128-132.

puestas de Decretos organizativos; propuestas de actos con forma de Decreto; propuestas de Acuerdos; informes y otros asuntos. Es una distinción acertada¹¹⁴, a salvo la mención a los Decretos normativos, a no ser que se quiera diferenciarlos de los puramente organizativos —de cuya naturaleza netamente normativa pueden albergarse dudas en algún caso— y, sobre todo, de los «actos con forma de Decreto», esto es, aquellos que no revisten carácter de disposición general, sino de resolución administrativa, conforme a la teoría de la consunción comúnmente admitida y al principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos *ex* artículo 52.2 de la Ley 30/1992.

El artículo 3 regula los criterios que han de tenerse en cuenta para la ordenación y correcta *clasificación* de los asuntos, discriminando los proyectos de disposiciones generales y propuestas de Decretos organizativos por razón del apartado que corresponda y separándolos, además, de las propuestas de actos singulares con forma de Decreto, categoría que agrupa desde los nombramientos y ceses de altos cargos hasta los premios y distinciones, entre los *actos o disposiciones singulares que, por disposición legal, hayan de revestir forma de Decreto*, cláusula en la que habría sido más correcto hablar de *resoluciones singulares*. El apartado 3 define implícitamente los Acuerdos como «*las decisiones carentes de carácter normativo no incluidas en el párrafo anterior* [esto es, que caigan fuera de la categoría *Propuestas de actos con forma de Decreto*], *que constituyan actos del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid*», incluyéndose entre los mismos desde las autorizaciones para la celebración de contratos o convenios hasta las decisiones relacionadas con los procesos ante el Tribunal Constitucional o con los gastos e ingresos públicos, así como la petición de informes o dictámenes o la imposición de sanciones. Por último, el apartado 4 se ocupa de los informes y otros asuntos que se sometan al Consejo de Gobierno o a sus Comisiones, sin que se pretenda que dicten disposición general o acto alguno sobre los mismos, los cuales «*especificarán los efectos a los que someten, ya sea conocimiento, conformidad, ordenación de trámite o lo que en cada caso proceda*». En todo caso, esta regulación se ajusta al artículo 50 de la LGACM, inserto en el régimen jurídico de los actos de la Administración autonómica, sin plantear problemas interpretativos.

Sí se suscitan, en cambio, en la regulación de lo que el artículo 23 de la LGACM llama *reuniones del Consejo de Gobierno* y la Sección Primera del Capítulo II del RFICGC *sesiones*. En punto a su convocatoria¹¹⁵, ordena

¹¹⁴ A la que se superpone, con todo, la existente en el artículo 14, según el cual los Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno se registrarán, según corresponda, en uno de los siguientes Libros: el de Decretos Legislativos, ya sean Textos Articulado o Refundidos, o *Libros (sic)* de Decretos del Gobierno, que incluirá a los restantes. Ambos Libros reseñarán todos los actos y disposiciones aprobados con esta forma por el Consejo de Gobierno, debidamente numerados, de manera que en ellos se incluyen no sólo los que tienen la condición de disposiciones generales, sino también las resoluciones singulares o «actos con forma de Decreto».

¹¹⁵ Según el artículo 9.c) de la LGACM, corresponde al Presidente de la Comunidad convocar las reuniones del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones Delegadas, en su caso; fijar el orden del día; presidir, suspender y levantar sus sesiones y dirigir los debates y deliberaciones que se produzcan en su seno.

el apartado 1 de aquél que se acompañe a la misma orden del día *con su periodicidad igual o menor a quince días*, lapso que el artículo 4.1 del RFICGC concreta señalando su celebración *generalmente una vez en semana, el día que fije su Presidente*. Por otro lado, el Reglamento introduce una diferencia ausente en el artículo 23 de la LGACM, entre sesiones ordinarias y extraordinarias, y una subdivisión de éstas en los apartados 2 a 4 del artículo 4: la prevista en el artículo 23.2 de la Ley para los supuestos de incapacidad del Presidente; la automática sin convocatoria previa cuando así lo decida su Presidente y estén presentes todos sus miembros (art. 23.3 de la Ley); y las que tengan lugar por razones de urgencia o de especial relevancia institucional, previa convocatoria ordenada por su Presidente, si bien no se efectúa distinción de este tipo respecto del de las *sesiones ordinarias de convocatoria urgente* referidas en el artículo 5.2 del RFICGC.

El RFICGC potencia la figura del *Consejero de Presidencia*¹¹⁶ como cauce de comunicación entre el Gobierno de la Comunidad y los Consejeros, hasta el punto de que el artículo 6 le atribuye las funciones inherentes a la Secretaría del Consejo de Gobierno, enumeradas en su apartado 1: formalización del orden del día y demás relaciones de asuntos, según instrucciones del Presidente; remisión de las convocatorias a los miembros del *collegium*; formalización de los acuerdos y actas de las sesiones; archivo y custodia de la documentación; y coordinación con las Consejerías en relación con los asuntos que éstas sometan al Consejo y el establecimiento de criterios homogéneos que ordenen la tramitación de los mismos. Cualquiera de estas funciones, dispone el artículo 6.2, podrá ser delegada en el Secretario General del Consejo de Gobierno, a través del cual se desarrollan estas funciones: es éste un órgano de nuevo cuño en el Gobierno de la Comunidad¹¹⁷, con un cometido de apoyo a sus órganos colegiados ejecutivos, y del que depende el Secretariado Administrativo, de naturaleza auxiliar y con funciones de mera tramitación y gestión material de asuntos.

El artículo 7 regula la relación de asuntos incluidos en el *orden del día* del Consejo de Gobierno, que elabora el Consejero de Presidencia siguiendo instrucciones del Presidente: primero, los informados favorablemente por la Comisión Preparatoria, que trataremos *infra*, y, segundo, excepcional y potestativamente, los asuntos adicionales que deban ser sometidos al Consejo

¹¹⁶ Con rango de Vicepresidente Primero del Gobierno de la Comunidad, ostentando su Portavocía, de acuerdo con el Decreto 62/2003, de 21 de noviembre, de la Presidenta, dictado en términos muy similares a los del Decreto 63/2003, aunque en este caso el artículo 1.1 del Decreto 227/2003 sí recalca esta triple condición.

¹¹⁷ Creado por el artículo 1.2 del Decreto 227/2003, y dependiente de la Vicepresidencia Primera y Consejería de Presidencia, «*con rango de Viceconsejería, [...] asistirá con voz pero sin voto a las reuniones del Consejo de Gobierno; asumirá directamente el Secretariado del Gobierno, de sus Comisiones Delegadas y de la Comisión Preparatoria*», asignándosele, entre otras, funciones de coordinación de todas las unidades y organismos de la Consejería con alguna excepción. Bajo la superior dirección del Consejero y la coordinación del Secretario General del Consejo de Gobierno se crea, por el artículo 1.3 del mismo Decreto, la Dirección General de Relaciones con la Asamblea de Madrid: así pues, un centro coordinador y otro directivo de funciones asimilables a las de la actual Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, dependiente del Ministerio de la Presidencia.

por razones de especial naturaleza y urgencia. La redacción de este precepto proviene del Decreto 228/2003, que no ha adaptado la del artículo 5.1, relativa a la relación de asuntos incluidos en el orden del día a que se refería el anterior artículo 7.1.a), aunque se correspondería con la primera de las dos categorías antes enunciadas¹¹⁸.

La Sección Segunda del Capítulo II del RFICGC se dedica a la *sustitución y suplencia* del Presidente (art. 8) y del Consejero de Presidencia (art. 9), sin que podamos detenernos en estos preceptos sino para subrayar lo recomendable de su inclusión futura en la LGACM, a efectos no sólo de una mera elevación de rango, sino por afectar a cuestiones ya reguladas en la Ley o que deben estarlo en virtud del artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía, por entenderse comprendidas en el régimen jurídico y administrativo del Gobierno y, en general, dentro del ámbito de relación institucional del mismo con la Asamblea de Madrid. Por razones sistemáticas, debería incluirse en la LGACM el contenido del artículo 10 del RFICGC, sobre sustitución o suplencia de los Consejeros, salvo los aspectos complementarios o accesorios. No se olvide que, en el ámbito estatal, los artículos 7.2, 13, 15.2 y 3 y 20.1 de la LGob. contienen la regulación esencial de los diferentes supuestos de suplencia y delegación de competencias por parte del Presidente del Gobierno, Ministros y Secretarios de Estado; ni que el régimen común básico de la delegación y demás técnicas de traslación interorgánica de competencias (arts. 13 y ss. de la Ley 30/1992), por su integración en el Capítulo I del Título II de esta Ley, es aplicable al Gobierno de la Comunidad de Madrid y a sus órganos colegiados, al quedar fuera de la exclusión operada por su Disposición Adicional Primera.

No se distinguen en el RFICGC, como tampoco en la LGACM, los dos posibles caracteres que pueden revestir las reuniones del Consejo de Gobierno y que sí se predicen, *ex* artículo 18.2 de la LGob., de las del Consejo de Ministros: *decisorio* o *deliberante*, en función de que en las mismas se adopten o no acuerdos, respectivamente. Al margen de que la previsión de la norma estatal puede obedecer a una cautela inspirada por el artículo 62.g) de la CE¹¹⁹, acaso innecesaria en nuestro ámbito autonómico, nada obsta a que, en función del tipo de asuntos que sean objeto de inclusión en el orden del día según las reglas ya descritas, pueda efectuarse esa diferenciación y, por ende, contemplarse esa doble faceta, aunque sólo si al Consejo se le someten exclusivamente «informes y otros asuntos» cabe atribuir a la reunión una naturaleza exclusivamente deliberante. Con todo, el tenor del artículo 3.4 del RFICGC incluso apunta a que, en ese caso concreto, se adopta algún tipo de decisión, por *menor* que pudiera parecer.

La Sección Tercera del mismo Capítulo del RFICGC aborda la *documentación* del Consejo de Gobierno, confiándose cada aspecto a un precepto.

¹¹⁸ En el Consejo de Ministros los asuntos se ordenan por índices discriminados por su color, en función de su naturaleza y tramitación que se les haya dado o deba dárseles.

¹¹⁹ En cuya virtud corresponde al Rey «*ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno*», sobre la base de que las reuniones presididas por el Rey sólo pueden tener carácter deliberante.

El artículo 11 regula las *actas*, que levanta y firma el Consejero de Presidencia en el ejercicio de las funciones de Secretariado del Consejo, que le son conferidas (art. 25.3 de la LGACM); el acta, dispone este precepto legal, será sucinta y sólo contendrá el acuerdo del Consejo sobre las propuestas sometidas a su deliberación, si bien a petición expresa de cualquiera de los miembros del Consejo de Gobierno, constarán en ella las manifestaciones que estimen oportunas.

No obstante, el artículo 11.1 del RFICGC añade a ese contenido mínimo otros extremos que no encontramos en la Ley: el carácter ordinario o extraordinario de las sesiones del Consejo; lugar y hora; relación de asistentes y excusados con las sustituciones, suplencias e inasistencias; y denominación de asuntos tratados¹²⁰. Con todo, la parte sustancial sigue estando constituida por los acuerdos y su sentido: toma de conocimiento, prestación de conformidad o manifestación que en cada caso proceda; en cuanto a las manifestaciones que se hagan constar a petición de cualquiera de los miembros del Consejo, el artículo 11.2 las establece como excepción a la prohibición de constancia del contenido de las deliberaciones u opiniones expresadas en el curso de las reuniones del Consejo, dado su carácter secreto. Esta reserva, clásica en los órganos del Ejecutivo pero normativizada muy recientemente, impone un deber de sigilo que se halla recogido en el artículo 25.1 de la LGACM¹²¹. Según el artículo 11.3 del RFICGC, remitidas las actas a los demás miembros del Consejo de Gobierno en un plazo no superior a setenta y dos horas desde la celebración de las sesiones, se entenderán aprobadas si transcurridos cinco días hábiles desde su remisión no se hubieran recibido observaciones a las mismas.

No desarrolla el RFICGC el artículo 24 de la LGACM, si bien tampoco parece necesario a la vista de la suficiencia de las reglas, en él incluidas, de *quórum* y *mayoría* para la adopción de acuerdos, esenciales para la formación de la voluntad del Consejo: «*Para la validez de las deliberaciones y de los acuerdos, es preciso que estén presentes el Presidente o quien le sustituya y, al menos, la mitad de los Consejeros. Los acuerdos del Consejo de Gobierno, sin perjuicio de lo señalado en el capítulo III, del Título I, de esta Ley, se adoptan por mayoría simple; en caso de empate, el voto del Presidente es dirimente.*» El quórum, pues, es el ordinariamente previsto en el régimen común de los órganos colegiados (art. 26.1 de la Ley 30/1992), con la salvedad de que no es preceptiva la presencia de quien ostenta las funciones de Secretario, aunque en cualquier caso habrán de ser ejercidas, en caso de ausencia del Consejero de Presidencia, según las reglas contenidas en el artículo 9 del RFICGC, en consonancia con las de su artículo 8 y con el Capítulo III del Título I de la LGACM

¹²⁰ Si hemos de atender al artículo 18.4 de la LGob. como norma de aplicación supletoria, también deberían hacerse constar los informes presentados al Consejo de Gobierno.

¹²¹ «*Las deliberaciones del Consejo tienen carácter reservado. Sus miembros están obligados a guardar secreto sobre las opiniones y votos emitidos en el transcurso de las reuniones, así como de la documentación a que hayan podido tener acceso por razón de su cargo, mientras no se hayan hecho públicas oficialmente.*» El secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros se impone hoy día en virtud del artículo 5.3 de la LGob.

para, en su caso, la sustitución o suplencia del Presidente, el carácter dirimente de cuyo voto no hace sino resaltar, nuevamente, su papel de liderazgo.

Los *acuerdos* adoptados en Consejo de Gobierno, dispone el artículo 12.1 del RFICGC, serán firmados por el Consejero que los eleve como proponente, por el de Presidencia¹²² y por el Presidente, si bien en el supuesto de que el acuerdo fuera propuesto por más de una Consejería, será el Consejero de Presidencia el que eleve la propuesta al Consejo, y quien la firme (art. 12.2); en la formalización de los acuerdos que se hayan adoptado concurriendo circunstancias de suplencia, sustitución o inasistencia, se estará a lo establecido en la Sección Segunda del mismo Capítulo (art. 12.4). La certificación de los acuerdos adoptados por el Consejo compete al Consejero de Presidencia, a través del Secretariado Administrativo, y se hará, según el artículo 13, a solicitud de cualquiera de los miembros del Consejo, Tribunales de Justicia, órganos constitucionales u otras Administraciones Públicas, así como de particulares en los términos previstos en el artículo 37.8 de la Ley 30/1992¹²³. Nuevamente nos encontramos ante normas que, entendemos, se incardinan plenamente en el régimen jurídico y administrativo del Gobierno de la Comunidad a tenor del artículo 23.1 del EACM, por lo que deberían incorporarse a la LGACM; además, es criticable que no se mencione a la Asamblea de Madrid entre los legitimados para solicitar certificación de los acuerdos, aunque es indudable que podrán tener acceso a la documentación del Consejo de Gobierno tanto los Diputados como las Comisiones de la Asamblea, en los términos, respectivamente, de los artículos 18 y 70.1.a) del RAM.

Por fin, los artículos 15 a 17 se dedican a la *publicación* y correcciones de erratas y errores, debiendo la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia instar la publicación de las disposiciones generales y actos acordados en Consejo de Gobierno que revistan forma de Decreto en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, así como la de los acuerdos cuyo contenido se refiera exclusivamente a ceses, nombramientos y designaciones (art. 15.1), pero sin excluirse cualesquiera otros acuerdos a instancia de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (art. 15.2), que puede instar también la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (art. 15.3).

En la *petición de dictámenes e informes* y el *traslado de acuerdos a otras Instituciones* (Secciones Cuarta y Quinta, arts. 18 a 22 del RFICGC), afrontamos otro aspecto del régimen jurídico del Consejo de Gobierno de aconsejable inclusión en la LGACM, por las razones ya consignadas, excepto las cuestiones

¹²² Por ser consustancial a su función de Secretariado, aunque el precepto reglamentario se aparte de lo que dispone el artículo 50.2 de la LGACM, que sólo prevé la firma del Presidente y del Consejero proponente, sin hacer alusión al de Presidencia sino en los actos que afecten a varias Consejerías.

¹²³ «El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas», norma incluida en el precepto que desarrolla el derecho de los ciudadanos al acceso a los Archivos y Registros administrativos, de configuración legal según el artículo 105.b) de la CE. Buena parte de la doctrina, cuya cita excusamos, se muestra partidaria de exigir la invocación, por el ciudadano que pretenda acceder a esta documentación, de un derecho subjetivo o interés legítimo.

instrumentales o secundarias. Existe aquí afección al ámbito de las relaciones del Gobierno de la Comunidad con otros órganos: con los consultivos como el Consejo de Estado o el Consejo Económico y Social, que cuentan con sus específicas regulaciones, orgánicas y funcionales, en normas con rango de ley¹²⁴; con la Asamblea de Madrid, echándose en falta que la Ley discipline el ejercicio de la iniciativa legislativa en la fase previa a la remisión de los Proyectos de Ley; y con el Tribunal de Cuentas o la Cámara de Cuentas, órgano fiscalizador cuya relación con el Gobierno autonómico debería canalizarse a través de la Asamblea no sólo en el supuesto que señala el artículo 21.2 del RFICGC, sino con carácter general, siendo además la Cámara un órgano de relevancia estatutaria beneficiario de reserva de ley, en su composición y funciones (art. 44 del EACM), cumplida por la Ley 11/1999, de 29 de abril¹²⁵. Finalmente, nos parece criticable la continua mención de estos preceptos a «la Consejería competente en materia de Relaciones Institucionales», pues habría sido más lógico atribuir directamente a la de Presidencia la competencia de comunicación de acuerdos a instituciones y órganos ajenos al Gobierno de la Comunidad¹²⁶.

Las **Comisiones Delegadas del Gobierno** hallan acomodo en el artículo 26.1 de la LGACM, según el cual el Consejo de Gobierno podrá decidir la constitución de las mismas, siendo de carácter permanente o temporal, para la preparación de asuntos que afecten a la competencia de dos o más Consejerías, la elaboración de directrices de programas o actuaciones de interés común y, en general, el estudio de cuantas cuestiones estime convenientes¹²⁷. «La finalidad esencial de estos órganos es procurar la desconcentración y flexibilización del funcionamiento del Gobierno en determinadas áreas básicas [...], sin perder por ello la colegialidad en la toma de decisiones»¹²⁸.

El desarrollo de este precepto legal se contiene en el Capítulo III del RFICGC (arts. 23 a 28), con los siguientes aspectos destacables: *creación*,

¹²⁴ LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, *ex* artículo 107 de la CE, y Ley 6/1991, de 4 de abril, de Creación del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, en cuanto a las materias objeto de informe preceptivo, funciones de los respectivos Plenos y órganos de trabajo internos, etc.

¹²⁵ Su artículo 1.1 dispone: «La Cámara de Cuentas es el órgano dependiente de la Asamblea de Madrid al que corresponde ejercer el control económico y presupuestario del sector público de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.» Esa vinculación a la Asamblea es decisiva a la hora de determinar el cauce de comunicación institucional del Gobierno con la Cámara; no parece muy razonable que el Reglamento parlamentario y la LGACM, normas ambas con fuerza de ley, que dimanen directamente del EACM, regulen las relaciones entre la Asamblea y el Gobierno, y que un Reglamento aprobado con forma de Decreto y con limitada habilitación legal, por lo genérica que resulta la DF Primera de la LGACM, venga a ocuparse de la remisión de asuntos y documentación del Consejo de Gobierno a la Asamblea y los órganos de ella dependientes.

¹²⁶ Así lo entiende, con todo, la DA única del RFICGC, de acuerdo con el artículo 42 de la LGACM.

¹²⁷ Por Decreto 209/2003, de 16 de octubre, se deroga el Decreto 98/1985, de 6 de septiembre, por el que se creó la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para Asuntos Económicos, volviendo a crearse, como Comisión Delegada del Gobierno, por Decreto 44/2004, de 26 de marzo; por Decreto 11/2004, de 5 de febrero, se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales.

¹²⁸ González Cueto, «Artículo 6. De las Comisiones Delegadas del Gobierno», en Fernández-Carnicero González, *Comentarios...*, *op. cit.*, p. 116.

pudiendo el Decreto al efecto establecer, además de la determinación de su objeto, composición y funciones que se le encomiendan o delegan, las normas de funcionamiento de la Comisión, total o parcialmente; asunción de la *Secretaría* por el Secretario General del Consejo de Gobierno; *extinción* de la Comisión al final de la Legislatura en que se creó, a falta de duración determinada en el Decreto de creación; posible clasificación de los *asuntos* que se les sometan, con la distinción entre los que resuelvan por delegación¹²⁹, los que requieran propuesta conjunta previa a la resolución por el Consejo de Gobierno y los que no exijan elevación al mismo, junto con una cláusula de cierre comprensiva de cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico; *funcionamiento* por las normas que la Comisión apruebe, siendo supletorio el propio RFICGC; y la formalización de los *acuerdos* como Orden de la Comisión Delegada de que se trate¹³⁰, ordenándose la llevanza de un Libro de Órdenes semejante al de Decretos.

La redacción originaria del RFICGC distinguía, en sus Capítulos IV y V, dos Comisiones más: la de Secretarios Generales Técnicos o Preparatoria y la de Viceconsejeros; sin embargo, el artículo 12 del Decreto 228/2003 ha derogado el Capítulo V de aquél, comprensivo de la segunda de ellas, suprimida por innecesaria al pasar a estar integrada la Preparatoria por todos los Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos, a semejanza de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios que regula el artículo 8 de la LGob. De este modo, el Capítulo IV (arts. 29 a 39 del RFICGC) se ocupa de la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos o **Comisión Preparatoria**, con anclaje legal en el artículo 26.2 de la LGACM, que autoriza al Consejo de Gobierno a constituir «una o más Comisiones de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos indistintamente, que actúen en reuniones plenarias o restringidas para preparar los asuntos que vayan a ser debatidos por el Consejo de Gobierno y para resolver cuestiones de personal u otras de carácter administrativo que afecten a varias Consejerías y que no sean de la competencia de aquél».

Sin embargo, el artículo 29 del RFICGC sólo aborda su dimensión de *preparación*, no la resolutive, al definirla como el órgano colegiado al que

¹²⁹ Es dudoso que a éstas sólo les sean delegables las funciones administrativas del Consejo de Gobierno (art. 20.2 de la LGob.), y en cuanto a las competencias indelegables *ex* artículo 20.3, se echa de menos un artículo similar en la LGACM para el Consejo de Gobierno, pues de la delegación por el Presidente se ocupan los artículos 10, 27.3 y 35. Equiparando los órganos por analogía y por la naturaleza de sus funciones, no serían susceptibles de delegación las competencias atribuidas directamente al Consejo de Gobierno por la CE y el EACM; las relativas al nombramiento y separación de altos cargos atribuidas al mismo; las atribuidas a los órganos colegiados del Gobierno, con las excepciones previstas en la propia Ley; y las atribuidas por una Ley que prohíba expresamente tal delegación.

¹³⁰ Así lo prevén los artículos 3.3, párr. 1.º del RFICGC y 50.3 de la LGACM, coincidiendo éste con el artículo 26.1 del RFICGC en adoptar, para la firma de los acuerdos de estas Comisiones, los mismos criterios que se determinan para los del Consejo de Gobierno. Detectamos una nueva discordancia, con todo, entre Ley y Reglamento: según la primera, deben firmar el Presidente y el Consejero proponente del acuerdo o el de Presidencia si la propuesta proviniese de varias Consejerías; la inserción del Secretario General del Consejo de Gobierno incorpora una firma más, sólo contemplada en la disposición reglamentaria.

corresponde el estudio y análisis de la adecuación formal y material de todos los asuntos que vayan a ser sometidos para su aprobación al Consejo de Gobierno, cualquiera que sea su rango o contenido, esto es, sin restricción por motivos formales ni materiales¹³¹. Al igual que ocurre con las Comisiones Delegadas, corresponde la *Presidencia* al Presidente de la Comunidad, que podrá delegarla en el Consejero de Presidencia (arts. 26.3 de la LGACM; 23.2 del RFICGC para aquéllas y 30.1 para ésta¹³²), permitiéndose la asistencia, por razones técnicas e informativas y para un determinado asunto, de altos cargos o personal cualificado, previa petición de los miembros de la Comisión o de su Presidente; la *Secretaría* corresponde, de nuevo, al Secretario General del Consejo de Gobierno. De manera análoga a éste, se prevé la celebración de *sesiones* ordinarias semanales y extraordinarias, formándose el Índice de Asuntos por el Consejero de Presidencia a propuesta de las Consejerías y por conducto del Secretario General del Consejo de Gobierno, y especificándose su clasificación conforme a los criterios del artículo 3 del RFICGC. El artículo 35 de éste, sobre plazo de observaciones en la elaboración de disposiciones de carácter general, pone al intérprete, de nuevo, en una situación difícil: en ausencia de regulación de esta materia en la LGACM, la LGob., por su condición supletoria, aparece como la norma jerárquicamente superior con la que debe contrastarse el precepto reglamentario autonómico.

Nos devuelve a la perplejidad el RFICGC en su artículo 37.1, al disponer que «*los acuerdos de la Comisión se adoptan por consenso y no son sometidos formalmente a votación*», regla cuyo comentario dejamos a los mejores conocedores del órgano objeto de examen. Los posibles *acuerdos* son los que especifica el artículo 37.2, de acuerdo con el carácter preparatorio del mismo: inclusión en el orden del día del Consejo de Gobierno; inclusión con modificaciones específicas; sometimiento a una reunión posterior; retirada; o que el asunto quede sobre la mesa cuando no proceda adoptar resolución alguna por falta de documentación, discrepancias, observaciones sustanciales u otra circunstancia, lo que no impide su inclusión fuera del orden del día¹³³ del Consejo de Gobierno si se cumplen los requisitos que indica el artículo 37.3. Al Secretario General del Consejo le corresponde, por último, la elaboración

¹³¹ Entendemos supletoriamente aplicable el artículo 8.3 de la LGob., a falta de norma autonómica análoga, en cuanto a la prohibición de adopción de decisiones o acuerdos por delegación del Consejo de Gobierno, para lo cual ya existen las Comisiones Delegadas. A salvo ello, se sigue la presunción de competencia preparatoria de la Comisión, que su homóloga estatal tiene en virtud del artículo 8.4 de la misma LGob.

¹³² Por Decreto 62/2003, de la Presidenta (ap. 3.º) se delega la Presidencia de la Comisión Preparatoria en el Vicepresidente Primero del Gobierno y Consejero de Presidencia, lo que habrá de tenerse en cuenta a los efectos de formalización y firma de sus acuerdos.

¹³³ Categoría que existía en el originario artículo 7.1.b) del RFICGC, pero no en el nuevo artículo 7, debiendo entenderse reconducido a los asuntos incluidos, en su caso, por el Consejero de Presidencia en la relación adicional de aquellos que hayan de tratarse por su especial naturaleza y urgencia.

y suscripción de las *actas*, remitiéndose el artículo 38 a las del Consejo de Gobierno en punto a su confección, contenido y custodia ¹³⁴.

En suma, es loable la intencionalidad general de este Reglamento, si bien parte de su contenido normativo habría de ser incorporado a la Ley de Gobierno y Administración en una futura reforma, no sólo por incidir en cuestiones objeto de reserva de ley autonómica, sino también por razones sistemáticas y de técnica normativa. Un punto de partida para la determinación de lo que deba incluir nuestra Ley autonómica se halla en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que puede guiarnos en lo que sea principal y lo que, por su carácter secundario, complementario o accesorio, es posible deferir a la potestad reglamentaria en su versión de desarrollo y ejecución de las Leyes ¹³⁵.

Así, por ejemplo, los regímenes de las Comisiones Delegadas del Gobierno de la Nación, el de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios o el del Secretariado del Gobierno, contemplados, respectivamente, en los artículos 6, 8 y 9 de la Ley estatal, suponen buena muestra del reparto de materias entre la Ley y el Reglamento, estando habilitado éste por aquélla para completarla ¹³⁶. El actual debate, subsistente hoy día en la Asamblea de Madrid, sobre la necesidad de operar algunas reformas en la estructura institucional autonómica, constituye una excelente ocasión susceptible de ser aprovechada para abordar algunas modificaciones de la Ley de Gobierno y Administración en la dirección propuesta, sin menoscabo de su naturaleza eminentemente técnica y de mejora de las normas vigentes.

¹³⁴ De manera análoga a lo que hace el artículo 19 de la LGob. respecto de las actas de las Comisiones Delegadas del Gobierno y la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios; no existiendo regulación de las primeras en el RFICGC, les son aplicables esas mismas normas.

¹³⁵ Queremos incidir en que basta con que la regulación acogida por la Ley sea la necesaria para dar satisfacción a esa reserva, aunque por definición una Ley pueda entrar en aspectos de detalle, al no existir reserva reglamentaria en nuestro ordenamiento (SSTC 248/2000, de 19 de octubre; 273/2000, de 15 de noviembre). Pero la buena técnica legislativa también aconseja hacer uso de la misión que las remisiones al Reglamento cumplen en la economía del sistema: «no constituye materia de una ley abordar aspectos instrumentales de funcionamiento interno, sino que, en su caso, su espacio propicio de ordenación correspondería a los reglamentos internos de funcionamiento» (Garcés Sanagustín, «El Gobierno», en Rodríguez-Arana Muñoz (dir.) y Calvo Charro (coord.), *La Administración Pública española*, 1.ª ed., INAP, Madrid, junio de 2002, p. 176).

¹³⁶ Nos hacemos eco de la opinión de De la Quadra-Salcedo, para quien una Ley reguladora del Gobierno tendría como título constitucional habilitante —aquí estatutario— el estatuto de sus miembros, entendiendo por tal, incluso, los derechos y deberes dimanantes de la convocatoria, asistencia y posterior documentación de lo tratado en sede colegial, sin perjuicio de las funciones directivas del Presidente, que ejerce por medio de normas infralegales («Funcionamiento del Gobierno», en Parejo Alfonso (ed.), *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid y BOE, Madrid, 1996, pp. 233-241, recogido por García Fernández, *Funcionamiento...*, op. cit., p. 126). Podría constituir ése el contenido mínimo de lo que debiera quedar cubierto con y por la reserva de ley. El propio Parejo enumera una serie de extremos, en gran medida coincidentes con los anteriores, cuya ausencia de la LGob. reputa próxima a la inseguridad jurídica («La regulación del Gobierno...», op. cit., pp. 37-38).