

CAPÍTULO III Del Gobierno¹

Artículo 22

1. 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.

2. 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 Diputado².

COMENTARIO

MÓNICA MARTÍN DE HIJAS MERINO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

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

Como órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad Autónoma la Constitución, en el citado precepto, se refiere a él únicamente destacando su

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

² Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

dependencia respecto al Presidente de la Comunidad y su responsabilidad política ante la Asamblea. Sin embargo, posteriormente a lo largo de su articulado se muestra algo más explícita en cuanto a las funciones y competencias de los ejecutivos autonómicos; así vemos como se alude a las funciones ejecutivas y administrativas dentro del ámbito de competencias propio de las Comunidades autónomas y a la posibilidad de interposición del recurso de inconstitucionalidad (art. 162.1.a).

Siguiendo a Corona Ferrero, observamos como los ejecutivos autonómicos presentan las siguientes características: son órganos necesarios e indisponibles, colegiados en cuanto a sus reglas de actuación, de carácter político y de dirección de la administración, pero sin posible confusión con esta. Así, 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, pasando a ocupar una posición central dentro del sistema político³. En esta

² En principio al elaborarse el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se habría podido optar, como se desprende de dicho precepto, por cualquier tipo de forma de gobierno, ya que el modelo parlamentario al que se refiere el artículo 152.1 era sólo obligatoria para las Comunidades que hubiesen accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución y la Comunidad de Madrid lo hizo en virtud de la cláusula contenida en el artículo 144.a) de la Constitución. Sin embargo, se optó por el modelo previsto en dicho precepto, siguiendo la pauta marcada por los Acuerdos Autonómicos de 18 de julio de 1981, el ejemplo de Estado y de otras Comunidades Autónomas. Por lo tanto, las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con la Asamblea se basan en los principios clásicos del régimen parlamentario, que según Prélot se reducen a igualdad entre ejecutivo y legislativo (en la actualidad, en la práctica, existe una clara preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo), colaboración entre los poderes y existencia de medios de acción recíproca de cada poder sobre el otro. Pero hay que tener en cuenta que la forma de gobierno parlamentaria en la Comunidad de Madrid presenta ciertas peculiaridades que la separan de la del Estado, como es, por ejemplo el reconocimiento de la función de impulso y orientación de la acción de gobierno que ha contribuido a dotar a la Asamblea de una mayor relevancia dentro de la actividad política de la Comunidad de Madrid, sin olvidar la clara preeminencia del poder ejecutivo y, fundamentalmente, del Presidente. Por lo tanto, como indica López Guerra, dicha preeminencia del ejecutivo propia de los regímenes parlamentarios modernos se encuentra matizada, en el caso de la Comunidad de Madrid, por una práctica que tiende a destacar el papel de la Asamblea. La misma puede atribuirse, como continúa explicando el citado autor, a las peculiares condiciones políticas en que se desarrolló la autonomía madrileña (tras una primera fase de mayoría de un solo grupo (1983-1987) durante dos legislaturas (1987-91 y 1991-95) el Gobierno de la Comunidad se configuró como Gobierno homogéneo (protagonizado por un solo partido) pero minoritario, que necesitaba el apoyo externo de otros grupos parlamentarios en la Asamblea para sacar adelante sus iniciativas legislativas. Resultado de ello fue una mayor importancia política de la Asamblea, así como una mayor relevancia de los debates que en ella se llevaron a cabo y de las decisiones en ella adoptadas. Ello unido a la menor visibilidad de la acción política de los poderes autonómicos atenuó considerablemente las confrontaciones entre los grupos políticos, creándose una dinámica de relaciones entre ellos, en gran parte independiente de la existente en el nivel nacional, dando como resultado una clara tendencia en la Asamblea a la adopción de resoluciones que cuenten con el consenso de todos los grupos parlamentarios. Tendencia que se mantuvo como indica López Guerra, sorprendentemente, tras la vuelta a situaciones de gobierno apoyada por una mayoría absoluta en la Asamblea. Según el citado autor el resultado de todo ello fue el paulatino desarrollo de una forma de gobierno parlamentaria con matices propios, en que, sin discutirse el papel motor y directivo del Gobierno, se hizo posible en muchas materias una acción gubernamental consensuada con los Grupos Parlamentarios o, al menos, sin las tensiones y contraposiciones que caracterizaban el proceso político en el nivel estatal.

línea, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en el artículo 22 establece que el Gobierno 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. En relación con dicha definición, Aguiar de Luque considera que el estatuto no contempla al órgano gubernamental como un mero comisionado de la Asamblea, sino que se confiere a este el máximo protagonismo en la dirección del sistema institucional autonómico en su conjunto, es decir, el gobierno ostenta en el ámbito de la Comunidad autónoma lo que se conoce en la doctrina italiana como función de «*indirizzamento político*», ya que éste ostenta una dirección política autónoma propia y diferenciada en el conglomerado de funciones y órganos públicos que se integran en el marco Estado-Comunidad Autónoma, por lo tanto, el ejecutivo autonómico surge como una de las más inmediatas expresiones de la autonomía política de que gozan las Comunidades autónomas en general y la Comunidad de Madrid en particular⁴. De este modo, Santiago Rosado Pacheco⁵ resalta que la regulación estatutaria de Madrid presenta una novedad frente a otros Estatutos de Autonomía ya que, curiosamente, no repite de forma mimética la regulación del gobierno autónomo contenida en el artículo 152 de la Constitución Española que hace referencia a meras funciones ejecutivas y administrativas como contenido de la acción de gobierno, sino que hace referencia a la función de dirección de la política de la Comunidad de Madrid. Por este motivo, según el citado autor, se puede decir que la regulación estatutaria del Gobierno autónomo de Madrid está más acorde con lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución Española. Por lo tanto concluye el citado autor que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye un contenido material a la función de gobierno al estilo del citado artículo 97.

Por otro lado, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno, con lo cual en principio, excluye como titulares de la misma al Presidente y a los Consejeros, medida ésta que entra en contradicción con lo estipulado en la legislación de desarrollo de dichos preceptos estatutarios, como posteriormente analizaremos; en cualquier caso, podemos adelantar que la interpretación conjunta de dichos preceptos nos permite considerar que la titularidad de la potestad reglamentaria le corresponde: a) al Gobierno para 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; b) al Presidente para variar la denominación y

⁴ «El Gobierno de la Comunidad de Madrid», en «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», coord. Enrique Arnaldo Alcubilla, ed. 2003 pp. 294 a 295.

⁵ «Gobierno y Administración en la Comunidad de Madrid» en «El Derecho Público de la Comunidad de Madrid», dirigido por Enrique Álvarez Conde, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A, 2003, p. 501 y ss.

el número de las Consejerías con el límite señalado en el artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía, al principio de la Legislatura y c) a los Consejeros en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, según Fernández Rodríguez, la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas es evidente desde el momento en que el Estado es sustituido por estas en sectores enteros de la responsabilidad y actividad administrativa.

Como recuerda Muñoz Machado, las características de la potestad reglamentaria de las Comunidades autónomas no difieren de las que se recogen en la teoría general del reglamento, a las cuales nos remitimos.

En cuanto a la composición del Gobierno el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, de forma semejante al artículo 98 de la Constitución Española establece que el Gobierno estará compuesto por el Presidente, el o los Vicepresidentes, en su caso, y los Consejeros. A diferencia de la Constitución Española no contempla la posibilidad de incluir nuevos miembros mediante Ley. A diferencia de la Constitución Española⁶, en el Estatuto de Autonomía se establece que Los miembros del Gobierno serán nombrados y cesados por el Presidente. Finalmente se añade que Para ser Vicepresidente⁷ o Consejero no será necesaria la condición de Diputado.

Por último, conviene recordar que la regulación estatutaria de Gobierno de la Comunidad de Madrid recogida en el Capítulo III del Título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, ha sido modificada en su integridad por la ley orgánica 5/1998, de 7 de julio, introduciendo entre otros cambios, el de la denominación del órgano colegiado ejecutivo que ha dejado de llamarse Consejo de Gobierno para denominarse Gobierno, la posibilidad de ser Vicepresidente o Consejero sin ser Diputado de la Asamblea de Madrid, etc.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El precepto objeto de estudio se desarrolla en el título II (artículos 18 a 31) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, referido al Consejo de Gobierno y los Consejeros, de conformidad con dicha regulación hay que destacar que el Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política y la administración de la Comunidad de Madrid. A tal fin, ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y con la Ley.

Respecto a su composición la Ley reitera lo establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, conviene aclarar que en este punto, el artículo 19 de la Ley no se ha adaptado al cambio introducido en el Estatuto de Autonomía respecto a que ya no es necesario ser

⁶ Art. 100 «Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.»

⁷ A diferencia de la regulación anterior en la que se necesitaba ser Diputado de la Asamblea.

Diputado de la asamblea de Madrid para se Vicepresidente. Por lo tanto, con la nueva regulación del artículo 22.2 del Estatuto de Autonomía se debe entender derogado el inciso final del artículo 19.1 de la Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En dicha Ley se establecen las siguientes Consejerías:

- De la Presidencia.
- De Gobernación.
- De Economía y Hacienda.
- De Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.
- De Salud y Bienestar Social.
- De Obras Públicas y Transportes.
- De Trabajo, Industria y Comercio.
- De Educación y Juventud.
- De Cultura, Deportes y Turismo.
- De Agricultura y Ganadería.

El Consejo de Gobierno, mediante Decreto, podrá variar la denominación y el número de las Consejerías con el límite señalado en el artículo 22.2 del Estatuto de Autonomía. Igual competencia corresponderá al Presidente de la Comunidad al inicio de la legislatura⁸. De conformidad con el artículo 24 del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno cesa tras la celebración de elecciones a la Asamblea, en los casos de pérdida de la cuestión de confianza, aprobación de moción de censura, dimisión, incapacidad permanente y fallecimiento del Presidente. El Consejo de Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Consejo de Gobierno.

Respecto a funciones del Gobierno, además de las enunciadas en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la legislación de desarrollo recoge las siguientes:

⁸ De conformidad con el *DECRETO 7/2007, de 20 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid*, la Administración de la Comunidad de Madrid queda organizada en las siguientes Consejerías:

1. Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno.
2. Justicia y Administraciones Públicas.
3. Presidencia e Interior.
4. Hacienda.
5. Economía y Consumo.
6. Transportes e Infraestructuras.
7. Educación.
8. Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
9. Sanidad.
10. Cultura y Turismo.
11. Familia y Asuntos Sociales.
12. Empleo y Mujer.
13. Inmigración y Cooperación.
14. Deportes.
15. Vivienda.

- a) Dirigir la política de la Comunidad de Madrid, en los términos que establece el artículo 22 del Estatuto de Autonomía.
- b) Deliberar previamente sobre la cuestión de confianza que el Presidente le proponga plantear ante la Asamblea.
- c) Acordar la petición de sesión extraordinaria de la Asamblea.
- d) Aprobar los Proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea y, en su caso, acordar su retirada en las condiciones que establezca el Reglamento de la Cámara.
- e) Dictar Decretos legislativos, previa autorización de la Asamblea.
- f) Proveer lo necesario para el cumplimiento de las leyes emanadas de la Asamblea y la ejecución de sus resoluciones.
- g) 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.
- h) Aprobar el Proyecto del Presupuesto anual de la Comunidad y presentarlo a la aprobación de la Asamblea, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía.
Igualmente le corresponde ejecutar el Presupuesto de la Comunidad, tras su aprobación por la Asamblea.
- i) Aprobar los Reglamentos Generales de los tributos propios de la Comunidad de Madrid y elaborar las normas reglamentarias precisas para gestionar los impuestos estatales cedidos de acuerdo con los términos de dicha cesión.
- j) Elaborar los Proyectos de Convenios y de Acuerdos de Cooperación con otras Comunidades Autónomas y someterlos a la Asamblea de Madrid, así como a las Cortes Generales a los efectos del artículo 32 del Estatuto de Autonomía.
- k) Adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales que afecten a las materias atribuidas a la competencia de la Comunidad.
- l) Acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional y personarse ante éste, en los supuestos o términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- m) Decidir el nombramiento y cese de los cargos de la Administración Autonómica con categoría igual o superior a Director General, previa propuesta del Consejero correspondiente.
- n) Designar 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.
- o) Aprobar un programa anual de actuación del sector público económico presentado por la Consejería de Economía y Hacienda, cuyas líneas

- generales estarán coordinadas con la actividad presupuestaria anual, todo ello de acuerdo con el artículo 63.2 del Estatuto de Autonomía.
- p) Distribuir entre los órganos correspondientes las competencias, funciones y servicios que el Estado transfiera a la Comunidad.
 - q) Autorizar la celebración de contratos en los supuestos previstos en el artículo 64 de esta Ley.
 - r) Administrar, defender y conservar el patrimonio de la Comunidad, de conformidad con la legislación vigente y en especial con lo que disponga la Ley señalada en el artículo 52.3 del Estatuto de Autonomía.
 - s) Acordar la enajenación de bienes o derechos cuyo valor sea superior al que la Ley de Presupuestos de la Comunidad fije como atribución del Consejero.
 - t) Resolver los recursos que, con arreglo a la Ley, se interpongan ante el mismo.
 - u) Aprobar, a propuesta del Consejero respectivo, previo dictamen preceptivo de la Consejería de Hacienda, la estructura orgánica y plantilla orgánica de las diferentes Consejerías y la creación, modificación o supresión de las Subdirecciones Generales.
 - v) Ejercitar en relación a los intereses, bienes y derechos de la Comunidad, las acciones que correspondan en vía jurisdiccional, así como el desistimiento de las mismas, y allanarse, en su caso, a las acciones que se interpongan contra la Comunidad.
 - x) Transigir sobre bienes y derechos de la Hacienda Autonómica.
 - y) 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 Presupuestos.
 - z) Cualesquiera otras competencias que le asignen el Estatuto de Autonomía y las Leyes. Además, de conformidad con el artículo 15 del Estatuto de Autonomía en relación con los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución, la Asamblea podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley, denominadas Decretos legislativos, con las siguientes excepciones: a) Las que afecten al ordenamiento básico del Gobierno o al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid; b) Las que regulen la legislación electoral y c) Todas aquellas normas que, por su carácter institucional, requieran un procedimiento especial para su aprobación. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una Ley de Bases cuando su objeto sea la elaboración de textos articulados, o por una Ley ordinaria, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. En ambos casos, el acuerdo de la Asamblea fijará el plazo de su ejercicio. Las Leyes de Bases delimitarán con precisión el objetivo y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio, no pudiendo, en ningún caso, autorizar la modificación de la propia Ley de Bases ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo. La autorización para refundir textos legales

determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. El Consejo de Gobierno, tan pronto como hubiere hecho uso de la delegación legislativa, dirigirá a la Asamblea la correspondiente comunicación, que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla.

Las competencias del Consejo de Gobierno serán ejercidas de acuerdo con su estructura funcional y orgánica. A tal efecto, hay que tener en cuenta que las reuniones del Consejo de Gobierno se celebrarán previa convocatoria de su Presidente a la que se acompañará el orden del día con su periodicidad igual o menor a quince días. En los supuestos del capítulo III del título I de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, cuando el Consejo de Gobierno no sea convocado por su Presidente, lo podrá ser, a propuesta de las cuatro quintas partes a que se refiere el artículo 13 de dicha Ley. Quedará igualmente constituido el Consejo de Gobierno, sin convocatoria previa, cuando así lo decida su Presidente y estén presentes todos sus miembros. El Consejo⁹ podrá acordar las normas necesarias para su propio funcionamiento y para la adecuada preparación de las tareas, propuestas y resoluciones que deba adoptar.

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 la citada Ley, se adoptan por mayoría simple; en caso de empate, el voto del Presidente es dirimente. 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.

Podrán acudir al Consejo de Gobierno los expertos cuya asistencia solicite el Presidente, los cuales están obligados asimismo a guardar secreto sobre lo tratado en Consejo.

Los acuerdos del Consejo de Gobierno deberán constar en acta, que extenderá el Consejero de la Presidencia en su calidad de Secretario del Consejo. El acta será sucinta y sólo contendrá el acuerdo del Consejo sobre las propuestas sometidas a su deliberación. A petición expresa de cualquiera de los miembros del Consejo de Gobierno, constarán en acta las manifestaciones que estimen oportunas.

El Consejo de Gobierno podrá decidir la constitución de Comisiones Delegadas¹⁰, de carácter permanente o temporal, para la preparación de asun-

⁹ Por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se aprobó el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

¹⁰ Decreto 11/2004, de 5 de febrero, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales y Decreto 44/2004, de 26 de marzo, se crea la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

tos 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 convenientes. Podrá decidir igualmente el Consejo de Gobierno la constitución de 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. La presidencia de estas Comisiones corresponderá al Presidente que podrá delegarla en el Consejero de la Presidencia.

En la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid se recoge el sistema de designación y las funciones de los miembros del Gobierno. En primer lugar se refiere al Presidente al disponer que éste es elegido de entre sus miembros por la Asamblea y nombrado por el Rey, mediante Real Decreto, que será publicado en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», todo ello de acuerdo con el procedimiento señalado en el Capítulo II, Título I, del Estatuto de Autonomía. Corresponde al Presidente, como supremo representante de la Comunidad Autónoma:

- a) Ostentar la alta representación de dicha Comunidad en las relaciones con las demás Instituciones del Estado y sus Administraciones.
- b) Firmar los convenios y acuerdos de cooperación que en virtud del artículo 32 del Estatuto de Autonomía se celebren o establezcan con otras Comunidades Autónomas.
- c) Convocar elecciones a la Asamblea de Madrid en los términos señalados en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía.

En su condición de representante ordinario del Estado en la Comunidad Autónoma, corresponde al Presidente:

- a) Promulgar, en nombre del Rey, las Leyes de la Asamblea y los Decretos legislativos, y ordenar su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», en el plazo máximo de quince días desde su aprobación, así como en el «Boletín Oficial del Estado».
- b) Ordenar la publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» del nombramiento de Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de conformidad con el artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía.
- c) Mantener relaciones con la Delegación del Gobierno a los efectos de una mejor coordinación de las actividades del Estado y las de la Comunidad de Madrid.

En los artículos 9 y siguientes de la citada Ley se enumeran las funciones propias del Presidente en su condición de tal en el Consejo de gobierno y la posibilidad de delegación de funciones ejecutivas y de representación propias, en los Vicepresidentes y demás miembros del Consejo de Gobierno.

Respecto a los vicepresidentes, está previsto que el Presidente de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo señalado en el artículo 22.2 del Estatuto de Autonomía, podrá nombrar de entre los Consejeros uno o más Vicepresidentes. Los Vicepresidentes, según el orden, sustituirán al Presidente en los supuestos regulados en el capítulo III del título I de la Ley del Gobierno y administración de la Comunidad de Madrid.

Los Vicepresidentes ejercerán las funciones ejecutivas y de representación que el Presidente de la Comunidad les delegue. Los Vicepresidentes continuarán siendo Consejeros. Su cese como tales, por las causas determinadas en esta Ley, llevará aparejado su cese como Vicepresidentes.

En relación con los Consejeros dispone lo siguiente:

Los Consejeros son nombrados y cesados por el Presidente.

Además de los supuestos contemplados en el artículo 20 de la Ley, los Consejeros cesan en su función: *a)* Por dimisión aceptada por el Presidente, *b)* Por cese decretado por el Presidente y *c)* Por fallecimiento.

Los Consejeros, que tendrán derecho a recibir el tratamiento de Excelencia, están sometidos al mismo régimen de incompatibilidades que la citada Ley establece para el Presidente de la Comunidad. 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, cuya cuantía no podrá exceder de la asignada a los Directores Generales tipo A en los Presupuestos Generales del Estado.

La denominación de Consejeros es exclusiva de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid o de las instituciones autonómicas. Ninguna otra Administración Pública en la Comunidad de Madrid podrá utilizar esta denominación para designar a los miembros de sus órganos de gobierno.

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.

El Consejo de Gobierno y cada uno de sus miembros, sin perjuicio de lo que establecen las normas del Reglamento de la Asamblea, deberán: *a)* Acudir a la Asamblea cuando ésta reclame su presencia; *b)* Atender las preguntas, interpelaciones y mociones que la Asamblea les formule en la forma que establece su propio reglamento y *c)* Proporcionar a la Asamblea la información y ayuda que precise el Consejo de Gobierno, de sus miembros o de cualquier autoridad, funcionario, organismo, servicio o dependencia de la Comunidad Autónoma.

Los miembros del Consejo de Gobierno tienen acceso a las sesiones de la Asamblea y la facultad de hacerse oír en ellas. Podrán solicitar que informen ante las Comisiones Parlamentarias los altos cargos y funcionarios de sus Consejerías.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

Todos los Estatutos de Autonomía¹¹ regulan de forma similar las funciones, la composición y cese del Gobierno. en relación con esta cuestión, las diferencias radican en que algunos no recogen expresamente la función de dirección política, ajustándose en este caso a lo establecido en el artículo 152 de la Constitución. Así, los Estatutos de Aragón, Canarias, Castilla y León y Valencia (que se limita a decir en el artículo 29 que dirige la administración) Extremadura (que en el artículo 37 dice que la Junta ejerce las competencias propias del Gobierno de la Comunidad y las que le sean encomendadas por Ley, alude expresamente a la interposición del recurso de inconstitucionalidad), Galicia que dice que la Junta tendrá las funciones que le atribuya la Ley, Navarra, La Rioja, País Vasco, Ceuta y Melilla no recogen entre las funciones del Gobierno la de dirección política. En el resto de Estatutos de Autonomía, al igual que en el de Madrid, se alude expresamente a la función de dirección política.

En cuanto a la composición del Gobierno, la mayoría de los Estatutos de Autonomía coinciden con el de Madrid al establecer que éste esta integrado por el Presidente, Vicepresidente o Vicepresidentes (en su caso) y los Consejeros y que serán nombrados y cesados por su Presidente. Conviene destacar que en el artículo 16 de Estatuto de Autonomía de Canarias, no se plantea la existencia de la figura del vicepresidente como una opción sino que se le considera de existencia necesaria al establecer que «*el Gobierno de Canarias está*

¹¹ Estatuto de Autonomía de Andalucía (arts. 119 a 123), Estatuto de Autonomía de Aragón (arts. 53 a 58), Estatuto de Autonomía de Asturias (arts. 33 a 35), Estatuto de Autonomía de Canarias (arts. 15 a 23), Estatuto de Autonomía de Cantabria (arts. 18 a 21), Estatuto de Castilla-La Mancha (arts. 13 a 18), Estatuto de Autonomía de Castilla y León (arts. 19 a 24), Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 68 a 72), Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (arts. 29 a 32), Estatuto de Autonomía de Extremadura (arts. 35 a 40), Estatuto de Autonomía de Galicia (arts. 15 a 19), Estatuto de Autonomía de Illes Balears (arts. 57 a 60), Estatuto de Autonomía de La Rioja (arts. 24 a 25), Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (arts. 23 a 28), Estatuto de Autonomía del País Vasco (arts. 29 a 33), Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (arts. 32 a 33), Estatuto de Autonomía de Ceuta (ciudad autónoma) (arts. 16 a 19), Estatuto de Autonomía de Melilla (ciudad autónoma) (arts. 16 a 19).

compuesto por el Presidente el vicepresidente y los Consejeros». Además en dicho Estatuto se establece expresamente el límite de once miembros del Gobierno como máximo. En el Estatuto de Castilla y la Mancha se alude a la limitación de los mandatos del Presidente de la Comunidad, que dice que se fijará por Ley de las Cortes autonómicas.¹² Por otro lado, el Estatuto de Autonomía del País Vasco no hace referencia a la figura del vicepresidente, ya que se limita a decir en el artículo 30 que «*Las atribuciones del Gobierno y su organización, basada en un Presidente y Consejeros, así como el Estatuto de sus miembros, serán regulados por el Parlamento.*» En el artículo 25 la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra se dice que una Ley foral regulará la composición de la Diputación y en el mismo sentido lo hace el artículo 35 de Extremadura al hablar de los miembros de la Junta; tampoco hace referencia al vicepresidente el Estatuto valenciano, al referirse en el artículo 29 de «*los miembros del Consell... que reciben el nombre de consellers*».

En la mayoría de los estatutos no se establece nada sobre la exigencia de ostentar la condición de Diputado para ser Vicepresidente o Consejero. Sólo en el caso de Canarias se establece que el Vicepresidente deberá tener en todo caso la condición de Diputado; tampoco encontramos muchas referencias al supuesto contrario como se hace en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid al decir que para ser Vicepresidente o Consejero no será necesario ostentar la condición de Diputado, sólo se pronuncia en este mismo sentido el Estatuto de la Rioja en su artículo 24.

La mayoría de los Estatutos, al igual que el de Madrid, se limitan a decir que los miembros del gobierno son nombrados y cesados por el Presidente, pero, sin embargo, en algunas Comunidades Autónomas se añade que el Presidente deberá dar cuenta al Parlamento; así se establece en los Estatutos de Cantabria, al disponer que es preceptiva la información al Parlamento (art. 18.3); Castilla y León, donde se exige que se comunique seguidamente a las Cortes (art. 19.4); Cataluña, respecto al Consejero primero (art. 69); Extremadura (art. 35), Ceuta (art. 16.2) y Melilla (art. 16.2), donde está previsto que se de cuenta a la Asamblea.

En relación con el Decreto estatal hay que destacar que, a diferencia de lo establecido en el artículo 97 de la Constitución, en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía, objeto de estudio, se especifica de una forma un tanto redundante que el Gobierno de la Comunidad de Madrid es un órgano colegiado. En dicho precepto frente a lo dispuesto en el artículo 98 de la Constitución, no se recoge la previsión de incluir mediante Ley como miembros del Gobierno a otros distintos de los expresamente enumerados en el mismo. Por último, en el artículo 22 al igual que en los otros Estatutos de Autonomía se establece que los demás miembros del Gobierno serán nombrados y cesados por el Presidente frente a lo previsto en el ámbito estatal (artículo 100 de la Constitución Española) donde los demás miembros del Gobierno serán nombrados y cesados por el Rey a propuesta de su Presidente.

¹² Art. 4.2 de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha: «No podrá ser elegido Presidente de la Junta de Comunidades quien ya hubiese ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato.»

IV: JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

En cuanto a la jurisprudencia relacionada con el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, conviene destacar las siguientes sentencias y auto del Tribunal Constitucional, todos ellos relativos a la función de dirección política:

Así en la STC 45/1990, de 15 de marzo se mantiene que «en efecto, no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el artículo 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado artículo 97 de la Constitución. A este género de actuaciones del Gobierno, diferentes de la actuación administrativa sometida a control judicial, pertenecen las decisiones que otorgan prioridad a unas u otras parcelas de la acción que le corresponde, salvo que tal prioridad resulte obligada en ejecución de lo dispuesto por las leyes. Por ello, la falta de respuesta a una genérica reclamación o solicitud de «dación de medios materiales y personales a la Administración de Justicia en el País Vasco», aun entendida como un rechazo implícito de la misma, no puede considerarse como una actuación administrativa presunta, sometida al control judicial. En realidad, tal tipo de solicitud tendría encaje en el ejercicio del derecho de petición que reconoce el artículo 29 de la Constitución, según entiende acertadamente el Abogado del Estado, pero que los recurrentes no han pretendido utilizar en este caso, según se desprende de sus propias alegaciones. En consecuencia, la Sentencia impugnada aplicó correctamente una causa legal determinante de la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, perfectamente compatible con las exigencias del artículo 24.1 de la Constitución, por lo que satisfizo el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva en el correspondiente proceso.

Por otra parte, en la STC 196/1990, de 29 de noviembre se sostiene que «no toda actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el artículo 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el título V de la Constitución» (STC 45/1990, fundamento jurídico 2.º). Quiere decirse con ello que en tales casos el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como «administrativa» cuyo control corresponda ex artículos 106.1 de la Constitución y 8 L.O.P.J. a los Tribunales de justicia. Estas ideas, formuladas en términos generales respecto de las relaciones entre Gobierno y Cortes, son también aplicables a las relaciones entre los Ejecutivos autonómicos y las correspondientes Asambleas Legislativas, por lo que la justificación dada por el Tribunal Supremo para entender que no existía sujeción al Derecho admi-

nistrativo del acto impugnado es plenamente razonable y ajustada a la Constitución. La solución contraria podrá desnaturalizar el juego democrático entre aquellas instituciones.

En el ATC 2006\1942, el Tribunal Constitucional dice que son actos políticos del Gobierno aquellos que adopta no como órgano administrativo sino como órgano constitucional, al que, según el artículo 97 CE (RCL 1978, 2836), le corresponde la dirección política del Estado, en contraposición a la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

Así la doctrina califica de actos políticos, la iniciativa legislativa (art. 87 CE), además de la ya citada dirección de la política interior y exterior (art. 97 CE), las relaciones con las Cortes (arts. 110 a 112 CE), y su disolución (art. 115 CE), la elaboración de los presupuestos generales del Estado (art. 134 CE), la emisión de deuda pública (art. 135 CE), la intervención en la designación del Fiscal General del Estado (art. 124.4 CE) y de los miembros del Tribunal Constitucional (art. 159.1 CE), la fiscalización extraordinaria de las Comunidades Autónomas (art. 155 CE) y la iniciativa de reforma constitucional (art. 166 CE).

La Jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo se ha pronunciado con frecuencia al respecto, siendo significativa la sentencia TC 45/1990, de 15 de marzo de 1990 (RTC 1990, 45) o la STC 204/1992, de 26 de noviembre (RTC 1992, 204).