

COMENTARIOS AL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

LEY ORGÁNICA 3/1983,
DE 25 DE FEBRERO

2008

AUTORES

César Aguado Renedo	Esteban Greciet García
Alfonso Arévalo Gutiérrez	M. ^a Victoria López Torralba
Mercedes Blanco Toribio	Almudena Marazuela Bermejo
Antonio Caro Sánchez	Mónica Martín de Hijas Merino
Blanca Cid Villagrasa	M. ^a Mar Ortiz Sánchez
Jesús Cudero Blas	Fabio Pascua Mateo
Esther de Alba Bastarrechea	Cándido S. Pérez Serrano
Ana del Pino Carazo	Fernando Prats Máñez
José Domínguez Castro	Tatiana Recoder Vallina
Javier Espinal Manzanares	Ángel L. Sanz Pérez
Lidia García Fernández	Alberto Serrano Patiño
Clara Garrido Criado	Laura Seseña Santos
M. ^a Teresa González Escudero	Carlos Yáñez Díaz



Asamblea
de Madrid

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

Especial Monográfico

*Comentarios
al Estatuto de Autonomía
de la Comunidad de Madrid*

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero

Junio
2008

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 – Madrid

Esta publicación no podrá ser reproducida total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrostáticos, electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos, o cualquier otro medio, sin el permiso previo, por escrito, de la Asamblea de Madrid.

Edita: Asamblea de Madrid
Depósito Legal: M-30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: Solana e Hijos, A.G., S.A.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTA

- María Elvira Rodríguez Herrer
Presidenta de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Rosa M^a Posada Chapado
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
- Concepción Dancausa Treviño
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Cristina Cifuentes Cuencas
Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid
- Francisco Cabaco López
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- Antero Ruiz López
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Rosa M.^a Posada Chapado
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
- M^a Helena Almazán Vicario
Secretaria Segunda de la Asamblea de Madrid
- Jacobo Ramón Beltrán Pedreira
Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid
- Antonio Germán Beteta Barreda
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid
- Carmen Menéndez González-Palenzuela
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
- Inés Sabanés Nadal
Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid
- Manuel Alba Navarro
- Gonzalo Anes Alonso
- Manuel Aragón Reyes
- Feliciano Barrios Pintado
- José Antonio Escudero López
- Manuel Fraile Clivillés
- Pedro González Trevijano

- Carmen Iglesias Cano
- Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
- Luis López Guerra
- José F. Merino Merchán
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
- Luciano Parejo Alfonso
- Benigno Pendás García
- José Luis Piñar Mañas
- Emilio Recoder de Casso
- Francisco Rubio Llorente
- Miguel Sánchez Morón
- Juan Alfonso Santamaría Pastor

CONSEJO TÉCNICO

- Fabio Pascua Mateo
- Esther de Alba Bastarrecea
- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Almudena Marazuela Bermejo
- Antonio Lucio Gil (*excedencia voluntaria*)
- Javier Sánchez Sánchez
- Ana María del Pino Carazo
- Blanca Cid Villagrasa
- Esteban Greciet García
- Mónica Martín de Hijas Merino
- Andrés Sánchez Magro (*excedencia voluntaria*)
- Clara Garrido Criado
- Tatiana Recoder Vallina
- Laura Seseña Santos
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTORA

- Blanca Cid Villagrasa
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Ana Villena Cortés
Jefa del Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid
- Gema Moreno Rodríguez
Jefa de la Sección de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

ASAMBLEA DE MADRID

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviará al Servicio de Publicaciones. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018 - Madrid. Tfno: 91.779.96.13. Fax: 91.779.95.08.
e-mail: avillena@asambleamadrid.es
2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio y no exceder de cuarenta páginas. La remisión deberá efectuarse, necesariamente, acompañada de la versión en disquette.
3. Cada texto debe ir precedido de una página que contenga:
 - Título del trabajo
 - Nombre del autor o autores
 - Dirección completa y teléfono del autor
4. La Revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

NOTA DE REDACCIÓN: *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

COLABORADORES DE LA OBRA

AGUADO RENEDO, César

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso

Letrado de la Asamblea de Madrid

BLANCO TORIBIO, Mercedes

Letrada del Servicio Jurídico Central de la Comunidad de Madrid

CARO SÁNCHEZ, Antonio

Letrado del Servicio Jurídico Central de la Comunidad de Madrid

CID VILLAGRASA, Blanca

Directora de Gestión Parlamentaria y Letrada de la Asamblea de Madrid

CUDERO BLAS, Jesús

Presidente de la Sección VI de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

DE ALBA BASTARRECHEA, Esther

Letrada de la Asamblea de Madrid

DEL PINO CARAZO, Ana

Letrada de la Asamblea de Madrid

DOMÍNGUEZ CASTRO, José

Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid

ESPINAL MANZANARES, Javier

Letrado de la Comunidad de Madrid

GARCÍA FERNÁNDEZ, Lidia

Letrada de las Cortes Generales

GARRIDO CRIADO, Clara

Letrada de la Asamblea de Madrid

GONZÁLEZ ESCUDERO, M.^a Teresa

Letrada de las Cortes Generales

GRECIET GARCÍA, Esteban

Letrado de la Asamblea de Madrid

LÓPEZ TORRALBA, M.^a Victoria

Letrada de la Comunidad de Madrid

MARAZUELA BERMEJO, Almudena

Directora de Informática y Tecnología y Letrada de la Asamblea de Madrid. Profesora asociada de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica

Directora de Gestión Administrativa y Letrada de la Asamblea de Madrid

ORTIZ SÁNCHEZ, M.^a Mar

Asesora Técnica. Dirección General de Tributos

PASCUA MATEO, Fabio

Secretario General de la Asamblea de Madrid y Letrado de las Cortes Generales

PÉREZ SERRANO, Cándido S.

Director General de Presupuestos de la Comunidad de Madrid

PRATS MÁÑEZ, Fernando

Director General de Tributos de la Comunidad de Madrid

RECODER VALLINA, Tatiana

Letrada de la Asamblea de Madrid

SANZ PÉREZ, Ángel L.

Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional

SERRANO PATIÑO, Alberto

Letrado de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid

SESEÑA SANTOS, Laura

Letrada de la Asamblea de Madrid. Letrada de las Cortes de Castilla y León en excedencia

YÁÑEZ DÍAZ, Carlos

Letrado de la Comunidad de Madrid

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO de la Excm. Sra. Presidenta	1
LEY ORGÁNICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO, DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID	
TÍTULO PRELIMINAR , por <i>Blanca Cid Villagrasa, Fabio Pascua Mateo, Ángel L. Sanz Pérez, y M.ª Teresa González Escudero</i>	
Artículo 1	3
Artículo 2	31
Artículo 3	53
Artículo 4	85
Artículo 5	113
Artículo 6	123
Artículo 7	137
 TÍTULO PRIMERO. DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID , por <i>Esther de Alba Bastarrechea, Ana del Pino Carazo, César Aguado Renedo, Almudena Marazuela Bermejo y Mónica Martín de Hijas Merino</i>	
Artículo 8	163
 Capítulo Primero: De la Asamblea de Madrid	
Artículo 9	167
Artículo 10	173
Artículo 11	185
Artículo 12	207
Artículo 13	215
Artículo 14	229
Artículo 15	243
Artículo 16	255
 Capítulo II: Del Presidente	
Artículo 17	281
Artículo 18	299
Artículo 19	321

	Pág.
Artículo 20	329
Artículo 21	341
 Capítulo III: Del Gobierno	
Artículo 22	351
Artículo 23	365
Artículo 24	371
Artículo 25	379
 TÍTULO II. DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD , por <i>Javier Espinal Manzanares, Mercedes Blanco Toribio, Antonio Caro Sánchez y M.^a Victoria López Torralba</i>	
Artículo 26	385
Artículo 27	409
Artículo 28	435
Artículo 29	461
Artículo 30	471
Artículo 31	477
Artículo 32	485
Artículo 33	491
 TÍTULO III. DEL RÉGIMEN JURÍDICO , por <i>Carlos Yáñez Díaz, Alfonso Arévalo Gutiérrez, Tatiana Recoder Vallina y Esteban Greciet García</i>	
Capítulo Primero: Disposiciones generales	
Artículo 34	497
Artículo 35	503
Artículo 36	507
 Capítulo II: De la Administración	
Artículo 37	525
Artículo 38	545
Artículo 39	557
Artículo 40	567
Artículo 41	575
 Capítulo III: Del control de la Comunidad de Madrid	
Artículo 42	581
Artículo 43	599
Artículo 44	617

Pág.

TÍTULO IV. DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, por *Jesús Cudero Blas*

Artículo 45	665
Artículo 46	669
Artículo 47	677
Artículo 48	683
Artículo 49	689
Artículo 50	693

TÍTULO V. ECONOMÍA Y HACIENDA, por *Lidia García Fernández, M.^a Mar Ortiz Sánchez, Cándido S. Pérez Serrano, Fernando Prats Mániz y Clara Garrido Criado*

Artículo 51	697
Artículo 52	709
Artículo 53	717
Artículo 54	731
Artículo 55	747
Artículo 56	757
Artículo 57	791
Artículo 58	803
Artículo 59	809
Artículo 60	861
Artículo 61	863
Artículo 62	877
Artículo 63	883

TÍTULO VI. REFORMA DEL ESTATUTO, por *Laura Seseña Santos*

Artículo 64	897
-------------------	-----

DISPOSICIONES ADICIONALES, por *M.^a Mar Ortiz Sánchez, José Domínguez Castro y Alberto Serrano Patiño*

Primera	931
Segunda	949

DISPOSICIONES TRANSITORIAS, por *José Domínguez Castro y Alberto Serrano Patiño*

Primera	955
Segunda	961
Tercera	971
Cuarta	975

	Pág.
Quinta	979
Sexta	983
Séptima	987
DISPOSICIÓN FINAL , por <i>José Domínguez Castro y Alberto Serrano Patiño</i> ..	989

PRÓLOGO

Han pasado 25 años desde que las Cortes Generales aprobaran el primer y actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. El texto fue fruto de los trabajos de una Asamblea Mixta de Diputados nacionales, senadores y diputados provinciales que trabajaron conjuntamente en el Castillo de Manzanares el Real.

En estas dos décadas y media de autogobierno, la Comunidad de Madrid ha sido protagonista de un cambio espectacular convirtiéndose en un referente internacional en cuanto a progreso, gestión, comunicaciones y calidad de vida. Además, el empuje de nuestra región ha servido de impulso al gran crecimiento que ha experimentado en este tiempo España.

La Constitución de 1978 sentó las bases de una gran nación descentralizada en la que las regiones podrían tener sus propios órganos de Gobierno. Este sistema se consagró en Madrid en 1983, al aprobarse por vez primera un Estatuto de Autonomía para nuestra Comunidad. De esta manera nació la Asamblea de Madrid, la Cámara de representación de todos los madrileños cuyas sedes —en un primer momento el Caserón de San Bernardo y posteriormente el actual parlamento en el distrito de Puente de Vallecas— han sido testigos de los debates políticos sobre todos los asuntos que afectan a los ciudadanos de nuestra región.

El artículo primero del Estatuto de 1983 reconoce las características sociales, económicas, históricas y administrativas de Madrid. Asimismo, facilita la plena participación de los ciudadanos en la vida política, con la finalidad de hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España.

Al hacer balance de la evolución en todos los ámbitos de España y de la Comunidad de Madrid durante este cuarto de siglo, tenemos que reconocer que el tiempo ha dado la razón a quienes vieron en el Estado de las Autonomías un instrumento eficaz, cercano a los ciudadanos y de grandes beneficios para la sociedad española en su conjunto. De cara al futuro, es el instrumento más importante con el que contamos para abordar los problemas de manera satisfactoria y seguir mejorando los niveles de vida de todos los españoles y, por supuesto, los madrileños. Pero para que siga plenamente vigente entre todos tenemos la obligación y la necesidad de cuidarlo, respetarlo y mejorarlo.

En el año que se cumplen las «Bodas de Plata» del autogobierno en Madrid, y como homenaje a 25 años de desarrollo sin precedentes en nuestra Comunidad, la Asamblea de Madrid edita este libro de comentarios al marco jurídico que ha hecho posible este proceso de crecimiento y enriquecimiento social: el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Con estas líneas, también quiero felicitar a los veintiséis colaboradores y a todos los que con tanta ilusión han participado en el proceso de elaboración del libro.

MARÍA ELVIRA RODRÍGUEZ HERRER
Presidenta de la Asamblea de Madrid

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1

1. Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.

2. La Comunidad Autónoma de Madrid se denomina Comunidad de Madrid.

3. La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España.

COMENTARIO

BLANCA CID VILLAGRASA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Con la entrada en vigor de la Constitución se ha producido una de las mayores transformaciones del territorio español. Tras una larga historia de más de ciento cincuenta años, en los que España no conoció otra forma política que la del Estado unitario y centralizado, la Constitución ha formulado una opción en favor de un modelo organizativo plural y descentralizado, basado en la distribución del poder político en las distintas entidades públicas territoriales y en la autonomía recíproca de todas ellas. Las líneas maestras de este modelo vienen expuestas en dos preceptos constitucionales:

El artículo 2 CE que dice: «*La Constitución Española se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*»

Y, el artículo 137 CE que establece: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

El texto constitucional, sin embargo, opta deliberadamente por omitir cualquier tipo de concepto para calificar dogmáticamente al modelo de Estado que implanta. Las razones que en su momento avalaron esta ausencia se han

querido buscar en la historia (ya que el texto constitucional fue fruto de un consenso entre posiciones políticas radicalmente opuestas), en la dogmática (por la crisis generalizada que los conceptos clásicos han experimentado en tiempos recientes), o por razones de mero derecho positivo (porque el Título VIII de la Constitución no tiene encaje en ninguno de los conceptos clásicos). En mi opinión esta razón viene por instaurarse un sistema abierto basado en el principio dispositivo que nuestros constituyentes configuraron deliberadamente en el momento constituyente, porque la demanda autonómica era muy difusa, salvo naturalmente en el caso de Cataluña y el País Vasco que tenían vivo el recuerdo de sus Estatutos de Autonomía de la República. En el resto del país no había otro dato que el eco de un grito callejero «libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía». En estas circunstancias era difícil hacer cosa distinta de lo que finalmente se hizo en la Norma Fundamental aceptar la autonomía estatutaria de Cataluña, País Vasco y Galicia sin más límites que los del artículo 149 y dejar abierta idéntica posibilidad para el resto del territorio español, a resultas, de una posible demanda autonómica por parte de las provincias.

Esta posibilidad, que no imposición, quedó abierta también para la provincia de Madrid, que se había transformado en los cuarenta años precedentes en una verdadera «región urbana», en una «entidad regional» de signo metropolitano.

1.1. Acceso de Madrid a su Autonomía

Muchos fueron los proyectos que se propusieron y ofrecieron para Madrid como una suerte de Distrito Federal¹ del estilo del que rige para Washington, como Área metropolitana, etc. Pero la opción que finalmente se impuso fue la inclusión de la provincia de Madrid en Castilla-La Mancha.

La práctica totalidad de los representantes políticos madrileños abogaron inicialmente por la integración en Castilla-La Mancha, con la casi exclusiva excepción del Presidente. Los parlamentarios de Madrid antes del verano de 1978, señalaron como argumentos que Madrid nunca figuró sola en las divisiones regionales de España, que la Mancha sin Madrid sería una región sin peso demográfico y económico, que su inclusión en la Mancha podría afectar positivamente a toda la región con una planificación correcta².

Así, la Disposición Adicional del Real Decreto Ley 32/1978, de 31 de octubre, sobre régimen preautonómico de la región castellano-manchega esta-

¹ En opinión de Tomas Ramón, la fórmula de distrito federal, quedó excluida, no porque la Constitución no estableciera formalmente un modelo federal, sino porque la fórmula de distrito federal excluye el autogobierno del territorio así considerado, que es directamente administrado por el Gobierno Central, sin participación de sus habitantes. Vid «del municipio de ayer a la región metropolitana de hoy», en Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Comunidad de Madrid, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas. Edición 06/2003, p. 13.

² Vid. «Papel de en la estructura regional de España», en II Jornadas de Estudios sobre la provincia de Madrid, Diputación de Madrid, 1980.

bleció que «*la provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias.*» Pero ante la negativa de los representantes castellano-manchegos de integrar Madrid en Castilla-La Mancha se desechó definitivamente.³

Lo cierto es que esta negativa de las provincias castellano-manchegas se basó en importantísimas razones económicas y políticas que condujeron a la solución de convertir Madrid en Comunidad Autónoma uniprovincial.

Una de las razones económicas que se argumentaron fue que, la incorporación de Madrid a La Mancha perjudicaría notablemente a esta región a la hora de participar en la Distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

Pero, junto con estas razones se dieron también las políticas, como el de su capitalidad o el de la existencia de un Área Metropolitana que abarcaba la práctica totalidad de la provincia en torno a un municipio «Madrid», con a su vez características propias que no es preciso resaltar.⁴

Esto es, como decía Lázaro Araujo «La constitución de Madrid en Comunidad Autónoma es la vía para sacudirse interferencias centralistas que no soportan otras Comunidades. Es el caso de la intervención de COPLACO,⁵ en los temas de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, o del Canal de Isabel II»⁶

Pero, si Madrid no encajaba en el artículo 143.1 CE que alude a «provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes», había que incluirla en las excepciones posibles a dicha regla, «los territorios insulares» y las provincias aisladas «con entidad regional histórica», supuesto éste último que hacía pensar inmediatamente en Navarra y, quizás Asturias, pero en ningún caso en Madrid.

Al no considerarse a la provincia de Madrid como entidad regional histórica, tal como exige la Constitución para poder constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial hubo que buscar otro camino.

³ Vid. II Jornadas de Estudios sobre la provincia de Madrid, Diputación Provincial de Madrid 1980, p. 221. Asimismo I Jornadas de Estudios Económicos de la Región Castilla-La Mancha y sus antecedentes. Colegio Universitario de Toledo, 1980.

⁴ Para más información sobre las razones económicas y políticas vid, el artículo de J.L. Piñar Mañas «Madrid y su encuadre en el Estado de las Autonomías» Madrid, C.A. Metropolitana. Publicación del Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 28 a 30.

⁵ Recordemos que la COPLACO era la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda, competente sólo en materia urbanística y encargado en este ámbito de promover un nuevo Plan General de Ordenación Urbana y de actuar como Autoridad de supervisión y de control de la planificación y de la gestión urbanística del territorio formado por los 24 municipios existentes en torno a la capital, y, obviamente por esta última. Esta fórmula continuó en pie hasta la promulgación de la Constitución y la consiguiente activación y puesta en marcha de la actual Comunidad de Madrid.

⁶ Vid. «Indicadores socioeconómicos de la región castellano-manchega y su empleo como indicador político», en II Jornadas de Estudios sobre la Provincia de Madrid, Diputación Provincial de Madrid, p. 218.

Las circunstancias políticas, económicas y sociales tan especiales de Madrid hicieron que se buscara un tratamiento sui generis. Y así fue. La Diputación provincial de Madrid se acogió a lo establecido en el apartado 1 de los Acuerdos Autonómicos, bajo la rúbrica «Mapa Autonómico» en concreto su apartado 13, firmados por el Gobierno de la Nación y el PSOE, de 31 de julio de 1981, que apuntaban que el proceso a seguir era el siguiente:

«Madrid, como Comunidad Autónoma uniprovincial, integrada por el territorio de la Provincia.

El procedimiento para constituirla será el siguiente:

1.º La Diputación adoptará el Acuerdo de que la provincia de Madrid se constituya en Comunidad Autónoma uniprovincial, según lo previsto en el artículo 144.a) de la Constitución, y los partidos político presentes en la Diputación formalizarán a tal efecto, la correspondiente proposición de ley ante las Cortes Generales.

2.º Los municipios de la provincia solicitarán la autonomía y la elaboración del Estatuto, todo ello por la vía del artículo 143 CE.

3.º El Estatuto así elaborado se someterá a la aprobación de las Cortes Generales mediante la correspondiente Ley Orgánica.»

Y, efectivamente este fue el procedimiento que siguió Madrid, a saber:

El 26 de junio de 1981 tuvo entrada en las Cortes Generales el Acuerdo de la Diputación Provincial de Madrid solicitando que se iniciase el proceso autonómico de su provincia por el artículo 144.a) de la Constitución. El 17 de febrero de 1982 se presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley, adoptada por los Grupos Parlamentarios Centrista, Socialista, Comunista y Coalición Democrática por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid. La Mesa del Congreso, por Acuerdo de 23 de febrero de 1982 la remitió a la Comisión Constitucional y acordó su tramitación por el artículo 150 del Reglamento del Congreso.⁷

El Pleno de la Cámara tomó en consideración y aprobó la Proposición de Ley el 12 de mayo de 1982⁸ y la remitió al Senado, el que a su vez por acuerdo de su Mesa de 24 de mayo de 1982 la envió a su Comisión Constitucional y ordenó su tramitación por el procedimiento ordinario⁹, el 21 de junio de 1982, el Senado aprobó la proposición de ley orgánica sin introducir variaciones en el texto que le fue remitido por el Congreso de los Diputados¹⁰.

Así, se aprobó la Ley Orgánica «*Por la que se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés Nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma*», de 7 de julio de 1982 y que en su artículo único decía:

⁷ BOCG Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 177-I de 23 de marzo de 1982.

⁸ Texto publicado en el BOCG 26 de mayo de 1982 y DD.SS (Pleno) núm. 241.

⁹ BOCG Senado, núm. 259 (a), Serie II.

¹⁰ Texto publicado en el BOCG, Senado núm. 259 cc) Serie II, 25 de junio 1982 y DD.SS. (Pleno) núm. 164.

«El proceso autonómico iniciado por la Diputación provincial al amparo de lo previsto en el artículo 143 CE, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes.»

La elaboración del proyecto de Estatuto se llevó a cabo siguiendo el artículo 146 CE por una Comisión compuesta por cuatro Senadores, treinta y dos Diputados a Cortes y cincuenta y un Diputados provinciales.

La reunión primera se celebró en el Castillo de Manzanares el Real el día 14 de junio de 1982. En dicha reunión se acordó constituir una Asamblea, elegir su Presidente y la Mesa, así como designar una ponencia que se encargará de redactar un primer borrador del proyecto de Estatuto de Autonomía¹¹.

La primera reunión de la Ponencia fue el día 16 de junio de 1982 en el Salón de Comisiones de la Casa-Palacio de la Diputación Provincial. Su objetivo fue elaborar un Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Madrid en un plazo de cinco días naturales.

La Ponencia presentó un texto compuesto por 64 artículos, 2 Disposiciones Adicionales y 8 Transitorias.

Al texto que se presentó se le formularon 18 votos particulares, siendo el artículo 64 el más cuestionado. Se abrió un plazo de tres días para la presentación de enmiendas. Se presentaron un total de 49 enmiendas. La Ponencia redactora se reunió los días 21, 22 y 23 de junio, realizando una Propuesta sobre las enmiendas y votos particulares presentados y sobre el texto del Anteproyecto, desestimando la mayor parte de los mismos.

El 25 de junio de 1982 se reunió la Asamblea de Parlamentarios y Diputados Provinciales por Madrid para debatir y votar el anteproyecto de Estatuto de Autonomía y el 26 de junio de 1982 el proyecto aprobado por la Asamblea se envió al Congreso de los Diputados para dar justo cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 146 CE¹².

El Proyecto de Estatuto inicialmente presentado ante las Cortes Generales y publicado por éstas el 31 de agosto de 1982 en virtud de la Ley Orgánica de 7 de julio de 1982 caducó por el artículo 207 del Reglamento del Congreso al ser aquellas disueltas.

El texto coincidía sustancialmente con el que se presentaría más tarde, aunque contenía algunas variaciones.

¹¹ Primero se nombró a una Mesa de Edad, que fue sustituida por la Mesa definitiva cuyo Presidente fue D. José Prat García; D. Joaquín Satrústegui Fernández, Vicepresidente Primero; D. César Cimadevilla Costa, Vicepresidente Segundo; D. Lorenzo Hernández Jiménez, Vicepresidente Tercero; y D. Alfonso Osorio García Vicepresidente Cuarto. D. Emiliano Rodríguez Rodríguez será el Secretario Primero y D^a Elena Vázquez Menéndez, Secretaria Segunda. La Ponencia redactora que se aprueba por unanimidad estaba constituida por el Grupo Parlamentario Socialista, D. José María Rodríguez Colorado, D. Juan Barranco Gallardo y D. José Acosta Cubero; por el Grupo Parlamentario Centrista, D. José Luis Ruiz-Navarro, D. Armando de Benito Calleja y D. José Manuel Santos; por el Grupo Parlamentario Comunista, D. Simón Sánchez Montero y D. Emilio Ramón Rodríguez Sánchez; por el Grupo Parlamentario Coalición Democrática, D. Alfonso Osorio García.

¹² Vid. Capítulo IV. «El proceso de configuración de Madrid como Comunidad Autónoma», de David Gutiérrez, pp. 119 a 125, del libro «Derecho Político de la Comunidad Autónoma de Madrid».

1.2. Elaboración del Estatuto de Autonomía

Constituidas nuevas Cortes Generales, por las elecciones de 28 de octubre de 1982, el también nuevo Gobierno, con la intención declarada de agilizar los procesos autonómicos pendientes, remitió al Congreso un nuevo Proyecto de Estatuto el 3 de diciembre de 1982¹³ el cual fue enviado a la Comisión Constitucional, se presentaron 85 enmiendas y la Ponencia encargada de emitir el Informe sobre el Proyecto de Estatuto además de informar favorablemente muchas enmiendas propuso a la Comisión la supresión íntegra de la Disposición Transitoria Primera, en la que se regulaba la composición y funciones de la Asamblea legislativa provisional que habría de sustituir a la Diputación provincial tras la aprobación definitiva del Estatuto de Autonomía y antes de la Constitución de la primera Asamblea Legislativa salida de las elecciones.

A la vista del Informe de Ponencia de 15 de enero de 1983¹⁴ la Comisión Constitucional elevó al Pleno de la Cámara el Dictamen correspondiente el 20 de enero de 1983¹⁵.

El Dictamen se debatió y votó en la sesión celebrada el 25 de enero de 1983 por el Pleno del Congreso.

El texto aprobado por el Pleno de la Cámara Baja se envió al Senado el 31 de enero de 1983¹⁶ y se remitió a la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial por el procedimiento de urgencia. El texto apenas fue modificado, a pesar de que se presentaron 16 enmiendas. La única enmienda que se incorporó fue añadir un nuevo párrafo al artículo 29 del proyecto para evitar que los excesos competenciales en que incurría el texto en cuestión no pudieran producirse más allá de lo previsto en el artículo 148 CE al objeto de salvar esa posible causa de invalidez que pudiese declararlo inconstitucional.

El texto aprobado por la Comisión se discutió y votó en el Pleno del Senado de 17 de febrero de 1983, donde se debatieron casi los mismos extremos que en el Congreso.

De ahí se remitió de nuevo al Congreso y se aprobó definitivamente por las Cortes Generales como Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, publicándose en el BOE de 1 de marzo. Ha sido el penúltimo de los Estatutos de Autonomía aprobados por delante de Castilla-León.

Los artículos del proyecto más controvertidos y que fueron objeto de mayor debate durante la sustanciación del proyecto de ley del Estatuto de Autonomía fueron los siguientes:

– El artículo 3:

La pretensión de reconocer nuevas divisiones territoriales dentro de la Comunidad Autónoma tales como comarcas, mancomunidades y áreas

¹³ BOCG núm. 5-1, Serie H.

¹⁴ BOCG núm. 5-I 1, Serie H.

¹⁵ BOCG de 24 de enero de 1983, núm. 5 II, Serie H.

¹⁶ BOCG Senado, Serie II, núm. 2 a).

metropolitanas fue defendida por Diputados independientes y por Diputados y Senadores del Grupo Parlamentario Popular. Sin embargo, esto no prosperó porque se consideró innecesario nuevas divisiones territoriales sin tradición dentro de la provincia de Madrid. Con todo, la redacción definitiva del artículo 3.3 del Estatuto dejó abierta la posibilidad de crear circunscripciones territoriales propias¹⁷.

– Los artículos 10 y 11:

También fueron objeto de enmiendas por parte de determinados Grupos, en concreto un Diputado del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática propuso convertir el partido judicial en la circunscripción electoral para las elecciones autonómicas, siguiendo así la fórmula establecida en el Título V de la Ley Orgánica Electoral General para la elección de los miembros de las Diputaciones provinciales. El resto de las fuerzas políticas se opusieron y no prosperó.

A su vez los Diputados Independientes y del Partido Comunista propusieron establecer una barrera electoral del tres por ciento con el fin de incrementar la proporcionalidad de la representación de la Asamblea Autonómica. Propuesta que también fue rechazada sistemáticamente por los demás Grupos Parlamentarios para adecuar Madrid a lo ya establecido en otras Comunidades Autónomas.

En torno a estos artículos también se suscitó el debate del número de parlamentarios y la naturaleza de sus prestaciones, el Grupo Parlamentario de UCD presentó una enmienda de reducción del número de los parlamentarios de 96 a 95, de este modo la ratio parlamentario/población pasaría de uno por 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, a una por 73.000 habitantes aproximadamente. Ante la opinión del Grupo Parlamentario Socialista la enmienda se retiró y el artículo 10.2 del proyecto se dejó como estaba.

No hubo polémica en cuanto a la naturaleza de las retribuciones de los parlamentarios. Lo que si hubo fue silencio, puesto que hasta la redacción del informe por la ponencia en el Senado nada se dijo sobre el particular. Finalmente, se decidió que los parlamentarios autonómicos no cobraran una retribución fija por su cargo, sino únicamente las dietas que se determinase por su ejercicio. De este modo, Madrid siguió el modelo de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE.

– El artículo 13:

Los problemas que se suscitaron en torno al funcionamiento de la Asamblea se centraron principalmente en el período de sesiones y el núme-

¹⁷ Vid. los comentarios de este mismo Estatuto en su artículo 3; Vid Capítulo III, veinte años de la Comunidad de Madrid: Reglas, Instituciones y Política, por Emilio Alvarado y Ángel Iglesias, en «Derecho Político de la Comunidad de Madrid». Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2003, p. 94.

ro de Diputados necesario para la convocatoria de las sesiones extraordinarias.

Respecto a la primera cuestión se presentó una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista que tras ser debatida, finalmente se plasmó en el artículo 13.4 de Estatuto cuya redacción definitiva rezaba como sigue: «*La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. En el primer supuesto se reunirá durante un máximo de cuatro meses al año...*». Igual polémica suscitó el número de diputados necesarios para la convocatoria de las sesiones extraordinarias que, finalmente quedó fijado en un cuarto del total.

– El artículo 20:

Muy significativo fue también el debate parlamentario en torno a la moción de censura, en concreto el de la determinación del número de parlamentarios necesario para presentarla y la conveniencia de que fuese constructiva¹⁸.

– El Título II (artículos 25 a 34):

Pero quizá la mayor polémica que se suscitó fue en este Título del proyecto de ley, esto es, el nivel competencial que la Comunidad de Madrid podía asumir y si el artículo de competencias del proyecto de Estatuto debía contener un listado de competencias exclusivas como el resto de las Comunidades Autónomas.

Sorprendentemente en el Estatuto de la Comunidad de Madrid no se incluyó un listado de competencias «exclusivas» porque los representantes del Grupo Parlamentario Socialista sostuvieron que, según la Constitución, solo se debe hablar de exclusividad cuando se refiere al ámbito estatal (artículo 149.1 CE).

Una de las competencias más debatidas fue la del artículo 27.3 del proyecto de Estatuto que en su redacción originaría establecía que la Comunidad de Madrid tenía la potestad de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado sobre «la promoción y ordenación de las instituciones financieras en el ámbito de su competencia territorial».

Al no estar esta materia vinculada al ejercicio de competencias del artículo 148.1 CE, sólo las Comunidades Autónomas de primer grado podían ejercer de momento esta competencia. Las Comunidades Autónomas de segundo grado, como Madrid, tendrían que esperar cinco años o bien recibir por delegación o transferencia (artículo 150.2 CE) o por ley marco (150.1 CE) dicha competencia.

Por ello, el Grupo Parlamentario Popular¹⁹, presentó una enmienda en la que proponía la ubicación de este precepto en el artículo 29, argumentando

¹⁸ Vid. Comentarios de Estatutos de Autonomía, artículo 20.

¹⁹ Vid. defensa de la enmienda por el Sr. Aznar López, DD.SS núm. 8, de 25 de enero de 1983, II Legislatura, del Congreso de los Diputados, p. 202.

que con ello se solucionaban a priori los problemas de las situaciones equívocas y las equivocaciones que se habían producido en otros Estatutos y otras Comunidades, así como de una interpretación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia, en concreto la Sentencia 69/1982, de 22 de noviembre.

El representante del Grupo Parlamentario Socialista justificó la redacción, remitiéndose a otros Estatutos ya aprobados y señalando que se trataba, *«simplemente de adecuar el Estatuto de Madrid en su artículo 149.11, donde se habla de las bases de ordenación del crédito, banca y seguros respecto al Estado»*²⁰.

En el Senado se cambió la redacción del proyecto enviado por el Congreso. *«De la promoción y ordenación de las instituciones financieras»*, se pasó al siguiente texto, que fue el que finalmente se aprobó *«Instituciones de crédito corporativo público y territorial. Cajas de Ahorro»*, adoptando el texto que ya figuraba en otros Estatutos de Autonomía de segundo grado.

Lo mismo ocurrió con el apartado 4 del artículo 27 y la planificación económica del sector público dentro de su ámbito territorial.

El representante del Grupo Parlamentario Popular volvió a argumentar que la Constitución no otorgaba a la Comunidad Autónoma de Madrid la autoridad suficiente para *«...planificar y regular a todos los agentes económicos que intervengan en la Comunidad Autónoma de Madrid»*. Para llegar a esta conclusión, entre otros, se dijo que el artículo 131.2 CE. otorga a las Comunidades Autónomas tan sólo la potestad de suministrar al Estado las previsiones para que éste pueda planificar, negando que puedan existir planificaciones distintas de la actividad económica regional en cada Comunidad Autónoma.

El representante del Grupo Parlamentario Socialista justificó su inclusión en el Estatuto, con base en que el artículo 131.2 CE habla de *«previsiones que sean suministradas por las Comunidades Autónomas, al Estado para la planificación general»*.

En el Senado, el tema fue objeto de un nuevo debate y de nuevo surgió la constitucionalidad de la planificación económica general por las Comunidades Autónomas.

Finalmente se mantuvo y el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía se aprobó como sigue: *«Corresponde a la Comunidad del Madrid el desarrollo legislativo, incluida la potestad reglamentaria y ejecución de las siguiente materias, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca: 4. Ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco de este Estatuto»*²¹.

Respecto a las mayorías necesarias para ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma una vez transcurridos los cinco años a que se refiere el artículo 148.2 CE, aunque el proyecto de Estatuto preveía que fuese con el voto favorable de los dos tercios de los parlamentarios. Una vez el texto entró

²⁰ Vid. DD.SS del Congreso de los Diputados, año 1983, II legislatura, núm. 8, pp. 200-201.

²¹ Vid. «Las Relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid» de Enrique Alonso García, Capítulo IV, pp. 180 a 218, en «Madrid Metropolitana», Colección de Estudios, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983.

en el Congreso de los Diputados, la mayoría de dos tercios fue sustituida por mayoría absoluta.

– **El artículo 64:**

El Grupo Parlamentario Popular planteó en el debate ante el Pleno del Congreso de los Diputados la posibilidad de que dos tercios de los municipios de la Comunidad también tuvieran reconocida la capacidad de ejercitar la iniciativa de reforma del Estatuto. El Grupo Parlamentario Socialista criticó esta propuesta y, finalmente se rechazó por entender que entonces la iniciativa de reforma del Estatuto podría quedar en manos de sólo 300.000 ciudadanos de Madrid.

– **La Disposición Transitoria Primera:**

El proyecto de Estatuto preveía inicialmente en la Disposición Transitoria Primera la existencia de una Asamblea provisional, pero fue suprimida por la Ponencia. Tal supresión fue discutida tanto en el Congreso como en el Senado, pero las enmiendas que al objeto se presentaron fueron rechazadas²². Se consideró que no tenía sentido una Asamblea provisional al mediar tan poco plazo desde la entrada en vigor del Estatuto (1 de marzo de 1983) y la celebración de las primeras elecciones autonómicas (8 de mayo de 1983).

Al constituirse Madrid en Comunidad Autónoma uniprovincial sin régimen preautonómico, fue su Diputación provincial el organismo que, integrado en la Comunidad, a partir de la entrada en vigor del Estatuto, corrió con la gestión de los intereses generales de la Comunidad, propios de su ámbito, hasta la constitución de su órganos de autogobierno. De esta forma, fue un organismo estable y ya constituido quien se ocupó de superar el periodo transitorio.

1.3. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

Por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero se aprobó el actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el cual ha sido modificado por Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

Sin entrar a comentar las reformas estatutarias por ser ya objeto de comentario en otros preceptos de este libro, si me ceñiré al artículo 1 que es el que me compete.

²² Vid. DD.SS. Congreso de los Diputados núm. 8 pp. 206 y 207 y DD.SS (Pleno) del Senado núm. 6, pp. 145 a 149.

A) *Las características sociales, económicas, históricas y administrativas del artículo 1.1*

El artículo 1.1 del Estatuto en su redacción originaria en su apartado 1 decía «*el pueblo de la provincia de Madrid, de acuerdo con la voluntad manifestada por sus legítimos representantes en el ejercicio del derecho de autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español, que expresa la unidad indisoluble de la Nación española.*»

Se daba así por supuesto que en el caso de Madrid no concurrían las circunstancias contempladas en el artículo 143.1 CE y que hubo que acudir al artículo 144 CE. Con esta redacción más por su silencio que por su contenido se evitaba cualquier posible discusión, a la que el tenor literal de cualquier precepto constitucional citado hubiera podido dar pie. De la lectura de este precepto tan genérico da por tanto la impresión de que se prefirió eludir cualquier afirmación, de cualquier tipo, susceptible de generar polémica.

Quince años después, ya consolidada Madrid como Comunidad Autónoma y alejada de cualquier sospecha de artificiosidad al respecto, el artículo 1 del Estatuto fue modificado por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Modificación que se ha atrevido, por fin, a ser más explícita y a referirse al igual que el resto de las Comunidades Autónomas a sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas. Por fin el Estatuto de Autonomía reconoce a Madrid su entidad diferenciada en el conjunto del Estado español. El resultado es una Comunidad Autónoma especialmente peculiar, con la capital del Estado en su territorio, con una geografía provincial regional llena de contrastes urbano-sociológico poblacionales, con los más ricos y variados asentamientos migratorios y con las más diversas formas culturales. Así, aunque se peque de esquemático, según Pedro Calvo Hernando «*Nos encontramos con una región de cuatro dimensiones: el Madrid Urbano, el Madrid Industrial, el Madrid residencial y el Madrid rural... Argüelles, Villaverde, el Escorial, Aranjuez serían nombres bien sonoros y respectivamente identificables con los cuatro valores mencionados.*»²³.

La especificidad de Madrid es notable desde cualquier ángulo de contemplación. Madrid era en el momento constituyente y lo es ahora una realidad diferente al resto de España conformada por la historia que arranca de ser la capital de la Corte. Madrid al transformarse en Autonomía a resuelto su problema porque, nunca antes habría encontrado una articulación organizativa coherente con su naturaleza de tal, pese a los múltiples intentos realizados en distintas ocasiones.

El citado precepto, en su redacción actual también dice que «*Madrid... en el ejercicio de derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.*»

²³ Vid, Memoria I Legislatura, Asamblea de Madrid, 1987, «Comunidad de Madrid en clave de futuro», de Pedro Calvo Hernando, p. 67.

En este precepto, en consonancia con el resto de las Comunidades Autónomas ya se hace alusión también de forma clara y concisa al contenido mínimo que debe regular el Estatuto y su naturaleza jurídica.

En relación con el contenido: El Estatuto de Autonomía de Madrid estaba formado por 64 artículos. A saber:

- Título Preliminar, artículos 1 a 8.
- Título Primero: «De las Instituciones de Gobierno de la Comunidad».
 - Capítulo Primero: De la Asamblea de Madrid (artículos 9 a 16).
 - Capítulo Segundo: Del Presidente de la Comunidad de Madrid (artículos 17 a 20).
 - Capítulo Tercero: Del Consejo de Gobierno (artículos 21 a 24).
- Título Segundo: De las Competencias de la Comunidad (artículos 25 a 34).
- Título Tercero: del Régimen Jurídico.
 - Capítulo Primero: Disposiciones Generales (artículos 35 a 37).
 - Capítulo Segundo: De la Administración (artículos 38 a 42).
 - Capítulo Tercero: Del Control de la Comunidad (artículos 43 a 45).
- Título IV: De la Organización judicial (artículos 46 a 50).
- Título V: Economía y Hacienda (artículos 51 a 63).
- Título VI: Reforma del Estatuto (artículo 64)
- Dos Disposiciones Adicionales.
- Siete Disposiciones Transitorias.
- Una Disposición Final.

Del contenido del Estatuto se desprende, que el Estatuto no es una mera norma de organización, ni tampoco una mera norma de delimitación competencial. Tampoco es un ordenamiento jurídico nuevo para Madrid. Es decir, el derecho propia de la Comunidad de Madrid no constituye un ordenamiento jurídico propio, separado de las demás Comunidades Autónomas, sino un conjunto de normas propias de la Comunidad integradas en el ordenamiento jurídico español.

El artículo 1 del Estatuto de Autonomía, siguiendo lo previsto en el artículo 147 CE dispone que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Madrid y el Estado por tanto lo reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Por ello el Estatuto estará siempre subordinado a la Constitución y deberá interpretarse de conformidad con la Constitución (STC 18/1982, de 4 de mayo).

En esta línea, la STC 99/1986, de 11 de julio, dispone que «la aprobación de los Estatutos de Autonomía por ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal en la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma.»

Por ello, el Estatuto de Autonomía ha de considerarse una norma estatal que se aprueba por ley orgánica, a través de los procedimientos en él establecidos con la concurrencia de la voluntad estatal y autonómica y que forma parte del bloque de constitucionalidad.

En efecto, según la STC 66/1985 de 23 de mayo, es una norma interpuesta que al formar parte del bloque de constitucionalidad se convierte en uno de los parámetros para apreciar la constitucionalidad de las demás leyes. Pero, en su condición de norma interpuesta goza de una especial posición dentro del bloque de constitucionalidad, supeditado a la Constitución, pero superior a las demás normas integrantes del mismo. De ahí que se le haya considerado como una auténtica «Constitución territorial» o como «normas constitucionales secundarias».

Todo ello, porque el Estatuto es una norma que participa del orden jurídico general del Estado y del orden jurídico particular de la Comunidad Autónoma en cuestión sirviendo de puente de conexión entre ambos.²⁴

B) La denominación oficial de la Comunidad de Madrid del artículo 1.2.

El artículo 1 del Estatuto incluye un apartado 2 que establece la denominación oficial de la Comunidad que queda en el de Comunidad de Madrid. Se cumple así la previsión del artículo 147.2.a) CE, que, como hemos señalado anteriormente, reserva al Estatuto la fijación de la denominación de la Comunidad Autónoma «que mejor corresponda a su identidad histórica»²⁵. Lo cierto es que no son muchos los problemas jurídicos que se han suscitado en torno a la denominación de las Comunidades Autónomas españolas y menos en el caso de Madrid, pero sí podemos citar alguna cuestión de cierto interés. En primer lugar, el Tribunal Constitucional se ha encargado de señalar que si bien la opción por uno u otro nombre oficial es uno de los elementos que entra dentro del principio dispositivo que configura nuestro Estado autonómico, por lo que las Comunidades Autónomas son libres de optar por el que estimen más oportuno. El más extendido es del tipo escogido por Madrid, por la Comunidad de Castilla y León, la Comunidad Valenciana –si bien en este caso la fórmula elegida tiene mucho de compromiso inteligente entre los más polémicos apelativos de País Valenciano y

²⁴ Vid. «El Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Madrid», de Enrique Álvarez Conde, pp. 35 a 39.

²⁵ Aunque la reserva estatutaria establecida en las letras a) a c) del artículo 147.2 CE es más rígida que la prevista para el apartado d) en tanto que la propia Constitución prevé que el régimen competencial quede delimitado también por la leyes del artículo 150 CE, tampoco puede hablarse de una reserva absoluta en estos tres primeros apartados, por lo que, si bien no es lo más recomendable, tampoco podría hipotéticamente descartarse la validez de una remisión estatutaria a una ley autonómica para que terminara de definir la denominación oficial, de un modo similar a lo sucedido con la fijación de la sede de las instituciones de autogobierno, según la STC 89/1989. Acerca del carácter de la reserva estatutaria, véase MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Cívitas, Madrid, 1982, p. 297 y *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II*, Justel, Madrid, 2006, pp. 698 y ss. Más partidario de configurar como absoluta la reserva señalada es AGUADO RENEDO, c., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEC, Madrid, 1996, p. 216.

Reino de Valencia²⁶— o bien simplemente el nombre común del territorio correspondiente, como sucede con Galicia, Andalucía, Aragón. Sin embargo, no han faltado títulos más específicos, como el de Principado de Asturias, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha o País Vasco. Ahora bien, lo más relevante jurídicamente es que ninguna de estas denominaciones incide en la naturaleza jurídica de la Comunidad, como se puso de manifiesto en la STC 16/1984, en la que se afirma que el apelativo de Comunidad foral para Navarra, aunque pueda cuadrarle desde el punto de vista histórico, no altera en absoluto naturaleza, entre otras razones porque la disposición adicional primera de la Constitución, al reconocer los derechos históricos, a los que sin duda quiere evocar el término escogido, establece que su actualización se hará en todo caso en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. La Comunidad Foral de Navarra «se configura pues, dentro de ese marco constitucional, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específicos, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico»²⁷.

Dos notas adicionales pueden mencionarse acerca de las denominaciones de las Comunidades Autónomas. En primer lugar la discutible decisión adoptada en algunas reformas estatutarias —singularmente las llevadas a cabo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, para la Comunidad Valenciana y la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, para Baleares²⁸— de establecer como nombre oficial de la Comunidad respectiva exclusivamente su apelativo en la lengua cooficial distinta del castellano que aquélla reconoce. Bien está la admisión de la riqueza lingüística de las distintas Comunidades españolas, pero no debe hacerse a costa de la corrección del español, lengua que dispone de traducciones para numerosísimos topónimos, no solo en España, sino también en el extranjero. De hecho, no faltan Comunidades con dos lenguas que han regulado correctamente esta cuestión —al menos en el aspecto estricto de la denominación de la Comunidad— como sucede con el artículo 1 del Estatuto de Cataluña, que emplea el topónimo castellano incluso tras su reforma por Ley Orgánica 6/2006, o el de Galicia, y en menor medida el del País Vasco, cuyo artículo 1 contiene la doble denominación País Vasco/Euskadi sólo en su versión castellana. Por todo ello en este comentario vamos a prescindir de los nombres oficiales para emplear los topónimos tradicionales en castellano, tal y como recomienda la Real Academia Española²⁹.

²⁶ Realidad que queda reflejada en el Preámbulo del Estatuto, que a estos efectos no difiere sustancialmente del que encabezaba la redacción originaria, en el que se afirma que «Aprobada la Constitución Española fue, en su marco, donde la tradición valenciana proviene del histórico Reino de Valencia se encontró con la concepción moderna del País Valenciano y dio origen a la autonomía valenciana, como integradora de las dos corrientes de opinión que enmarcan todo aquello que es valenciano en un concepto cultural propio en el estricto marco geográfico que alcanza».

²⁷ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ.3.

²⁸ El artículo 1.1 del Estatuto valenciano emplea el término de *Comunitat Valenciana*, mientras que el artículo 1.2 de su homónimo balear señala que la denominación de la Comunidad Autónoma es la de *Illes Balears*. Para ser exactos hay que destacar que este último precepto mantiene la misma redacción que ya le diera la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero.

²⁹ Véase Diccionario Panhispánico de dudas, RAE-Asociación de Academias de la lengua española, Madrid, 2005, p. 377.

La segunda es la posibilidad de que el nombre de las Comunidades Autónomas –tal y como sucede en otros Estados como Italia³⁰, Bélgica³¹, Suiza³² y Alemania³³– figure en la Constitución como consecuencia de una eventual reforma de la misma, posibilidad que ha sido objeto de Informe por el Consejo de Estado, aprobado el 16 de febrero de 2006. Sin adentrarnos en la complejidad de un documento con un contenido proteico y ciertamente estimulante pero cuyo comentario excede claramente el objeto de estas líneas, sí pueden destacarse algunas cuestiones relevantes. En primer término, la inclusión en la Constitución del nombre de las Comunidades Autónomas existentes supone en cierta medida una congelación del mapa autonómico, frente al principio dispositivo que presidió la regulación de 1978, que en el artículo 2 CE reconoce no la autonomía, sino el derecho a la misma de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, mientras que en el artículo 137 articula la organización territorial del Estado en torno a los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas «que se constituyan» a través de los procedimientos diseñados en los artículos 143 a 151 y las disposiciones transitorias primera y octava.

Este cierre puede tener un cierto sentido, pero desde luego hace necesario que se habiliten mecanismos para permitir, so pena de generar bloqueos no deseables, alteraciones en el mapa autonómico que no por improbables resultan absolutamente descartables. Piénsese, por ejemplo, lo que sucedería en el supuesto de un hipotético referéndum positivo en Navarra para su integración en el País Vasco, en los términos de la disposición transitoria cuarta CE o de la retrocesión, de acuerdo con el artículo X del Tratado de Utrecht de 1713, del territorio de Gibraltar a la Corona española, sobre todo si se le quisiera dotar de un estatuto de autonomía³⁴. Para ello pueden utilizarse los artículos que regulan la aprobación de los Estatutos, que en buena medida pueden entenderse derogados, y contemplar un procedimiento de agrupación o segregación de Comunidades Autónomas y de creación de otras por incremento del territorio nacional.

En segundo lugar, será preciso tomar una decisión respecto a la situación jurídica de Ceuta y Melilla, cuya naturaleza de Comunidades Autónomas ha sido expresamente rechazada por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones en las que considera que se trata simplemente de ciudades dotadas de Estatuto de Autonomía³⁵, fórmula híbrida un tanto compleja y atípica en la

³⁰ Las veinte Regiones se enumeran en el artículo 131 de la Constitución de 1947, en la redacción dada por la Ley Constitucional 3/2001, siguiendo un orden geográfico, de este a oeste y de norte a sur.

³¹ Artículos 1 a 5 de su Constitución de 1994.

³² Artículo 1 de su Constitución de 1999.

³³ En este caso la mención completa, por orden alfabético, aparece en el Preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, modificado al efecto como consecuencia de la unificación de 1990.

³⁴ En la actualidad no habría problema constitucional alguno, puesto que el artículo 144.b) CE permite a las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, «autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial», dicción que no sólo puede aplicarse a las ciudades de Ceuta y Melilla, las cuales, por cierto, ya cuentan con una mención propia en la disposición transitoria quinta, sino también a la «Roca».

³⁵ Sobre todo STC 240/2006, de 20 de julio, pero también en AATC 201 y 202/2000, de 25 de julio.

Constitución que probablemente habrá que corregir en el futuro sin perjuicio de que el tipo de competencias y su organización institucional puedan diferir de las demás comunidades, como por otra parte prevé la propia Constitución en tanto consecuencia del principio dispositivo en su artículo 148 –competencias que pueden ser asumidas por los Estatutos en vía lenta– y 152 –organización institucional de las Comunidades creadas en virtud del artículo 151 CE–.

Más allá de estas cuestiones de calado, resta plantear algunos problemas de índole formal, a saber, el lugar más conveniente para la inserción de la mención, la denominación adoptada para cada Comunidad y sus efectos jurídicos y el orden de enumeración. Sobre la primera cuestión, las pocas veces que en España se ha planteado regular en una Constitución los territorios que integran España se ha tendido a hacerlo al inicio del texto. Tal ha sido el caso de artículo 10 de la Constitución de Cádiz de 1812³⁶ y el artículo 1 del Proyecto de Constitución Federal de 1873³⁷, si bien no han faltado supuestos, como el artículo 92 del Estatuto de Bayona de 1808, en los que la enumeración –que, por otra parte, no era completa, puesto que se limitaba a los territorios americanos y asiáticos y tenía como finalidad directa la distribución de diputados a Cortes– se llevaba a un momento posterior³⁸. El Consejo de Estado propone diversas fórmulas dependiendo de la intención de la reforma, que van desde mencionar a las Comunidades Autónomas como forma de organización del Estado en el Título Preliminar –en cuyo caso parece que es el artículo 2 el más propicio para ello– a aparecer sólo en el Título VIII, bien separadamente el principio autonómico de la enumeración –que irían respectivamente en los artículos 137 y 143– bien regulando en una única disposición la estructura autonómica y la enumeración de las Comunidades, lo que podrá hacerse en el artículo 137, si bien no es la opción preferida por la dificultad para diferen-

³⁶ Dice este artículo que «El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península del Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, Provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.

³⁷ En este precepto los vastos territorios citados en la Constitución de 1812 aparecen ya notablemente recortados, si bien abarcan todavía espacios en tres continentes. Su redacción es la que sigue: «Componen la Nación españolas los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas». Por su parte, el artículo 2 añade que «Las islas Filipinas, de Fernando Poo, Annobón, Corisco, y los establecimientos en África, componen territorios que, a medida de sus progresos, se elevarán a Estados por los Poderes públicos.

³⁸ Su texto es el siguiente: «Estos diputados serán en número de 22, a saber: Dos de Nueva España. Dos del Perú. Dos del Nuevo Reino de Granada. Dos de Buenos Aires. Dos de Filipinas. Uno de la Isla de Cuba. Uno de Puerto Rico. Uno de la provincia de Venezuela. Uno de Caracas. Uno de Quito. Uno de Chile. Uno de Cuzco. Uno de Guatemala. Uno de Yucatán. Uno de Guadalajara. Uno de las provincias internas occidentales de Nueva España. Y uno de las provincias orientales».

ciar la posición jurídica entre las Comunidades Autónomas y los entes locales. Ningún efecto jurídico ulterior se produciría de elegirse una u otra vía, salvo la cuestión del procedimiento de reforma que, de no tocarse el Título Preliminar y regularse los procedimientos de alteración territorial citados, podría resolverse por la vía del artículo 167 CE, mientras que en caso contrario sería preciso echar mano del procedimiento de revisión del artículo 168. Por mi parte me permito proponer como posible alternativa que pudiera considerarse, y sin perjuicio de mostrar la necesidad de abordar este tema con cautela, la de dar entrada a los nombres de las Comunidades en el Preámbulo de la Constitución, por medio de una reforma ordinaria.

En cuanto a la denominación que ha de emplearse, el Consejo de Estado se enfrenta con un asunto delicado. En principio parece que lo más razonable es acudir a la denominación de la Comunidad contenida en cada Estatuto, norma a la que la Constitución encomienda esta tarea expresamente en su artículo 147.2.a), sobre todo porque además de oficial se supone que será la «que mejor corresponda a su identidad histórica», tal y como exige este precepto. Ahora bien, señala el Informe, no todos los Estatutos contienen disposiciones específicas para determinar cómo debe llamarse oficialmente su Comunidad respectiva, por lo que propone emplear el nombre usual, salvo en aquellos supuestos en los que la denominación estatutaria tenga sustantividad propia —como son los casos del Principado de Asturias, la Comunidad Foral de Navarra o de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, lo cierto es que de todos los Estatutos es ése el que ha de contemplarse, si bien con una excepción, cual es la de las denominaciones en lenguas cooficiales, puesto que al redactarse y publicarse la Constitución en todos los idiomas españoles no es necesario que la versión castellana quede lastrada con lo que no deja de ser un barbarismo por mucho que provenga de una lengua vecina. Esta postura debe mantenerse incluso frente a propuestas más equilibradas, acogidas por el Informe del Consejo de Estado, que plantean una denominación bilingüe, tipo País Vasco/Euskadi, Islas Baleares/Illes Balears, etc. Es cierto que una práctica similar se ha seguido en la Propuesta de Reforma Constitucional aprobada en Italia por las Cámaras parlamentarias el 16 de noviembre de 2005, luego rechazada en referéndum, con las Regiones del Valle de Aosta y de Trentino-Alto Adigio³⁹. Sin embargo, parece más adecuado que cada versión lingüística recoja únicamente los topónimos propios sin insertar voces exóticas aunque próximas— no en el caso del eusquera, a pesar de que puedan resultar familiares por la acción de los medios de comunicación.

Otra cuestión que puede presentar ciertas dudas es qué hacer con el artículo 147.2.a) CE, es decir, con la habilitación a los Estatutos de Autonomía para que determinen la denominación de las Comunidades respectivas una vez que la propia Constitución ya que se ha hecho eco de las mismas. El Consejo de Estado propone mantenerlo añadiendo una salvaguarda a continuación del lis-

³⁹ La primera aparecía en lenguas italiana y francesa Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste, mientras que para la segunda se añadía una versión alemana, de manera que su denominación quedaba como Trentino-Alto Adige/Südtirol.

tado de Comunidades que dejara claro que los nombres oficiales son los fijados por los Estatutos. Nuevamente estamos ante una propuesta prudente pero que admite alternativas. La primera sería la de eliminar un precepto constitucional que tiene pleno sentido en el contexto del principio dispositivo establecido por el artículo 2 CE, pero que lo pierde en cierta medida si se quiere establecer una cierta congelación del sistema. De esta manera se evitaría que en el futuro por medio de una reforma de Estatuto se esté alterando un precepto constitucional. Una alternativa más suave sería la de mantener la reserva estatutaria pero desplazar la mención de las Comunidades Autónomas al preámbulo de la Constitución al cual se le reconoce valor interpretativo pero no plena eficacia normativa, por lo que una eventual discordancia entre Constitución y Estatutos no tendría relevancia.

Por último, el Informe del Consejo de Estado sugiere que se siga el orden de la fecha de acceso a la autonomía de cada Comunidad o, más bien, el del día de promulgación del respectivo Estatuto, ya que se plantea que en caso de identidad de fechas se opte por el número de la Ley Orgánica correspondiente, dando la precedencia a la que tenga el menor. Se sigue, de este modo el orden de prioridad que a efectos protocolarios se viene empleando desde hace tiempo, que parece inspirado en el que funciona para los titulares de los Departamentos Ministeriales. No obstante, no resulta tampoco desencaminado defender otras alternativas como la del orden alfabético, que se sigue en nuestro derecho histórico –artículo 10 de la Constitución de Cádiz para los territorios peninsulares– y en el derecho comparado, con el mencionado caso de Alemania, y es práctica protocolaria en la firma de Tratados Internacionales, o incluso, aunque este criterio es más equívoco y puede dar lugar a ciertas discusiones por lo que resulta menos recomendable, el del orden geográfico, de este a oeste y de norte a sur, tal y como hace la Constitución italiana de 1947. En ambos casos se evitaría la sensación de que la prioridad en el orden de inserción comporta una cierta mejor condición de la Comunidad correspondiente que se evita con un criterio puramente aleatorio como es el resultante de la inicial de la denominación, más respetuoso con el principio de igualdad entre todas las Comunidades.

C) Los principios y valores del artículo 1.3

Cierra el artículo 1 del Estatuto un párrafo 3, redactado por la Ley Orgánica 5/1998, la cual apenas retoca la versión original, puesto que se limita a sustituir la mención «pueblo de Madrid» por ciudadanos, probablemente más por razones estilísticas que de fondo. Lo cierto es que este precepto, que reproduce extractados varios incisos de los artículo 1.1, 2 y 9.2 CE, aunque no plantea problemas de inconstitucionalidad –por eventual exceso del contenido máximo admisible de los Estatutos de Autonomía según las concepciones más restrictivas– tampoco es que aporte nada reseñable, en la medida en que los principios de libertad, igualdad, justicia, solidaridad y participación de los ciudadanos ya se consagran de manera efectiva por la Constitución. Más

aún, en algún caso podría hablarse de redundancia dentro del propio Estatuto, puesto que el artículo 7.4 ya establece, de un modo totalmente coincidente con el artículo 9.2 CE, la obligación de los poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Por ello, las consideraciones acerca de la inclusión de normas programáticas y de principio en los Estatutos, aceptada explícitamente por la STC 247/2007, de 12 de diciembre⁴⁰, debemos dejarlas para el comentario correspondiente, al cual nos remitimos.

II. DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO Y JURISPRUDENCIA

El carácter abierto de nuestro modelo autonómico fue sancionado por los propios Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, cuando señalaron que el constituyente no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, sino que únicamente establece «un marco que tiene como fundamento la voluntariedad del proceso», no estando establecida directamente en la Constitución una estructura territorial concreta del Estado. Esta razón es por la cual el acceso de las distintas nacionalidades y regiones de España se ha producido a través de procesos distintos, en concreto y siguiendo la doctrina generalizada podemos hablar de un procedimiento ordinario, el del artículo 143 y Disposición Transitoria Primera para acceder a la autonomía limitada y el denominado procedimiento especial del artículo 151 y Disposición Transitoria Segunda para los territorios históricos con posibilidad de acceso a la autonomía plena al que habría que unirles los procedimientos excepcionales del artículo 144 y el caso especial de Navarra.

1.º PROCEDIMIENTOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN PARA ACCEDER A LA AUTONOMÍA DE LAS DISTINTAS NACIONALIDADES Y REGIONES

A) *Proceso ordinario de acceso a la Autonomía limitada*

Respecto al **proceso ordinario de acceso a la autonomía**, según el artículo 143.2 de la Constitución Española «*La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.*

⁴⁰ Un comentario notable y crítico puede encontrarse en FERNÁNDEZ FARRERES, ¿Hacia una nueva doctrina constitucional del estado autonómico?: comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Civitas, Madrid, 2008.

3. *La iniciativa en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.»*

Es importante subrayar la diferente terminología que se establece para las provincias peninsulares y los territorios insulares.

Porque, mientras en las primeras la mayoría exigida en la Constitución se refiere al censo electoral de la provincia, en los archipiélagos canario y balear será la mayoría del censo electoral de cada una de las islas que hayan de integrar la Comunidad Autónoma.

Como excepción a lo expuesto, la **Disposición Transitoria Primera** determina que *«en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes»*.

Tal sustitución se refiere exclusivamente a los organismos indicados y es además de carácter optativo. Lo cual quiere decir que en caso de no ejercer la iniciativa los órganos preautonómicos, podrán ejercitarla las Diputaciones provinciales o los órganos interinsulares correspondientes. Si bien lo lógico sería que se produjese la sustitución, como así ocurrió, ya que todos los órganos preautonómicos ha efectuado esa sustitución, dando lugar a los consiguientes regímenes autonómicos. Sólo en Castilla y León el acuerdo del órgano preautonómico no ha sustituido sino que se ha superpuesto al de las correspondientes Diputaciones Provinciales, lo que es evidente y no afecta para nada a la observancia del precepto.

B) *Proceso especial de acceso a la autonomía plena*

Por su parte el denominado **procedimiento especial de acceso a la autonomía plena** se regula, en el artículo 151 de la Constitución que supone un procedimiento que consta de dos fases: la iniciativa autonómica y su ratificación por referéndum.

La iniciativa autonómica, como en el supuesto ordinario del artículo 143.2, corresponde a los municipios y a las Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes, pero en el caso de los municipios se exigen las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Las diferencias con el artículo 143.2 son, pues:

- Diferencia cuantitativa, en cuanto a la mayoría exigida de municipios, puesto que el artículo 143.2 dice que corresponde a las dos terceras partes.
- Y que el cómputo de la mayoría electoral representada por los municipios se realiza a nivel provincial, y no se aísla en el caso de los territorios insulares.

- El plazo para el ejercicio de la iniciativa autonómica es el mismo de seis meses establecido en el artículo 143.2, plazo que parece afecta sólo a la iniciativa y no también a su ratificación por referéndum.
- En cuanto a la posibilidad de sustitución de la iniciativa de las Diputaciones provinciales u órganos interinsulares por los órganos colegiados preautonómicos, permitida por la Disposición Transitoria Primera para el supuesto del artículo 143.2 no parece posible pues, en el único supuesto que se pudo dar no se dio ya que el Acuerdo de la Junta de Andalucía no suplió el acuerdo de las Diputaciones, sino que se acumuló a ellos⁴¹.

La ratificación por referéndum debe ser por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica. Dicha Ley Orgánica fue la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

A estos requisitos de la Constitución, la Ley Orgánica 2/1980 añadió otros requisitos más:

- Los acuerdos de los municipios y las Diputaciones u órganos interinsulares habría que adaptarlos a la Ley de Régimen Local⁴².
- Al adoptar los acuerdos debía hacerse constar expresamente que se ejercitaba la facultad otorgada por el artículo 151.I. CE.
- Los acuerdos debían elevarse al Gobierno a efectos de su acreditación que será declarada por aquél siempre que se hubieran cumplidos los anteriores requisitos.

La aprobación en referéndum de la iniciativa no se exige sin embargo, a tenor de la **Disposición Transitoria Segunda** a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y contaren al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía. Para tales supuestos basta con que así lo acuerden por mayoría absoluta sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno.

C) *Proceso excepcional de acceso a la autonomía*

Para acceder a la autonomía también prevé la Constitución con carácter excepcional que la iniciativa para la creación de una Comunidad Autónoma puede ser sustituida por motivos de interés nacional por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

⁴¹ En relación con estas diferencias ver el artículo de José Antonio Alonso de Antonio «artículo 151 Procedimiento de acceso a la autonomía plena», de los Comentarios a la Constitución de Óscar Alzaga Villamil.

⁴² Dicha Ley en aquel momento regulaba los acuerdos de las Corporaciones Locales en sus artículos 300 y siguientes.

En efecto, el artículo 144 establece que las Cortes Generales podrán: en su apartado a) *autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.* b) *autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial* y, c) *sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.*

Asimismo, según la **Disposición Transitoria Quinta**, las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidad Autónoma si así lo deciden sus respectivos Ayuntamiento, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizasen las Cortes Generales, mediante una Ley Orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.

D) *Procedimiento especial para Navarra*

Finalmente y como cuarto procedimiento de acceso a la autonomía la **Constitución en su Disposición Transitoria Cuarta** establece un procedimiento especial, para el caso de que Navarra opte por incorporarse al régimen autonómico Vasco.

2.º EL PROCESO AUTONÓMICO SEGUIDO POR LAS DISTINTAS NACIONALIDADES Y REGIONES DE ESPAÑA

En la víspera de las primeras elecciones democráticas (junio de 1977), los partidos políticos recién legalizados y amplios movimientos populares situaron entre sus exigencias primarias la instauración de regímenes de «autonomía» para las distintas regiones de España.

Celebradas las elecciones generales, el Gobierno formado tras las mismas encauzó a nivel institucional aquellas aspiraciones a través de los llamados regímenes preautonómicos.

A partir del restablecimiento provisional de la Generalitat de Cataluña (RDL de 29 de septiembre de 1977) y hasta el mismo día en que las Cámaras aprobaban el proyecto de Constitución un año más tarde, se institucionalizaron los distintos regímenes preautonómicos que, con un total de trece, encuadraron a todas las provincias salvo Navarra y Madrid⁴³.

⁴³ Cataluña, por RDL 41/1977, de 29 de septiembre, constituida por Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona; País Vasco por RDL 1/1978 de 4 de enero constituido por Alava, Guipuzcoa y Vizcaya; Galicia por RDL 7/1978 de 16 de marzo, constituida por La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra; Aragón por RDL 8/1978 de 17 de marzo, constituida por Huesca Teruel y Zaragoza; Canarias por RDL 9/1978 de 17 de marzo, constituida por Las Palmas y Tenerife; País Valenciano por RDL 10/1978 de 17 de marzo, constituido por Alicante, Castellón y Valencia; Andalucía por RDL 11/1978 de 27 de abril constituida por Almería Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla; Baleares por RDL 18/1978 de 13 de junio, constituida por Baleares; Extremadura por RDL 19/1978 de 13 de junio, constituida por Badajoz y Cáceres; Castilla y León por RDL 20/1978 de 13 de junio, constituida por Avila, Burgos, Leon, Logroño, Palencia, Salamanca, Santander, Segovia Soria, Valladolid y Zamora; Asturias por RDL 29/1978

Así, País Vasco, Cataluña y Galicia accedieron a su autonomía al amparo de la Disposición Transitoria Segunda y el artículo 151 de la Constitución Española. El propio día que entró en vigor la Constitución (29 de diciembre de 1978) se presentaron en el Congreso de los Diputados los proyectos de Estatuto de Autonomía del País Vasco y Cataluña. La negociación y los debates parlamentarios de uno y otro proyectos fueron también prácticamente simultáneos, obteniendo el referendo popular el mismo día 25 de octubre de 1979 y su aprobación el 18 de diciembre de ese mismo año. Galicia, aunque accedió por el mismo cauce sin embargo aprobó su Estatuto de Autonomía el 6 de abril de 1981⁴⁴.

Andalucía por su parte, accedió a su autogobierno por el cauce previsto en el artículo 151 CE. Es necesario, sin embargo, recordar el problema que se suscitó al celebrarse el referéndum exigido porque una de sus provincias (Almería) no alcanzó la mayoría absoluta requerida en el precepto constitucional y ello suponía el no poder reiterar la iniciativa autonómica hasta transcurridos cinco años.

La paralización del proceso autonómico andaluz originó consecuencias políticas importantes. La presión política motivó una medida no muy correcta, la reforma parcial de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de Referéndum por Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, que añadía al artículo 8.4 dos nuevos párrafos por los que se permitió a Andalucía acogerse a este artículo 151 de la Norma Fundamental y no tener que esperar el transcurso de cinco años. En suma, la reforma de la Ley Orgánica Reguladora de las distintas modalidades de Referéndum fue la única medida que permitió dar el primer paso de acceso a la autonomía plena de todas las provincias andaluzas excepto Almería, que quedaría incorporada al proceso merced a la sustitución de la iniciativa por las Cortes Generales, lo que efectivamente tuvo lugar por Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre. Finalmente el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma andaluza se aprobó por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

Pero, después de los referenda de aprobación de los Estatutos catalán, vasco y gallego e iniciado el proyecto de estatuto andaluz se acordó iniciar un proceso de reordenación o «racionalización» del sistema autonómico, a cuyos efectos se nombró en el seno del Comité Ejecutivo de UCD una Comisión. Dicha Comisión propuso la generalización del acceso autonómico por la vía del artículo 143 CE. La idea partió del informe mantenido por la Comisión de Expertos sobre autonomías⁴⁵, cuyo documento empezaba en este punto por justificar la distinción constitucional entre los procedimientos de acceso a la autonomía contemplados en los artículos 143 y 151 por razones de con-

de 27 de septiembre, constituida por Asturias; Murcia por RDL 30/1978 de 27 de septiembre, constituida por Murcia; y Castilla-La Mancha por RDL 32/1978 de 31 de octubre, constituida por Albacete, Ciudad Real, Cuenca Guadalajara y Toledo.

⁴⁴ Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre por el que se regula el Estatuto del País Vasco; Ley Orgánica 4/1979 de Cataluña y Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril de Galicia.

⁴⁵ Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981

ciencia autonómica y presunta capacidad de autogobierno, así como la necesidad de un período transitorio para poner en marcha los aparatos organizativos correspondientes que exigía la aplicación con carácter general del sistema de acceso a la autonomía por el artículo 143, sobre todo, habida cuenta las dificultades que la utilización del artículo 151 comportaba.

En consecuencia, el informe defendía como uno de los acuerdos políticos que «*salvo los Estatutos ya aprobados y el Proyecto para Andalucía, los Estatutos que en lo sucesivo se elaboren deben tramitarse según prevén los artículo 143 y concordantes de la Constitución y, atribuir a las Comunidades Autónomas únicamente las competencias sobre las materias relacionadas en el artículo 148 CE*». El criterio paso a los Acuerdos Autonómicos, suscritos el 31 de julio de 1981 entre el Gobierno y el PSOE.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas accedieron a su autonomía por el artículo 143.2 CE.

Sin embargo, alguna de ellas, ante la imposibilidad manifiesta de acceder a la autonomía exclusivamente por el precepto citado se vieron obligadas a seguir otros derroteros diferentes.

Tal fue el caso de la provincia Madrid, al que ya me he referido y que se resolvió aplicando el artículo 144.a) CE, cuya falta de entidad regional histórica aconsejaron sustituirla por una Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales⁴⁶.

Ceuta y Melilla por la Disposición Transitoria Quinta de la Norma Fundamental accedieron a su condición de Ciudades Autónomas por el artículo 144.b) de la CE. El problema sin embargo que se ha generado es que, al utilizarse esta vía constitucional estas Ciudades gozan de un régimen especial de Ciudades Autónomas, con Estatuto de Autonomía propio (Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Ceuta y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía para la Ciudad de Melilla), pero sin tener la condición de Comunidad Autónoma. Esta tesis ha sido confirmada por nuestra jurisprudencia constitucional como ya he dicho y revela el Auto 320/1995, de 4 de diciembre, en el cual se niega al Ayuntamiento de Ceuta la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad por no constituir esta Ciudad una Comunidad Autónoma y el Auto 10/1996, de 16 de enero, por el que se ratifica dicha doctrina. En mi

⁴⁶ La referencia en la Constitución a «entidades regionales históricas ha sido muy discutida por la doctrina por ser un concepto jurídico indeterminado y difícil de precisar. Muñoz Machado en su obra «El Derecho Público de las Comunidades Autónomas» entiende que el constituyente con este término no se ha referido a la simple presencia de rasgos diferenciales en una provincia, a su particular cohesión como colectividad territorial o a la posesión de una trayectoria, de un patrimonio histórico propio... sino que hace referencia a una experiencia histórica de autogobierno y no a un mero sentimiento o a la constatación de datos diferenciales». Por su parte el Informe de la Comisión de Expertos decía que el requisito de «la entidad regional histórica» no es posible rellamarlo con meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas.. Debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada». Por otro lado, J.L. Piñar Mañas cree que en ningún caso podía hacerse descansar la posibilidad de crear una Comunidad Autónoma en criterios históricos. Como dice Linde Paniagua, poco debería importar que haya o no antecedentes históricos suficiente, porque, además ¿hasta donde deberemos remontarnos para poder afirmar que existen tales antecedentes autonómicos?

opinión, si las Cortes Generales hubiesen aplicado otro apartado del artículo 144, este problema no se hubiese suscitado y ello porque el contenido del mismo parecía limitarse al futuro hipotético de Gibraltar⁴⁷.

Más peculiar ha sido el caso de Segovia que, en el desarrollo del proceso autonómico en Castilla-León planteó también sus propias singularidades. El hecho es que los municipios de la provincia de Segovia, así como su Diputación mediante Acuerdo adoptado el 23 de abril de 1980, se pronunciaron en contra de la iniciativa autonómica emprendida por el Consejo General de Castilla y León para constituirse en Comunidad Autónoma. Al propio tiempo, la Diputación provincial de Segovia, el 31 de julio de 1981, adopta otra iniciativa tendente a constituir a Segovia en Comunidad Autónoma uniprovincial, iniciativa que es ratificada por los Ayuntamientos de la provincia entre los meses de agosto a diciembre de 1981. No obstante, entre esos Acuerdos se encuentra el adoptado por el Ayuntamiento de Cuéllar que posteriormente revocó.

En estas circunstancias, y como consecuencia del Informe de la Comisión de Expertos y de las previsiones de los Acuerdos Autonómicos se decide la utilización de la vía del artículo 144.c), que supone una tercera iniciativa autonómica en esta provincia, concluyéndose con la aprobación de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, en virtud de la cual se produce la incorporación de Segovia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Esta Ley Orgánica fue recurrida por el Grupo Parlamentario Popular del Senado ante el Tribunal Constitucional, lo que dio lugar a la sentencia 100/1984, de 8 de noviembre. En dicha sentencia el Tribunal Constitucional distingue las distintas fases del proceso autonómico que, aunque mantienen una unidad entre sí, aparecen perfectamente diferenciadas.

Así el Tribunal Constitucional entiende que la iniciativa a que se refiere el artículo 143.3. como no reiterable hasta pasados cinco años de su primera formulación se refiere exclusivamente a los Entes a los que se refieren los dos primeros apartados del mismo artículo y por tanto no es aplicable al artículo 144 de la Constitución Española porque sería un contrasentido supeditar los motivos de interés nacional que son la única razón de ser de la actuación de las Cortes Generales del artículo 144 al transcurso de un largo plazo cuyo término inicial depende de la esfera de decisión de los diversos Entes a que se refiere el artículo 143.1 y 2. CE, lo que equivaldría a dejar en manos de entes integrantes de la totalidad nacional un mecanismo impeditivo de la defensa directa del propio interés nacional, atribuido por el artículo 144 CE a las Cortes Generales.

Añade el Tribunal Constitucional en esta sentencia que no hay que confundir el derecho a la autonomía del artículo 2 CE con el derecho de cada provincia a la autonomía ni con el derecho a la iniciativa autonómica.

Éste último, el derecho a la iniciativa autonómica, es titular de cada provincia, pero ello no significa, que Segovia, o cualquier otra provincia, tenga

⁴⁷ Vid. Enrique Álvarez Conde «Artículo 144 : Intervención de las Cortes en el Proceso Autonómico», Tomo XI, Comentarios a la Constitución Española de 1978, dirigidos por Oscar Alzaga Villamil. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1999, pp. 58 a 59.

derecho a constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial, pues han de ser las Cortes Generales las que ratifiquen el requisito de «entidad regional histórica» y el cumplimiento de las exigencias del artículo 143.2 CE.

Finalmente aclara el Tribunal que si la idea de «interés nacional» actúa como límite en el sistema de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con mayor motivo existirán límites en favor del interés nacional frente a la voluntad que una determinada provincia puede tener como Comunidad Autónoma uniprovincial. Las razones de interés nacional permiten a las Cortes Generales no prolongar la situación de Segovia como única provincia no incorporada a una Comunidad Autónoma e incorporarla a Castilla por encontrarse unida a ella por lazos históricos, culturales y económicos.

Otra provincia también especial fue León quien el 16 de abril de 1980 adoptó el acuerdo favorable a la integración en la Comunidad de Castilla y León y revocó aquel por otro Acuerdo de 13 de enero de 1983. Ello fue objeto de otra Sentencia del Tribunal Constitucional, 89/1984, de 28 de septiembre, por la interposición de un recurso por el Grupo Parlamentario Popular del Senado que solicitaba el reconocimiento de la revocación de su Diputación y por ello la segregación o no incorporación de León en Castilla. El Tribunal Constitucional negó la validez de la revocación argumentando que el artículo 143.2 CE lo que exige es el impulso del proceso de constitución de la Comunidad Autónoma, impulso sin el cual ésta no podría constituirse, a no ser que las Cortes Generales hiciesen uso de la facultad que les concede el artículo 144.c) CE. Sin embargo, el que los Ayuntamiento y la Diputación impulsen un proceso, no significa que pueden disponer de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en éste se despliega.

Estas doce regiones que accedieron a la autonomía por los artículos 143 y 144 presentaron a las Cortes Generales sus respectivos Estatutos de Autonomía por la vía del proyecto de ley a que se refiere el artículo 146 CE. Es decir los proyectos de Estatuto se elaboraron a partir de una Asamblea que en cada caso estuvo integrada por los miembros de la Diputación y órganos interinsulares de las provincias afectadas, así como por los Diputados y Senadores que, en aquel momento ostentaban la representación por cada una de las provincias. En todos los casos el proyecto de Estatuto fue elevado a las Cortes Generales para su tramitación como Ley Orgánica⁴⁸.

Mención especial merece Navarra que en lugar de acceder a su autonomía por el artículo 143 CE o la Disposición Transitoria Cuarta ha seguido la vía peculiar de la actualización de su régimen foral mediante la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen

⁴⁸ Así se aprobaron los distintos Estatutos de Autonomía: Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de Asturias; 8/1981, de 30 de diciembre de Cantabria; 3/1982, de 9 de junio de la Rioja; 4/1982, de 9 de junio de Murcia; 5/1982, de 1 de julio de la Comunidad Valenciana; 8/1982, de 10 de agosto de Aragón; 9/1982, de 10 de agosto de Castilla-La Mancha; 10/1982, de 10 de agosto de Canarias; 1/1983, de 25 de febrero de Baleares; 3/1983, de 25 de febrero de la Comunidad de Madrid y, 4/1983, de 25 de febrero de Castilla y León.

Foral de Navarra al amparo de la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

Sin entrar en el fondo del acceso de Navarra a su autonomía por ser éste un tema muy prolijo y existir al respecto un gran fondo bibliográfico, si que hay que recordar la sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, que explicita que si bien Navarra ha accedido a su autonomía por el régimen específico de sus derechos históricos de los territorios forales no puede considerarse como un título autónomo, del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia Disposición Adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

A juicio del Alto Tribunal en otra Sentencia posterior (STC 76/1988, de 26 de abril) lo que la Constitución viene a garantizar es la existencia de un régimen foral, es decir de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, o lo que es igual de su foralidad, pero no de todos y cada uno de los derechos que históricamente la hayan caracterizado. Opta de este modo el Tribunal Constitucional por la técnica de la garantía institucional para explicar el alcance de la cláusula constitucional que me ocupa.

Ello significa, según el Tribunal Constitucional en otra Sentencia, la 11/1984 de 2 de febrero, que las fuentes de las que nacen las competencias de los territorios históricos son necesariamente distintas a las que nacen de las Comunidades Autónomas. Y de ello se deduce que la delimitación de las competencias de tales territorios podrán exigir una investigación histórica acerca de cuales sean tales derechos, mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante su respectivo Estatuto de Autonomía.

Por ello, en su Sentencia 16/1984, frente a las pretensiones de la representación del Parlamento de Navarra de inaplicabilidad a la Comunidad Foral de Navarra de ciertas disposiciones constitucionales sobre la base de la supuesta singularidad de su Estatuto, el Alto Tribunal consideró que el hecho de que el acceso a Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por vía peculiar no supone que no le sean aplicables las disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. En definitiva la Comunidad Foral de Navarra se configura dentro del marco Constitucional y las peculiaridades de la vía por las que Navarra ha configurado su autonomía no excluyen su aplicabilidad, respecto de las resoluciones y disposiciones de los órganos de dicha Comunidad y por ello, le son aplicables a Navarra las disposiciones relativas a todas las Comunidades Autónomas, cualquier que sea su naturaleza.

Por último cabe decir respecto a todas estas Comunidades Autónomas, constituidas al amparo de los artículos 143 y 144 CE, el plazo de cinco años que establece el artículo 148.2 CE para que mediante la reforma de sus Estatutos puedan acceder a la plena autonomía, ampliando sucesiva-

mente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149. En función de ello, se dictó la Ley Orgánica de 23 de diciembre de 1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 y que dio lugar a las respectivas reformas estatutarias por las Leyes Orgánicas de 24 de marzo de 1994.

Artículo 2

El territorio de la Comunidad de Madrid es el comprendido dentro de los límites de la provincia de Madrid.

COMENTARIO

FABIO PASCUA MATEO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 2 del Estatuto contiene la delimitación territorial de la Comunidad al disponer que «el territorio de la Comunidad de Madrid es el comprendido dentro de los límites de la Provincia de Madrid». Su redacción procede de la reforma llevada a cabo en dicho estatuto por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Hasta ese momento, el texto en vigor establecía que «el territorio de la Comunidad Autónoma es el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de Madrid». La modificación en sí misma no parece a primera vista tener demasiada entidad y da la sensación de buscar por puro prurito de jurista una cierta mejora técnica en la medida en que, tal y como establece el artículo 141.1 CE, la Provincia es una entidad «determinada por la agrupación de municipios», de modo que nada aportaba la mención que la LO 3/1983 hacía a estos últimos, ni siquiera a efectos de regular la modificación de los límites de los respectivos términos municipales. En efecto, si dicha alteración no afecta al conjunto de la Comunidad, por estar implicados sólo municipios intracomunitarios, será aplicable la normativa prevista en el artículo 13 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pero en el caso de cambios que afecten a los límites exteriores de una Provincia, deberán ser acometidos además mediante ley orgánica, tal y como dispone el artículo 141.1 CE¹. No obstante, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, la reforma tiene probablemente –nada se dice al respecto en los muy pocos antecedentes legislativos tanto en los debates en la Asamblea de Madrid, como en las Cortes Generales– la intención de blindar el territorio de la Comunidad, de manera que no baste

¹ Es el caso de la llevada a cabo a través de la Ley Orgánica 15/1995, de 27 de diciembre, sobre alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia. La exigencia fue introducida en la Comisión Constitucional del Senado a instancias del Grupo Socialista y tenía como objetivo reforzar la seguridad jurídica del proceso electoral, puesto que, de acuerdo con lo que disponen los artículos 68 y 69 CE, la provincia es la circunscripción básica para la elección de diputados y senadores. Algún autor ha criticado, no obstante, esta disposición por la «superconstitucionalización» que entraña, ya que nunca antes se había exigido ley orgánica para esta modificación, aunque sí ley ordinaria, tal y como disponía el artículo 10 de la Constitución de 1931. Ver GUAITA MARTORELL, A., Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978, RAP, núm. 94, enero-abril 1981, p. 42.

para alterarlos con el procedimiento citado, sino que se requiera la correspondiente reforma del Estatuto de Autonomía.

1.1. Alcance de la reserva de Estatuto para la delimitación territorial de la Comunidad

En efecto, el artículo 147.2.b) de la Constitución establece con claridad que los Estatutos de Autonomía han de contener, entre otros aspectos, la delimitación del territorio de la Comunidad correspondiente, de manera que una lectura literal del precepto lleva inevitablemente a la conclusión de que cualquier alteración de aquél debe implicar una reforma estatutaria. Es ésta, por otra parte, la posición que ha asumido un importante sector doctrinal, que sostiene que la reserva excluye por completo una ulterior regulación estatal mediante leyes distintas del Estatuto², si bien en algún caso no se excluye una intervención ulterior del legislador autonómico siempre que haya sido expresamente prevista por aquél³. Frente a esta posición es preciso mencionar, sin embargo, los matices que se derivan de la historia constitucional reciente de España, que obligan a relativizar el alcance de la reserva apuntada⁴ y que para algún autor supone una quiebra del diseño constitucionalmente establecido, en tanto que en la práctica resulta difícil proteger al Estatuto de verse alterado en estas materias por la propia legislación autonómica⁵.

1.1.1. *Reserva estatutaria e incorporación de provincias limítrofes por Ley Orgánica del Estado: la integración de Segovia en Castilla y León*

Se trata de dos episodios bien relevantes en el problemático proceso de alumbramiento de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que obliga-

² OTTO Y PARDO, I. de, Derecho constitucional. Sistema de fuentes, Ariel, Barcelona, 1995, p. 259, si bien no excluye por completo la posibilidad de que el Estatuto permita una regulación complementaria por la Comunidad Autónoma ya constituida.

³ En este sentido GARCÍA CANALES, M., La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo, REDC, núm. 23, mayo-agosto 1988, p. 162, quien parece restringir, no obstante, esta reserva estatutaria sólo a los tres primeros incisos del artículo 147.2 CE, de modo que no afectaría a la delimitación competencial, conclusión lógica si se considera la incapacidad de la legislación autonómica ordinaria para perfilar ámbitos de competencias con el Estado, el cual, en cambio, sí puede abordar esta tarea a través de las leyes del artículo 150 CE, así como, dentro de ciertos límites, de la legislación básica.

⁴ Véase al efecto AGUADO RENEDO, C., El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico, CEC, Madrid, 1996, p. 225.

⁵ Así, MUÑOZ MACHADO, S., Derecho público de las Comunidades Autónomas, tomo 1, Civitas, Madrid, 1982, p. 297, quien habla de una reserva absoluta frente a las leyes estatales, pero relativa respecto de las disposiciones autonómicas. Años más tarde, en Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II. El ordenamiento jurídico, Iustel, Madrid, 2006, pp. 704 y ss., aclara que la reserva relativa de Estatuto puede operar bien a favor de las leyes estatales –cuando la Constitución así lo establezca, como ocurre con la delimitación de competencias– o a favor de las leyes autonómicas, supuesto en el que la apertura ha de venir consagrada en el propio Estatuto y que resulta más discutible jurídicamente.

ron al Tribunal Constitucional a intervenir con sendas resoluciones que parecen trazar un camino más o menos seguro en nuestra aproximación al problema. El primero de ellos cronológicamente fue el de la incorporación de la Provincia de Segovia a dicha Comunidad una vez que el Estatuto ya se encontraba aprobado. Recordemos brevemente las circunstancias del caso. El Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, incluía a Segovia dentro del denominado Consejo General de Castilla y León pero lo hizo con dos salvedades importantes que no aparecían en muchos otros decretos-leyes de creación de órganos preautonómicos⁶, esto es, de un lado, que la incorporación al Consejo General no implicaba decisión final alguna respecto de la incorporación de cada provincia a la Comunidad resultante y, de otro, que la decisión definitiva debía ser tomada por mayoría de dos tercios de los parlamentarios electos por las distintas provincias (disposición transitoria tercera). Tales disposiciones permitieron que Santander y Logroño optaran por constituir sus propias Comunidades Autónomas, si bien en su primera redacción los respectivos Estatutos contemplaban un procedimiento simplificado de incorporación a la Comunidad de Castilla y León hoy derogado. Por su parte Segovia declinó incorporarse a la Asamblea de Parlamentarios y de Diputados Provinciales de Castilla y León que había de redactar el proyecto de Estatuto de esta Comunidad el 27 de junio de 1981 conforme al artículo 146 CE, si bien, y a diferencia de Santander y Logroño, tampoco inició en tiempo los trámites para convertirse en Comunidad uniprovincial, debido a la falta del quórum político necesario en los distintos ayuntamientos, singularmente el de la Villa de Cuellar, el segundo municipio más poblado de la Provincia⁷.

Ante esta situación de indefinición, las Cortes Generales decidieron invocar la previsión del artículo 144.c) y sustituyeron la iniciativa autonómica para Segovia por razones de interés general, dado que iba a ser la única provincia que se mantuviera al margen del Estado autonómico. Tal fue el objeto de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, que podía reclamar a priori como precedente el de la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, que incorporó a Almería dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se iba a constituir conforme al procedimiento agravado del artículo 151 CE. Ahora bien,

⁶ Cabe, no obstante, mencionar el Real Decreto-ley 2/1978, de 4 de enero, que regula la aplicación a Navarra de las disposiciones del Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, de creación del Consejo General del País Vasco, en el que inicialmente estaba prevista la integración de esta Provincia. Según sus previsiones toda decisión al respecto debía ser precedida de un referéndum convocado conforme a los términos acordados por el Gobierno de la Nación y la Diputación foral de Navarra. Asimismo, merece especial atención, por afectar a la Comunidad de Madrid, el Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, cuya disposición adicional preveía la posible incorporación a la entonces denominada Región Castellano-Manchega de la Provincia de Madrid. Acerca del mapa preautonómico y su incidencia posterior en el desarrollo del Título VIII de la Constitución puede consultarse MUÑOZ MACHADO, S., *La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía, Civitas*. REDA, núm. 28, enero-marzo 1981, pp. 139 y ss.

⁷ Sí hubo un acuerdo de la Diputación Provincial de iniciación del proceso autonómico el 31 de julio de 1981, pero la consecución de los requisitos contemplados en el artículo 143.2 CE en el plazo de seis meses constitucionalmente exigido fue ciertamente problemática, con dos acuerdos contradictorios por parte del Ayuntamiento de Cuellar, sin cuyo concurso no se alcanzaba la mayoría de población de la Provincia requerida por el artículo 143.2.

en el caso segoviano las circunstancias eran algo más complejas, puesto que no se trataba de incorporar una provincia a una Comunidad en formación, a pesar de que así lo proclame su artículo único.1, sino de extender el territorio contemplado en el artículo 2 de un Estatuto ya aprobado y promulgado, como lo estaba la LO 4/1983, de 25 de febrero, cuando el 1 de marzo se discutía y votaba en el pleno del Senado, por el procedimiento de lectura única, el proyecto de ley orgánica citado. Por ello, a pesar de publicarse la misma fecha que aquél, la LO 5/1983 fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por 54 senadores. El caso fue resuelto por la STC 100/1984, de 8 de noviembre⁸, la cual negó que las provincias tuvieran un derecho propio a la autonomía y aceptó que el artículo 144 CE imponía límites al principio de voluntariedad recogido con carácter general en el artículo 2 CE, límites fundados en el interés nacional y que habían de ser apreciados por las Cortes Generales. En consecuencia se aceptó la constitucionalidad de la LO 5/1983 y se entendió ampliado el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Desde el punto de vista del encaje de tal extensión en la reserva estatutaria de delimitación del territorio autonómico, si bien el artículo 2 de la LO 4/1983 no citaba a Segovia dentro de las Provincias de la Comunidad, lo cierto es que su disposición transitoria octava permitía eludir cualquier problema, puesto que establecía que, si una ley orgánica autorizaba la incorporación de una provincia limítrofe al territorio de la Comunidad, tal incorporación se produciría sin más requisitos con su entrada en vigor. En fin, la reforma del Estatuto de Castilla y León llevada a cabo por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, modificó el artículo 2 para dar entrada a la Provincia de Segovia y poner fin a esta anomalía.

1.1.2. *Los enclaves*

El segundo supuesto planteado es el relativo a los enclaves en el territorio de otra Comunidad Autónoma. El *leading case* lo constituye la STC 99/1986, relativa precisamente al más extenso de todos, el Condado de Treviño, integrado en la Provincia de Burgos y, como tal, parte de la Comunidad de Castilla y León, aunque rodeado completamente por territorios de la Provincia de Álava, de cuya capital Vitoria dista unos pocos kilómetros⁹. Sin

⁸ Un comentario a la misma puede leerse en ARROYO DOMÍNGUEZ, J. y CALONGE RUIZ, A., En torno al artículo 144 de la Constitución. (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre de 1984), Civitas. REDA, núm. 45, abril-junio 1985, pp. 261 y ss. También LEGUINA VILLA, J., El acceso forzoso a la autonomía política (Anotaciones a la Sentencia de Segovia, STC 100/1984, de 8 de noviembre), REDC, núm. 14, mayo-agosto 1985, pp. 181 y ss.

⁹ No es el único caso, sin embargo, ya que al mismo pueden añadirse el de Petilla de Aragón, perteneciente a Navarra y localizado en Zaragoza, y Orduña, vinculado a Vizcaya y situado en parte sobre Álava y en parte sobre Burgos, el de Villaverde de Trucios, perteneciente a Cantabria y ubicado en Vizcaya, o el del Rincón de Ademuz, integrado en Valencia, pero rodeado por tierras de Teruel y Cuenca. También la Comunidad de Madrid conoce de un enclave en Castilla y León, concretamente el de la Dehesa de Cepeda, perteneciente al Municipio de Santa María de la Alameda y ubicado entre las Provincias de Segovia y Ávila. A la inversa, la Comunidad de Castilla-La Mancha tiene un enclave en la de Madrid, con-

entrar en las circunstancias históricas y geográficas esgrimidas en un debate ya largo para defender el mantenimiento de la actual situación o su incorporación a la Comunidad Autónoma Vasca¹⁰, lo que a nuestros efectos importa es la posibilidad o no de que una operación semejante requiera la modificación de los Estatutos implicados y, sobre todo, cuál es la normativa aplicable para fijar el procedimiento. La primera cuestión es objeto de atención a través de un pronunciamiento *obiter dicta* por parte del Tribunal Constitucional en la STC 99/1986 ya mencionada. Concretamente este órgano acude a una interpretación literal de los distintos Estatutos para distinguir dos grupos bien diferenciados: de un lado, el de aquéllos, como el de Castilla y León en su redacción original, que se limitaban a establecer un ámbito espacial de vigencia de sus normas, por referir su territorio al de los municipios integrados en las provincias que forman parte de la Comunidad; de otro, el de los que consagran un auténtico espacio natural por congelar su territorio al de los límites que tuvieran tales municipios y provincias en el momento de aprobarse el Estatuto. En el primer caso, una alteración de un término municipal que afectase al exterior de la Comunidad requeriría de ley orgánica por implicar una modificación de los límites provinciales, según lo dispuesto en el ya citado artículo 141.1 CE, pero no necesariamente una reforma estatutaria. En el segundo, al cumplirse plenamente la previsión del artículo 147.2.b) CE se habría producido una auténtica reserva estatutaria para la delimitación territorial, por lo que cualquier alteración debería llevarse a cabo por medio de una reforma del Estatuto afectado¹¹. Subrayo lo incidental del pronunciamiento, en la medida en que no condiciona el resultado de la resolución, que parte de otras consideraciones de tal manera diferentes que el Magistrado **Leguina Villa**, autor de un voto particular discrepante con el fondo, no hizo mención alguna a esta parte de la fundamentación. Por ello, entiendo que no pesa sobre esta afirmación el valor de cosa juzgada ni sus plenos efectos frente a todos que se establecen en el artículo 164 CE para las sentencias del Tribunal¹². Partiendo de esta premisa, me parece que puede sostenerse con plena validez la igualdad de las Comunidades Autónomas en cuanto a la rigidez de la delimitación de su ámbito territorial con independencia del distinto tenor literal

cretamente en el interior del término de la localidad de Valdeavero, y perteneciente al municipio alcarreño de Torrejón del Rey. Sobre la temática de los enclaves, BALLESTER ROS, *Los enclaves municipales en España*, Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 111, 1960, pp. 405 y ss.

¹⁰ Un resumen de la cuestión puede verse en BILBAO UBILLOS, J.M.ª, Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad, Derecho Público de Castilla y León (J. García Roca coord.), Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, pp. 48 y ss. Asimismo, GÓMEZ FERNÁNDEZ, L., Apostillas históricas a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la incorporación de Treviño al País Vasco, *Revista de Derecho Público*, núms. 104-105, pp. 611 y ss.

¹¹ STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 4.

¹² La STC 6/1991, de 15 de enero, FJ 4, a pesar de afirmar que los *obiter dicta* que constituyen un argumento colateral a la sentencia –no así el puro *dictum*, no trascendente ni como razonamiento complementario– dotado de una cierta *auctoritas*, reconoce que no integran la cosa juzgada, que se configura sólo en el fallo y en el fundamento determinante. Por su parte, la STC 24/2001, de 29 de enero, FJ 5, afirma con rotundidad que es la *ratio decidendi*, no los *obiter dicta*, lo fundamental a efectos jurisprudenciales.

que puedan tener sus respectivos Estatutos, pues resulta innegable que, si la alteración de un término municipal que afecte a los límites provinciales supera lo que es el puro interés local para reclamar su aprobación por ley orgánica, con idéntico motivo quedará afectado el interés autonómico si dicha alteración afecta a los límites de la Comunidad. No creo posible, por lo demás, hurtar la manifestación de dicho interés por una simple interpretación lingüística, muy legítima, pero que, como establece el artículo 3 del Código Civil, ha de complementarse con otros varios criterios que, en este caso, alteran la conclusión. En todo caso, razones de prudencia han llevado a algunas Comunidades en ulteriores reformas estatutarias a reforzar su garantía territorial, tal y como, hemos señalado, ha hecho la Comunidad de Madrid en 1998. En línea similar la reciente reforma del Estatuto de Castilla y León, llevada a cabo por Ley Orgánica 14/2007, ha asumido la jurisprudencia constitucional y ha «blindado» el territorio autonómico al añadir en su artículo 2 la mención a las «actuales» provincias que la integran con lo cual toda alteración de sus límites, que incida en los bordes exteriores de la Comunidad requerirá la correspondiente reforma estatutaria¹³.

En cuanto al fondo de la cuestión, el problema que debía resolverse era la posible contradicción entre el artículo 8 del Estatuto Vasco y la disposición transitoria séptima.3 del de Castilla y León, que regulaban respectivamente el procedimiento para la incorporación de territorios al País Vasco y el propio para la segregación de enclaves de Castilla y León, por lo que debían tenerse en cuenta para una posible integración del Condado de Treviño en la Provincia de Álava y, por ende, en la Comunidad Autónoma Vasca. Ambas disposiciones requerían de la iniciativa de los municipios afectados, la intervención de las instituciones territoriales de procedencia y la aprobación de los vecinos en un referéndum debidamente autorizado, así como la del Parlamento Vasco y de las Cortes Generales por ley orgánica. Ahora bien, las diferencias, no menores, radicaban en el quórum requerido para la iniciativa, respecto del que nada dice el Estatuto Vasco y que en el de Castilla y León se eleva a dos tercios de los municipios del enclave que representen a la mayoría de la población y, sobre todo, en el tipo de intervención de las instituciones de Castilla y León –en este caso la Diputación de Burgos y la propia Comunidad Autónoma– que sólo han de ser oídas de acuerdo con el Estatuto Vasco, mientras que han de emitir parecer favorable motivado según el Estatuto Castellano-Leonés.

La solución a la que llega la STC 99/1986 parte de la base de negar, frente a las alegaciones de los recurrentes, que el Estatuto de Castilla y León deba estar vinculado a lo dispuesto en el aprobado para el País Vasco por razones de seguridad jurídica y de irretroactividad de las normas restrictivas de un derecho (art. 9.3 CE), pues, señala, invocando además la jurisprudencia esgrimida en la STC 76/1983¹⁴, la única norma a la que se encuentran subordinados

¹³ Una propuesta en esta línea ya fue planteada por REY MARTÍNEZ, F., *La reforma del Estatuto de Autonomía, Derecho Público de Castilla y León* (J. García Roca coord.), Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, p. 631.

¹⁴ STC 76/1983, de 5 de agosto. En este caso se trataba de negar a las leyes de armonización la potestad de uniformar los Estatutos de Autonomía.

es la propia Constitución. Por otro lado, rechaza que se produzca una antinomia entre ambas normas, puesto que el artículo 8 del Estatuto del País Vasco regula un momento posterior de un proceso complejo, como es la integración en dicha Comunidad de un enclave, mientras que el de Castilla y León disciplina el paso previo que es la segregación de ese mismo territorio de su provincia y Comunidad Autónoma de procedencia, por lo que los requisitos establecidos no son contradictorios sino cumulativos¹⁵. En cualquier caso, debe destacarse que esta resolución no ha terminado con el problema, puesto que, aceptada la aplicabilidad de ambos preceptos, no han faltado intentos de lograr la segregación, a la par que las instituciones públicas se han ocupado de limitar las incomodidades que puedan padecer los habitantes del Condado por razón de su situación geográfica. Así, a instancias del Senado¹⁶ se creó en 1997 una Comisión formada por representantes del Gobierno Vasco, la Junta de Castilla y León, las Diputaciones de Burgos y Álava y los Municipios de Treviño y La Puebla de Arganzón, que ha intentado dar una salida a la cuestión sin demasiado éxito hasta la fecha, puesto que han llegado a celebrarse en los dos ayuntamientos del Condado sendas consultas no autorizadas por el Gobierno con el fin de presionar para lograr la segregación pretendida¹⁷.

No han faltado contenciosos en otros casos, como el del Municipio de Villaverde de Trucios, enclave cántabro en Vizcaya, que en 1986 adoptó un acuerdo¹⁸ para, de conformidad con el mencionado artículo 8 del Estatuto del País Vasco, iniciar el proceso de integración en esta Comunidad, lo que motivó el correspondiente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad de Cantabria. Dicho recurso terminó llegando al Tribunal Supremo, cuya Sala Tercera confirmó la legalidad de la resolución municipal sobre la base de que se trataba de un trámite lícito para poner en marcha un procedimiento contemplado en una norma integrante del ordenamiento jurídico, de manera que, como tal, no vulneraba competencia alguna de la Comunidad recurrente. No obstante, a diferencia de la Sentencia apelada, se negaba a entrar, por considerar que era una cuestión que en todo caso debería resolverse ulteriormente, en el meollo del problema, es decir, si la alteración de los límites provinciales requería de una modificación estatutaria en Cantabria

¹⁵ Un interesante comentario a esta sentencia se encuentra en DÍEZ-PICAZO, L. M.^a, Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos (Comentario a la STC 99/1986, en el caso del Condado de Treviño), REDC, núm. 20, mayo-agosto 1987, pp. 139 y ss., quien niega tajantemente un posible derecho al territorio por parte de las Comunidades Autónomas. Critica en cambio la sentencia LARUMBE BIURRÚN, P. M., Problemática jurídica de los enclaves en la Comunidad Autónoma del País Vasco: en torno a la Sentencia de 11 de junio de 1986 del Tribunal Constitucional, RVAP, núm. 15, 1986, pp. 135 y ss.

¹⁶ Que durante la V Legislatura, concretamente el 20 de septiembre de 1994, había creado una Ponencia de enclaves en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en cuyo Dictamen de 19 de diciembre de 1995 se recomendó la creación de una Comisión mixta integrada por representantes de todos los organismos afectados.

¹⁷ Los detalles de las mismas pueden encontrarse en BILBAO UBILLOS, J.M.^a, Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad, Derecho Público de Castilla y León, op. cit., pp. 51 y ss.

¹⁸ La fecha de dicho acuerdo es de 26 de septiembre de 1986.

y si, ante el silencio de su Estatuto era de aplicación franca el artículo 8 del Estatuto vasco¹⁹. Con posterioridad el Gobierno de la Nación, por Acuerdo de 29 de abril de 1988, desestimó la autorización de la convocatoria del referéndum pertinente, por entender que se pedía en un momento procesalmente inoportuno, puesto que debían agotarse previamente otros requisitos, como el acuerdo para la segregación por parte de la Comunidad de origen. También esta resolución fue impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, esta vez directamente ante el Tribunal Supremo, el cual ratificó la legalidad del acto del Consejo de Ministros por entender que la modificación del territorio de una Comunidad Autónoma requiere la reforma de su Estatuto –y aquí la posición del Tribunal Supremo es notoriamente más tajante que la de la STC 99/1986– y, en todo caso, su aceptación. Asimismo, aunque considerara plenamente aplicable el artículo 8 del Estatuto vasco, rechaza que el silencio de su homólogo cántabro sitúe la cuestión en un plano distinto del examinado en el Condado de Treviño, puesto que, en rigor, lo único que regula el Estatuto vasco es un sistema de integración de territorios, pero no el paso previo que es el de su segregación de la Administración de origen²⁰. En definitiva, podemos completar la jurisprudencia de la STC 99/1986 reiterando que, con independencia de las diferencias del tenor literal de los Estatutos de Autonomía, la referencia al territorio de los municipios integrantes de las respectivas provincias o, como en el caso de Madrid, al territorio de la propia provincia –que, como se ha señalado al principio está integrado por la agrupación de los términos municipales que le correspondan– ha de considerarse hecha siempre al vigente en el momento de aprobarse el respectivo Estatuto, por lo que su modificación, salvo que medie alguna previsión estatutaria específica, necesitará de una reforma de aquél, solución que entiendo mucho más razonable que la manejada por el Tribunal Constitucional, con independencia de que en el caso concreto el resultado final no hubiera variado. No parece que de una diferencia literal tan escasa puedan deducirse consecuencias jurídicas tan sustantivas como la de omitir o no la intervención de la entidad cuyos límites van a verse alterados o de reducirla a la mera emisión de un informe preceptivo²¹.

Menos problemas se han suscitado, en cambio, probablemente por la remisión hecha a una ley estatal, con una previsión similar contenida en el Estatuto de La Rioja, cuya disposición adicional segunda, pensada para los enclaves de las Pedanías mirandesas de Sajuela y Ternerero, pertenecientes a la Provincia de Burgos, establece que «podrán agregarse a la Comunidad

¹⁹ STS de 29 de diciembre de 1995, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª. Su fundamento séptimo es el que rechaza confirmar el fundamento quinto de la Sentencia de 5 de febrero de 1991 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, con sede en Burgos.

²⁰ STS de 24 de febrero de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª.

²¹ Tesis también asumida por el Consejo de Estado en su Informe de 16 de febrero de 2006 sobre la reforma constitucional, donde se señala que, a pesar de que sólo hay una referencia específica en el Estatuto del País Vasco, así como en los de Andalucía, Cataluña, Extremadura y Galicia, a que los límites de la Comunidad son los vigentes a la aprobación del Estatuto, «la buena fe obliga a entender que esa referencia a la realidad existente está implícita en todos ellos».

Autónoma de La Rioja aquellos territorios que estuvieren enclavados en su totalidad dentro de la misma, mediante el cumplimiento de los requisitos que la Ley del Estado establezca». Tampoco ha sido problemático el actual artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la versión correspondiente a la LO 5/2007, que prevé la incorporación de territorios limítrofes o enclavados en la Comunidad siempre que, «*sin perjuicio de otros que puedan legalmente exigirse*» se cumplan los siguientes requisitos: que lo soliciten la mayoría de los ayuntamientos interesados, que se oiga a la Comunidad o provincia afectada, que se ratifique la decisión por referéndum debidamente autorizado, y lo aprueben las Cortes de Aragón y posteriormente las Cortes Generales mediante ley orgánica. A pesar de que su redacción es casi idéntica a la del mencionado artículo 8 del Estatuto del País Vasco la referencia a los requisitos adicionales que puedan legalmente exigirse –y aquí la vaguedad del precepto da entrada tanto a las leyes estatales como a las de otra Comunidad Autónoma– elimina la conflictividad que pudiera haberse generado.

1.1.3. *La posible incorporación del territorio de Gibraltar en Andalucía*

Un supuesto no tan distante como *a priori* pudiera parecer es el previsto en la disposición adicional primera del Estatuto de Andalucía, que no sufre alteraciones en su contenido por la LO 2/2007, conforme a la cual «la ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española». Como es obvio se está refiriendo a un eventual retorno de Gibraltar a soberanía española, supuesto para el que se prevé su incorporación a la Comunidad Andaluza, sin reforma del Estatuto, de acuerdo con lo que dispongan las Cortes Generales y previo acuerdo de las partes interesadas. Con ello se salva el inconveniente que supondría la modificación estatutaria, pero no se impone necesariamente que la retrocesión de soberanía de la Corona británica implique *per se* la inserción del Peñón en una Comunidad ya constituida, puesto que se requiere expresamente el acuerdo de los interesados, acuerdo que bien pudiera girar con más probabilidad en torno a la creación de una nueva Ciudad Autónoma similar a las de Ceuta y Melilla o incluso al otorgamiento a Gibraltar de la condición de Comunidad Autónoma plena²², a partir de la previsión contenida en el artículo 144.b) CE, según el cual, las Cortes Generales, mediante ley orgánica y atendiendo a criterios de interés nacional pueden «autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial».

²² Recuérdese que la STC 240/2006, de 20 de julio, ha negado la condición de Comunidades Autónomas a Ceuta y Melilla, a las que define como ciudades con Estatuto de Autonomía.

1.1.4. *La disolución de una Comunidad Autónoma y su integración en otra limítrofe*

Curiosamente el criterio anterior no rige en lo relativo a la incorporación de una Comunidad Autónoma en otra, hecho inédito hasta la fecha pero que ha contado y cuenta con ciertas previsiones estatutarias. Así, la disposición transitoria séptima.2 del Estatuto de Castilla y León, así como los artículos 44 del Estatuto de La Rioja y 58 del Estatuto de Cantabria, todos ellos en sus versiones originales²³, preveían el procedimiento que habría de seguirse en los supuestos, respectivamente, de la incorporación de Comunidades limítrofes y de disolución e integración en una Comunidad vecina. Pues bien, en el caso de Castilla y León, se establecía expresamente la necesidad de acometer una reforma estatutaria. En la actualidad, ninguno de los Estatutos vigentes en las tres Comunidades contempla esta eventualidad. Sí mantienen la situación originaria en cambio el Estatuto del País Vasco y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORARFNA)²⁴, ambos sometidos a la previsión contenida en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, que exige que la iniciativa de incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma Vasca se produzca previo acuerdo por mayoría absoluta del órgano foral competente —el Parlamento, de acuerdo con la disposición adicional segunda.1 LORARFNA—ratificado por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. También en este caso el Estatuto de la Comunidad resultante, naturalmente el del País Vasco, debería ser reformado, tal y como dispone el artículo 47.2, por el procedimiento que establezcan en sesión conjunta el Congreso de los Diputados y el Senado por mayoría absoluta de sus miembros que, en todo caso, deberá contemplar la aprobación del órgano foral competente, la ratificación mediante Ley Orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados. Por supuesto, no debe olvidarse que en todos estos casos es imprescindible la disolución de una de las Comunidades que van a fusionarse, ya que el artículo 145.1 CE prohíbe taxativamente la federación de dos o más Comunidades Autónomas, recogiendo en este sentido lo ya previsto en el artículo 13 de la Constitución de 1931.

1.1.5. *Modificaciones territoriales por segregación de una provincia completa, sin disolución de la Comunidad de procedencia*

Por último, podemos cerrar este apartado destacando que ni la Constitución, a diferencia de diversos textos tanto de derecho comparado como de nuestro

²³ Además de la LO 5/1983, ya citada, para Castilla y León, me refiero a la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, para La Rioja y la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, para Cantabria. También resultaban aplicables los apartados undécimo y decimocuarto de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía, así como los apartados duodécimo y decimoquinto de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993.

²⁴ Respectivamente Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre y Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto.

constitucionalismo histórico²⁵, ni ninguno de los Estatutos han regulado la segregación de provincias enteras de la Comunidad respectiva pero sin disolución de ésta –eventualidad que, lógicamente, sólo cabe en Comunidades pluriprovinciales–. Ciertamente, una contingencia similar no ha llegado a producirse en la práctica, pero no es en absoluto descartable, tal y como ha entendido el Tribunal Constitucional en Sentencia 89/1984²⁶, donde, tras aclarar que no se prejuzga el derecho a separarse de la Comunidad de pertenencia, se concluye para el caso concreto –aquí la transformación de la Provincia de León en una Comunidad Autónoma separada de la de Castilla y León– que no era éste el objeto del proceso, sino de la posibilidad de revocar o no un acuerdo de iniciativa autonómica ya tomado con los requisitos establecidos en el artículo 143 CE, posibilidad que rechaza expresamente por el Tribunal. Por supuesto, dados los antecedentes señalados, parece evidente que las únicas posibilidades subsiguientes a la segregación son la conformación de una Comunidad distinta o la incorporación de la provincia a otra Comunidad limítrofe, porque no resulta ya factible el retorno al régimen común de una parte singular del territorio. En cuanto al procedimiento para llevar a cabo tal segregación, a falta de referencia estatutaria, será necesaria la reforma de los respectivos Estatutos, es decir el de la Comunidad de origen y el de la de llegada, mientras que para la creación de una nueva entidad se requerirá, además de la reforma del Estatuto de la Comunidad de procedencia²⁷, seguir toda la tramitación prevista en los artículos 143 y 146 o, alternativamente, en el artículo 151 CE²⁸.

1.2. Efectos jurídicos del territorio autonómico

1.2.1. *El territorio como límite de la validez de las normas y actos autonómicos*

Por lo que se refiere a los efectos del territorio, éste, constituye ante todo uno de los elementos «naturales»²⁹ de lo que en este caso, y parafraseando a

²⁵ Así, el artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 regula pormenorizadamente lo que denomina reorganización del territorio federal que, salvo supuestos menores, debe hacerse por ley federal previo referéndum y audiencia a los *länder* afectados. Por su parte, el artículo 132 de la Constitución italiana de 1947 regula la fusión de regiones, la segregación de provincias o municipios para incorporarse a una región distinta de la de procedencia, o la creación de una nueva región, en este caso por ley constitucional y mediando referéndum en la población afectada. Tal fue –con alguna variación a partir de la base proporcionada por la disposición transitoria XI de la Constitución– el procedimiento que llevó al establecimiento de la Región de Molise por Ley Constitucional de 27 de diciembre de 1963, núm.3, que la separaba de los Abruzos. En cuanto al derecho histórico español, el artículo 22 de la CE de 1931 disponía que «cualquiera de las provincias que forman parte de una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al poder central».

²⁶ STC 89/1984, de 28 de septiembre, FJ 1.

²⁷ Postura ya sostenida por la Abogacía del Estado en las alegaciones presentadas en el caso resuelto por la STC 89/1984. En línea similar, BIGLINO CAMPOS, P., La revocación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de la Ley. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de septiembre de 1984 sobre la Ley Orgánica del Estatuto de Castilla-León, REDC, núm. 14, mayo-agosto 1985, p. 266.

²⁸ En sentido similar, MARTÍN MATEO, R., El sistema estatutario, RAP, núm. 100-102, enero-diciembre 1983, p. 363, quien añade que podrá funcionar «la Ley Orgánica de reforma como instancia autorizatoria de este procedimiento».

²⁹ En este sentido, JELLINEK, G., Teoría General del Estado, FCE, México D.F., 2000, pp. 368 y ss. Entre nosotros podemos citar a POSADA, A., Tratado de Derecho Político, tomo I, Librería general

Jellinek³⁰, podríamos llamar fragmentos de Estado, lo que, naturalmente implica de inmediato reconocer a las Comunidades Autónomas la consideración como corporaciones públicas de base territorial, de manera similar al Estado y los entes locales necesarios, esto es, municipios, provincias y, en su caso, islas³¹, tal y como hace el Tribunal Constitucional en su sentencia 25/1981, si bien añade el importante matiz de su naturaleza política que, como es sabido, las distingue de unos entes locales de carácter estrictamente administrativo³².

Por otro lado, desempeña, desde un punto de vista jurídico una posición de relevancia en tanto que delimita, como bien señalara **Kelsen**, quien llegó incluso a definirlo como tal, el ámbito espacial de validez del ordenamiento autonómico³³. En efecto, el ejercicio de las competencias autonómicas está en todo caso circunscrito a su propio territorio, sin que pueda extenderse más allá del mismo, ya que en caso contrario, además de lo que podría significar respecto de las competencias estatales, se estarían invadiendo las facultades de otras Comunidades limítrofes. En este sentido, y dado que la Constitución de 1978, en coherencia con la configuración de la autonomía como un derecho consagrado en el artículo 2 no cierra ni delimita el mapa autonómico³⁴, la función del Estatuto es esencial. Ahora bien, un problema que se ha planteado tanto la jurisprudencia como la doctrina y recientemente algún Estatuto reformado es el de los posibles efectos extraterritoriales de las normas autonómicas. No se trata sólo, naturalmente, de los derivados del principio de cooperación, que permite a las Comunidades Autónomas aprobar convenios y acuerdos con los requisitos establecidos en el artículo 145.2 CE u otros distintos, instrumentos de colaboración que modulan las exigencias del principio de territorialidad y flexibilizan «el rigor excluyente que es inmanente a éste [...] aunque siempre con el límite inexcusable de la necesaria concurrencia de la voluntad del ente cuyas competencias puedan verse afectadas por mor de la iniciativa suscitada»³⁵.

Nos referimos a supuestos como la normativa tributaria, especialmente en las Comunidades de Régimen Foral, o la de transportes terrestres, en los que, debido al principio de unidad de mercado en un Estado compuesto, se hace

de Victoriano Suárez, Madrid, 1923, pp. 170 y ss. y a su discípulo PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 97 y ss.

³⁰ JELLINEK, G., *Fragmentos de Estado*, Civitas, Madrid, 2002.

³¹ Así se deduce del artículo 137 CE, conforme al cual el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades autónomas que se constituyan. La enumeración de los entes locales necesarios, terminología que tomamos de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *El nuevo régimen local español: estudio sistemático de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las bases del Régimen Local*, Praxis, Barcelona, 1985, se lleva a cabo en el artículo 3 de la Ley 7/1985.

³² STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3.

³³ KELSEN, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México D.F., 1988, p. 247.

³⁴ Ello a diferencia de otros Estados cuyo régimen territorial nos es, por lo demás, muy cercano, como es el caso de Italia, cuya Constitución, en su artículo 131, establece la división regional de la República. Acerca de esta cuestión puede consultarse PASCUA MATEO, F., *La evolución de la organización regional italiana: ¿una deriva federalizante?*, Civitas. REDA, núm. 131, julio-septiembre 2006, pp. 445 y ss.

³⁵ STC 132/1996, de 22 de julio, FJ 4.

inevitable que algunas disposiciones autonómicas dictadas para regular relaciones jurídicas surgidas en su territorio tengan incidencia en otras partes de España. Esta posibilidad fue pronto acogida por el Tribunal Constitucional, que en STC 37/1981 declaró que «esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación»³⁶. No obstante, el propio Tribunal reconoce que de esta proyección podrían derivarse efectos no deseados, de manera que habrán de respetarse otras disposiciones constitucionales, como la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que aseguren la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1) y la prohibición de que los poderes públicos autonómicos adopten medidas que directa o subsidiariamente obstaculicen la libertad de circulación de personas y bienes por el territorio nacional (art. 139.2 CE), a las que ha de añadirse la prohibición de adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios establecida en el artículo 157.2 CE. Estas previsiones se encuentran en el tenor de algunas leyes relevantes, como la Ley 12/2002, de 23 de mayo, que regula el concierto económico con el País Vasco, en sus artículos 2 y 3, cuyos efectos extraterritoriales se regulan y reconocen expresamente, como sucede en la sujeción a la normativa de Impuesto de Sociedades (art. 14). No obstante, bien pudiera haberse hecho un uso más intenso de estos preceptos, ya que resulta curioso que hayan sido las Instituciones comunitarias³⁷ las que se hayan mostrado más incisivas para reprimir algunos aspectos de este régimen de concierto, como las denominadas vacaciones fiscales, que constituyen indudablemente mecanismos que alteran la libertad de establecimiento de empresas respecto de las Comunidades limítrofes³⁸.

³⁶ STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1.

³⁷ Si bien no deben olvidarse las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 7 de febrero y 13 de octubre de 1998, que anularon diversos Decretos Forales de incentivos fiscales a las actividades de inversión por infracción de la normativa comunitaria.

³⁸ Me refiero, entre otras, a la Decisión de la Comisión de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España en favor de las empresas de Álava en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones [notificada con el número C (2001) 1759] (El texto en lengua española es el único auténtico) (Texto pertinente a efectos del EEE) (2002/820/CE). Por cierto, durante el procedimiento previo a su aprobación, si bien el Gobierno defendió la corrección del sistema, no faltaron aportaciones procedentes de España en las que se solicitó la declaración de la ilicitud de las ayudas. Fue el caso señalado de las observaciones de la Junta de Castilla y León, así como las de la Comunidad de La Rioja, si bien éstas últimas no fueron consideradas por estar presentadas fuera de plazo. Asimismo, la Decisión de la Comisión, de 24 de febrero de 1999, relativa a la ayuda estatal concedida por España en favor de Daewoo Electronics Manufacturing España, S.A (Demesa) [notificada con el número C (1999) 498] (Texto per-

Por otro lado, no puede convertirse esta eficacia de las normas autonómicas más allá de sus límites territoriales en un cauce legitimador para que las mismas contengan los sistemas de resolución de conflictos³⁹, competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149.1.6 CE, ni tampoco para que establezcan los criterios de conexión relevantes para adjudicar una competencia administrativa a uno u otro órgano autonómico o al Estado⁴⁰. En definitiva, la supraterritorialidad de las normas autonómicas se encuentra sometida a importantes restricciones y así lo reconocen los propios Estatutos de Autonomía, incluso en sus versiones más recientes y, por así decirlo, atrevidas, como sucede con el artículo 115 del Estatuto de Cataluña, reformado por LO 6/2006, conforme al cual «el ámbito material de las competencias de la Generalitat está referido al territorio de Cataluña, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat»⁴¹, a lo que el apartado 2 añade que en estos casos la Generalitat ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas. Más tajante es aún el artículo 83 del Estatuto de las Islas Baleares, que entiende referidas al territorio de la Comunidad las competencias enunciadas en aquél.

Por último, un supuesto de extraterritorialidad algo más intenso es el de la actividad exterior de las Comunidades Autónomas, desarrollada incluso más allá de las fronteras españolas, de la que fue un primer paso la creación de oficinas de representación, sobre todo ante las instituciones de la Unión Europea. Esta práctica ha sido avalada por la STC 165/1994, siempre que con ella no se incidiera sobre el concepto clásico de relaciones internacionales reservadas al Estado en virtud del artículo 149.1.3 CE, a saber, el *ius ad tractatum*, o derecho de aprobar acuerdos internacionales que generen obligaciones jurídicamente exigibles, el *ius legationis*, o derecho a acreditar misiones diplomáticas y el *ius ad bellum* o declaración de guerra, así como la posibilidad de realizar actos que comprometan la responsabilidad internacional de España. En los

tinente a efectos del EEE) (El texto en lengua española es el único auténtico) (1999/718/CE). La compatibilidad con los Tratados de esta Decisión ha sido confirmada por la mencionada Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava y otros c/ Comisión, asuntos acumulados T-127/99, T-129/99 y T-148/99. Contra la misma se interpuso un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia.

³⁹ STC 72/1983, de 29 de julio.

⁴⁰ Así la STC 208/1999, que facilita la creación de órganos autonómicos de defensa de la competencia, difiere sus efectos a que una ley estatal, en la actualidad la ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, establezca los criterios que permitan atribuir la competencia de un caso bien al Estado o bien a alguno de los organismos autonómicos creados desde entonces.

⁴¹ Cabe plantear al amparo de esta dicción si una ley autonómica catalana podría determinar el alcance supraterritorial de sus disposiciones, cuestión que ha de resolverse negativamente, de modo que este precepto habrá de interpretarse exclusivamente a favor de las leyes del Estado, tal y como, con mejor criterio, hace el artículo 43.1 del Estatuto de Andalucía, así como el artículo 70.2 del Estatuto de Aragón, por lo demás redactados en términos similares al catalán.

últimos tiempos estas actuaciones han recibido un notable impulso con ocasión de las reformas estatutarias más recientes⁴² que contemplan diversos modos de acción con proyección externa, tanto en el marco de la Unión Europea como el estrictamente internacional, cuya constitucionalidad, hoy sometida a la resolución de los correspondientes recursos ante el Tribunal Constitucional, habrá de respetar los principios antes referidos⁴³.

A la inversa, ha de recordarse, para aquellas Comunidades Autónomas con competencia sobre derecho civil foral, que tales ordenamientos tiene exclusivo carácter personal, de modo que será perfectamente posible encontrar supuestos en los que las normas aplicables en el interior de una Comunidad Autónoma en esta materia sean las estatales, por gozar los afectados de vecindad civil de derecho común, no de derecho foral. Así lo reconocen los distintos Estatutos, como el de Aragón (art. 9.2), Comunidad Valenciana (art. 3.4), y con más matices –declara en principio la aplicación territorial del derecho civil catalán, pero «sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que deban regirse por el estatuto personal»– (art. 14.1).

1.2.2. *El territorio como criterio de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

Pero la función del territorio no queda restringida a la de ser límite espacial de las normas autonómicas, sino que también actúa como criterio delimitador de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁴⁴. Es el caso de aquellas materias que reserven la competencia estatal a los casos en los que deba actuarse en el territorio de más de una Comunidad Autónoma. No estamos aquí ante un mero límite de competencias autonómicas como en el supuesto anterior, sino ante un parámetro para distribuir potestades y ámbitos de actuación, en la medida en que, si el interés afectado no sobrepasa el territorio autonómico, la competencia queda residenciada en la Comunidad Autónoma y no en el Estado. Por otro lado, en el caso de que el territorio se comporte como simple límite en realidad es muy posible que de ningún modo queden afectadas competencias estatales, sino más bien de otras Comunidades Autónomas, tal y como sucedió en el supuesto resuelto por la STC 101/1995, en el que la competencia discutida –el análisis de la calidad de las aguas del Municipio cántabro de Villaverde de Trucios– se da entre dos Comunidades Autónomas, las de Cantabria y el País Vasco⁴⁵. Esta técnica de distribución de

⁴² Artículos 61 y 62 del Estatuto de Valencia, 184 a 200 del Estatuto de Cataluña, 101 a 113 del Estatuto de Baleares, artículos 230 a 245 del Estatuto de Andalucía y artículos 61 a 68 del Estatuto de Castilla y León.

⁴³ Acerca de esta dimensión de las competencias autonómicas, véase PASCUA MATEO, F., *Derecho comunitario y calidad del ordenamiento español (estatal, autonómico y local)*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2006, pp. 145 a 155 y 343 y ss.

⁴⁴ STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 5.

⁴⁵ STC 101/1995, de 22 de junio, FJ 7. Aunque por parte del Gobierno de Cantabria se habían impugnado otras actuaciones, sólo ésta fue apreciada por el Tribunal Constitucional, no porque se reco-

competencias tiene notable importancia, como se deduce de diversos preceptos constitucionales, entre los que podemos citar los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma *ex* artículo 149.1.22 CE, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21)⁴⁶, o las obras públicas de interés general *o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma* (art. 149.1.24). Resulta problemático, en este sentido y sin pretender entrar en una cuestión que excede claramente el objeto de este comentario, el encaje constitucional de algunos artículos de los nuevos Estatutos donde se recogen, incluso con carácter exclusivo, competencias autonómicas sobre cuencas hidrográficas intercomunitarias que, como resulta evidente, están atribuidas al Estado.

Es el caso del artículo 51 del Estatuto de Andalucía, respecto de la cuenca del Guadalquivir, que establece la competencia de esta Comunidad sobre las aguas que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22 CE. Este precepto se encuentra actualmente recurrido ante el Tribunal Constitucional, el cual probablemente, o lo dejará en un puro *flatus vocis*, carente de valor jurídico, por cuanto poco espacio queda para competencia autonómica alguna con las salvedades introducidas, o bien, lo que sería más esclarecedor aunque tal vez algo más incómodo políticamente, tendrá que declararlo inconstitucional precisamente por infracción de ese artículo 149.1.22 CE al que se cita en el propio precepto transcrito. Otro tanto sucede, aunque su tenor es algo más moderado, con el artículo 75 del Estatuto de Castilla y León, que asume competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma. El problema en ambas normas es que se están troceando las cuencas hidrográficas para conseguir la ficción de que se trata de meras aguas intracomunitarias, olvidando el principio de unidad de cuenca consagrado en la Ley de Aguas al amparo del artículo 149.1.22, que recoge, por lo demás, la experiencia de gestión histórica de España y la mejor doctrina en la materia⁴⁷. Todo ello por

nociera al Gobierno Vasco competencia alguna sobre este enclave, sino porque no se invocaron actos o disposiciones concretas, sino actuaciones generales y futuras. Por ello no comparto la opinión expuesta por AGUADO RENEDO, C., El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento del Estado, *op. cit.*, p. 219, quien equipara el significado del territorio en estos dos efectos.

⁴⁶ Muy relevante ha sido en este ámbito la jurisprudencia constitucional, que ha reforzado muy notablemente la competencia estatal sobre carreteras de interés general. Es el caso de las SSTC 65 y 132/1998.

⁴⁷ La STC 227/1988, de 29 de noviembre, declara expresamente la constitucionalidad del principio de unidad de cuenca, posición luego reforzada en sentencias posteriores, que pueden consultarse en GARCÉS SANAGUSTÍN, Á., El dominio público hidráulico, Derecho administrativo. Parte especial (dir. y coord. por José Bermejo Vera), Civitas, Madrid, 2005, pp. 403 y ss. En materia de aguas es clásica, no obstante, la obra MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., Derecho de aguas, Civitas, Madrid, 1997. El principio de unidad de cuenca aparece consagrado en los artículos 14.2 y 16 de la Ley de Aguas, que consagran el carácter indivisible de la misma.

no mencionar que tanto el Duero como el Guadalquivir son dos ríos que discurren por dos países, por lo que estamos ante cauces internacionales, cuya ordenación y gestión sobrepasan sobradamente los intereses autonómicos. No obsta, en el caso de Castilla y León, para su incompatibilidad con el artículo 149.1.22 la limitación de las competencias normativas a las de simple desarrollo legislativo, puesto que el precepto constitucional claramente otorga todo tipo de atribuciones al Estado en cuanto la cuenca transcurre por más de una Comunidad Autónoma.

Tampoco está exento de polémica, aunque entiendo que goza de mucha mayor corrección constitucional si se interpreta correctamente alguna ambigüedad en su redacción, el Estatuto de Aragón. En materia de delimitación competencial el artículo 72 es casi impecable, puesto que las limita a la participación en la planificación hidrológica y los organismos de cuencas intercomunitarias –en rigor el río Ebro– y eso en los términos fijados por el artículo 149.1.22 CE y las leyes que lo desarrollen, actualmente el Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Quizá, no obstante, hubiera sido más adecuado usar la expresión «podrá participar», en la medida en que no existe ninguna obligación por parte del Estado de dar entrada a las Comunidades Autónomas en los organismos de cuencas intercomunitarias. Algún problema mayor podrían suscitar los artículos 19 –derecho al agua de los ciudadanos de Aragón– y la disposición adicional quinta, si bien, al establecer el primero obligaciones exclusivamente vinculantes para los poderes públicos de Aragón, queda en términos aceptables, sobre todo tras la jurisprudencia constitucional fijada en la STC 247/2007. En cuanto a la última, en rigor no blindo un caudal mínimo del Ebro para Aragón, sino que contiene un recordatorio de un Acuerdo de las Cortes aragonesas de 1992, que simplemente habrá de ser considerado por los poderes públicos.

Ahora bien, no siempre la proyección supraterritorial de una materia ha sido fundamento para atribuir al Estado la competencia de su gestión. Tal es el caso del juego, respecto del que la STC 163/1994⁴⁸ ya señaló que «el carácter pluriautonómico de la actividad de las empresas fabricantes e importadoras de máquinas recreativas y de azar no otorga al Estado una competencia administrativa respecto de ellas». Más recientemente en materia de medio ambiente, y a mi juicio de manera harto más discutible, se ha descartado tajantemente que la supraterritorialidad de los efectos de una intervención autonómica atribuya al Estado la competencia para asumir competencias de ejecución. Así lo señaló la STC 329/1993 respecto de la declaración de las zonas atmosféricas contaminadas, la cual declaró que a esta solución solo puede llegarse «cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad

⁴⁸ STC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 8.

que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas»⁴⁹. Este hilo argumental se ha visto reiterado y reforzado por la STC 194/2004, en relación con la gestión de los Parques Nacionales incluso cuando éstos se extiendan por el territorio de varias Comunidades Autónomas⁵⁰, por lo que ha sido necesario que en estos casos las Comunidades afectadas hayan concluido los oportunos convenios para acometer su gestión conjunta⁵¹.

1.2.3. *Territorio autonómico y dominio público estatal*

Finalmente, debemos precisar la delimitación de los elementos clásicos del territorio sobre el que se extienden las competencias autonómicas. Es evidente que éstas llegan a todo el espacio terrestre, con algún matiz que enseguida veremos para el caso de los bienes demaniales. Ahora bien, las cosas se complican cuando entran en juego otras zonas, tales como el espacio aéreo y, sobre todo, los marítimos. Éstos últimos han sido objeto de una cierta atención por parte de la jurisprudencia constitucional, que ha delimitado la extensión de las competencias autonómicas acotando los efectos del dato de su calificación como bienes del dominio público estatal contenida en el artículo 132.2 CE, en la medida en que tal demanialización se limita a excluir estos bienes del tráfico jurídico, no a atribuir competencias sobre los mismos⁵². Así, en la STC 77/1984, de 3 de julio, sobre el puerto de Bilbao, se ratificó la tesis, ya fijada respecto de los ayuntamientos por el Tribunal Supremo⁵³, de que las playas y la zona marítimo-terrestre quedaban comprendidas dentro del término municipal y que, por consiguiente, sobre ellas debían ejercer sus competencias las Comunidades Autónomas y las entidades locales, cuestión que quedó aún más clarificada después de la STC 149/1991, de 4 de julio, por la que se resolvieron los problemas de constitucionalidad de la Ley de Costas. Otro tanto sucede con los puertos, si bien la capacidad de intervención de las Comunidades Autónomas ha de quedar mediatizada por las competencias estatales sobre puertos de interés general, categoría definida con notable amplitud por parte de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por la STC 40/1998⁵⁴. No ha ocurrido lo mismo, en cambio, con el

⁴⁹ STC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4.

⁵⁰ STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 16. En sentido similar, SSTC 81/2005, de 6 de abril y 100/2005, de 20 de abril.

⁵¹ Tal ha sido el caso del Parque Nacional de los Picos de Europa, cuyo territorio transcurre por las Comunidades de Cantabria, Asturias y Castilla y León. El nuevo modelo organizativo establecido por el Tribunal Constitucional ha quedado plasmado en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, que limita la intervención del Estado a la inclusión o exclusión de un parque de la Red Nacional, quedando en manos de las Comunidades Autónomas toda la gestión.

⁵² STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13.

⁵³ Puede consultarse esta jurisprudencia en un trabajo ya clásico al respecto, como es SÁINZ MORENO, F., Término municipal y dominio público, RAP, núm. 112, enero-abril 1987, pp. 173 y ss.

⁵⁴ STC 40/1998, de 19 de febrero.

mar territorial⁵⁵, respecto del cual la STC 38/2002 ha señalado que, debido a la propia naturaleza de las aguas que lo componen, en constante movimiento, no resulta posible, salvo en casos excepcionales la atribución de competencia autonómica alguna, de manera que es el Estado el encargado de la ordenación de sus recursos, protección ambiental, ejercicio de jurisdicción, etc⁵⁶. Por idénticas razones, aunque no existe un pronunciamiento jurisprudencial, habrá que excluir el ejercicio de competencias autonómicas de la zona económica exclusiva, más alejada aún de la costa y en la que el interés infraestatal es menor. Menores problemas plantean los espacios aéreos, toda vez que el artículo 149.1.20 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre los aeropuertos de interés general y el control del espacio aéreo, lo que ha facilitado que el Estado asuma con especial intensidad las competencias correspondientes y que así lo haya aceptado el Tribunal Constitucional⁵⁷.

En cualquier caso debe insistirse, como ya apuntara hace tiempo la jurisprudencia del Tribunal Supremo y recoge actualmente la del Tribunal Constitucional, que una cosa es la titularidad de un bien demanial y otra el ejercicio de competencias sobre el mismo, que está presidido por el sistema diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, aunque la presencia de un interés general tan intenso como el que motiva la reserva al Estado no puede pasarse por alto, de manera que las facultades autonómicas sobre ordenación del territorio, así como las propias de los entes locales, van a quedar mediatizadas por la competencia estatal sectorial, lo que se traduce, por ejemplo, en la inmunidad de los planes estatales frente a los instrumentos de planeamiento general o la exención de las licencias municipales, quedando en muchos casos las potestades de estas administraciones relegadas a la emisión de informes preceptivos pero no vinculantes, como expresamente ha aceptado el Tribunal Constitucional para la elaboración de planes de gestión portuaria y aeroportuaria⁵⁸.

II. DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO Y JURISPRUDENCIA

Dado que a lo largo de las páginas anteriores se ha dado cuenta pormenorizada tanto de las distintas disposiciones estatutarias como de la jurisdic-

⁵⁵ Su definición aparece hoy, además de en el Convenio de las Naciones Unidas sobre derecho del mar, firmado en Montego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982, en la Ley 10/1977, de 4 de enero, que fija su extensión en 12 millas náuticas contadas desde la línea de base de la costa.

⁵⁶ STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6, cuyo texto literal es el siguiente: «Pero la naturaleza de la que aquí se esgrime, esto es, la competencia autonómica para la protección de espacios naturales, hace problemática su extensión al mar territorial. En efecto, de una parte, el mar territorial, como soporte topográfico del medio ambiente se integra en primer término por un elemento móvil –las aguas– que, por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado y, de otra, en ellas se ejerce la competencia exclusiva del Estado sobre pesca marítima que recae sobre uno de los elementos del espacio natural –gran parte de la vida marina– que se halla más necesitado de protección. Acerca de esta cuestión, con un tono ciertamente crítico con esta sentencia, puede consultarse GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado Español y las competencias de las Comunidades Autónomas, RAP, núm. 158, mayo-agosto 2002, pp. 51 y ss.

⁵⁷ Véase la SSTC 68/1984, de 11 de junio, FJ 1.

⁵⁸ Respectivamente, SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 34 y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 8.

cia aplicable nos vamos a limitar en este momento a dar razón de los preceptos estatutarios de contenido similar al artículo 2 del Estatuto de Madrid, remitiendo a su exégesis todo lo demás. En este sentido, y siguiendo el orden usual de aprobación del Estatuto, la definición del territorio respectivo se contiene en las siguientes disposiciones:

- artículo 2.2 del Estatuto del País Vasco, que regula la incorporación de enclaves en su artículo 8 y la posible incorporación de Navarra en el artículo 47.2;
- artículo 9 del Estatuto de Cataluña, que lo refiere a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de aprobarse el Estatuto;
- artículo 2.1 del Estatuto de Galicia, que alude a los límites provinciales en el momento de la aprobación del Estatuto;
- artículo 2 del Estatuto de Andalucía, que mantiene la fórmula más clásica de los municipios integrados en la provincias que integran la Comunidad, mientras que la disposición adicional primera regula, sin nombrarla, una eventual integración en Andalucía del territorio de Gibraltar en el caso de recuperación de la soberanía española;
- artículo 2 del Estatuto del Principado de Asturias, que alude al de los concejos integrados actualmente en la Provincia de Asturias;
- artículo 2.1 del Estatuto de Cantabria, que asume el territorio de los municipios comprendidos en la anteriormente denominada Provincia de Santander;
- artículo 2 del Estatuto de La Rioja, que contiene una regulación similar, a la que añade la disposición adicional segunda, para permitir la incorporación de enclaves sin necesidad de reforma estatutaria, de acuerdo con lo que establezca una ley del Estado;
- artículo 3.1 del Estatuto de la Región de Murcia, que incluye también una delimitación a partir del territorio de los municipios integrados en la Provincia de igual nombre, así como disposición adicional segunda, que establece que cualquier alteración del mismo requiere de la reforma del Estatuto y aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica;
- artículo 2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, que determina su territorio por relación a los términos de los municipios de las Provincias de Castellón, Valencia y Alicante;
- artículo 2 del Estatuto de Aragón que, en su nueva versión, introduce un elemento que puede generar cierta confusión en el futuro al establecer que se corresponde con el histórico de Aragón, y comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza;
- artículo 2.1 del Estatuto de Castilla-La Mancha, que reproduce la delimitación por remisión a los términos municipales agrupados en las correspondientes provincias;

- artículo 2 del Estatuto de Canarias, que enumera de forma exhaustiva las islas que conforman el Archipiélago canario, que queda integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura;
- artículo 4 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, de acuerdo con el cual está integrado por el de los municipios de las merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite en el momento de promulgarse la Ley, así como disposición adicional segunda, que regula la competencia del Parlamento de Navarra para iniciar el proceso de integración en el País Vasco, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución, así como para la separación de aquélla;
- artículo 2.1 del Estatuto de Extremadura, que define su territorio a partir del de los municipios integrados en las Provincias de Cáceres y Badajoz en el momento de su entrada en vigor;
- artículo 2 del Estatuto de las Islas Baleares, según el cual El territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y por el de las otras islas menores adyacentes;
- artículo 2 del Estatuto de Castilla y León, conforme a cuya redacción comprende el de los municipios integrados en las actuales provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora, y disposición transitoria tercera, que regula la segregación de enclaves;
- artículo 2 de los Estatutos de las Ciudades de Ceuta y Melilla, que refieren su territorio al comprendido en la delimitación actual de sus términos municipales.

Artículo 3

1. La Comunidad de Madrid se organiza territorialmente en Municipios, que gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios.

2. Los Municipios podrán agruparse con carácter voluntario para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial, de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad, en el marco de la legislación básica del Estado.

3. Por Ley de la Asamblea de Madrid se podrán establecer, mediante la agrupación de municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica.

COMENTARIO

ÁNGEL L. SANZ PÉREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La ubicación sistemática de este precepto sugiere, ya desde un inicio, una voluntad del redactor del Estatuto de Autonomía. Primero, quiere dar una importancia cierta y visible a la Administración local, situando esta previsión en uno de los artículos iniciales, justo después de la definición de Madrid como Comunidad Autónoma y de su territorio, y antes de la regulación de los símbolos de la Comunidad. Esto parece prueba inequívoca de la inclusión de la Administración local dentro de lo que pudiera entenderse como una de las «decisiones importantes» de las Cortes Generales, cuando aprobaron este Estatuto de Autonomía. Además y en segundo lugar, se pretendió no ya asegurar su existencia, sino seguramente dar protagonismo a los municipios en la estructura y en el funcionamiento de la Comunidad (esto es lo que ha hecho algún otro Estatuto de Autonomía). Además, es muy revelador que en la reforma efectuada por la Ley Orgánica 5/1998 de 7 de julio, la más ambiciosa de cuantas ha sufrido el Estatuto de Autonomía, este precepto ha sido uno de los pocos artículos que no fueron reformados.

Con el valor político apuntado, el valor jurídico de esta regulación es algo menor, por motivos fácilmente comprensibles. Es obvio que si el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no existiese, no habría ninguna consecuencia jurídica añadida. Debe pensarse que el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía dispone la organización territorial de la Comunidad en municipios, en una fórmula que recuerda de modo aproximado al artículo 137 de la Constitución. De esta forma, la existencia en el Estado y en las

Comunidades Autónomas de municipios y la atribución a ellos de un elenco propio de competencias, está definido y garantizado por un acervo normativo compuesto por la Constitución y la legislación básica del Estado. Así las cosas, nada distinto debería disponer este Estatuto de Autonomía, en lo relativo a la organización territorial de la Comunidad de Madrid, pues obviamente ésta siempre contará con Municipios.

Por su parte, la previsión estatutaria sobre mancomunidades y comarcas no choca (porque tampoco debe) con la previsión de la legislación básica estatal. El valor del Estatuto de Autonomía como norma integrante del bloque de la constitucionalidad debería impedir que hubiese una incompatibilidad entre normas (en este caso, del Estatuto de Autonomía con la norma básica estatal), y obliga a optar por el criterio más prudente y razonable de interpretación coordinada entre ambas. Pero la compleja materia local hace que la cuestión no sea tan evidente como en otros momentos, pues aquí es donde se hace necesaria una interpretación conciliadora por el carácter «bifronte» de la normativa de régimen local¹.

No obstante, la tendencia inaugurada por el *Estatut* de Cataluña de incluir una profusa regulación local, va a situar a la legislación básica del Estado en una difícil posición, que poco podrá hacer ante una norma que es parámetro de constitucionalidad. Sea como sea, de momento los próximos años van a ser de un gran interés y de esfuerzo importante para el intérprete. Primeramente, debe tenerse en cuenta (de forma algo contradictoria) que la legislación estatal se sitúa en una posición de preeminencia con respecto a las Leyes de las Comunidades Autónomas, situación de la que carece en el resto de materias que enumeran los artículos 148 y 149. En definitiva, la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en la materia local está prevista por el artículo 148.1.2.^a, que permite que los Estatutos de Autonomía asuman competencia en las materias «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación local sobre régimen local». Así, la posible asunción de competencias –casi todas las «funciones», como se acaba de ver– por las Comunidades Autónomas, y su desarrollo, ha de estar previsto por la legislación estatal. Por ello, no hay duda, por tanto y desde esta perspectiva, que la legislación básica estatal se sitúa

¹ Debido a la naturaleza incompleta de nuestro Estado y la peculiar estructura de la normativa local P. García-Escudero Márquez y B. Pendás García dijeron, nada más aprobarse la Ley: «En realidad, pensamos, las soluciones tajantes que sólo creen posible la fijación de criterios competenciales rígidos, sean cuales fueren, a favor de unos u otros entes, reflejan una concepción que no se aviene con el carácter complejo de nuestro Estado de las Autonomías. Estamos ante un Estado que requiere la coordinación, y más aún, la cooperación, entre un largo elenco de entes públicos territoriales, necesarios posiblemente por razones de participación democrática (aunque tal vez no todos ellos), pero que sólo pueden funcionar con un mínimo de eficacia si se articulan escalonadamente sus ámbitos de competencia en cada materia. Es decir, siendo limitados los ámbitos materiales de competencia de un sector, resulta del todo inadecuado repartirlos a modo de compartimentos estancos, excluyendo la atribución de una materia a un ente determinado la participación de los demás». P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ/B. PENDÁS GARCÍA, *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Praxis, Barcelona, 1985, pp. 113 y 114.

en un rango algo superior con respecto a las normas autonómicas. Pero queda por resolver, como se ha dicho, cuál será la posición de la legislación básica y la relación que tendrá con los Estatutos de Autonomía.

Finalmente, otras dos ideas pueden expresarse sobre este artículo del Estatuto de Autonomía. Primero que, en el Estatuto de Madrid, toda la materia local está mediatizada por la presencia centralizadora de la ciudad de Madrid, como capital del Estado. En este sentido, el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, sobre la base del escueto artículo 5 CE, establece que el régimen especial de la villa de Madrid es fijado por una Ley estatal que determina las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales. Esta Ley ha sido la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid en cuyo estudio, obviamente, no procedería centrarse en este momento. En segundo lugar, toda la materia de régimen local ha de ser interpretada a la vista de los tratados internacionales ratificados por España, fundamentalmente la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por España el 20 de enero de 1988, norma de evidente influencia en nuestro régimen local.

1.1. Los municipios y la autonomía municipal

Como luego se verá, el Tribunal Constitucional ha explicado la posición de los municipios desde la perspectiva de la garantía institucional, peculiar instituto de orígenes muy concretos, pero que el Tribunal no ha dudado en utilizar, siguiendo a alguna doctrina, para explicar la naturaleza de la autonomía municipal en la Constitución de 1978. Aunque luego se desarrolle de un modo algo más amplio el planteamiento jurisprudencial español en la materia, es interesante citar ahora la STC 32/1981, FJ 3, que ya dijo que la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, «sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía «cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre». Veinte años más tarde y en la misma línea señaló la STC 159/2001, de 5 de julio, que la LBRL «puede a priori contener, de un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los artículos 137, 140 y 141 CE, como, de otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de

vista competencial, en el artículo 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental».

Siendo la autonomía municipal una garantía institucional y uno de los principios estructurales de nuestro sistema², es muy llamativo que se hayan sucedido las reformas de la legislación estatal, pero que no se haya logrado encontrar una solución más o menos definitiva a todo el problema del régimen local, y que iría más allá del problema urbanístico y de una puntual aplicación del artículo 61 LBRL. Da la sensación de que no se sabe qué hacer con el régimen local en España. Y es que las reformas se han sucedido, como la de la Ley Orgánica de 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y que ha sido una de las más significativas por haber introducido el recurso en defensa de la autonomía local, que debiera contribuir a reforzar la posición de los municipios, sobre todo de los más grandes. Por su parte y aunque su naturaleza sea completamente distinta, pervive aún el artículo 119 de la Ley de Bases de Régimen Local, que dispone que la Comisión Nacional de Administración Local (órgano de naturaleza asesora y que tiene por función la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local) pueda solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados, «la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estime lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente». En definitiva, se quiere hacer ver que todos parecen estar de acuerdo en fortalecer la autonomía local, garantizarla y desarrollarla, pero los resultados son insatisfactorios y por ello no dejan de plantearse nuevas posibles reformas.

Sea como fuere y aunque no sea demasiado contundente, la definición legal de la autonomía local viene dispuesta en el artículo 2.1 LBRL, que la concreta atribuyendo y asegurando (teóricamente) competencias a las entidades locales. Dispone este artículo que «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos». La importancia de este precepto es evidente y suele subrayarse siempre que las entidades locales han de estar habilitadas por la Ley para realizar políticas propias, sin ningún control previo por parte de ninguna Administración. También suele recordarse la STC 4/1981, de 2 de febrero, cuando dejó clara la prohibición de «controles genéricos e indeterminados que sitúen a las

² Sobre la configuración constitucional de la autonomía local, J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «Derecho Constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del Derecho local», en *Parlamento y Constitución*, Toledo, núm. 6, p. 205 y ss.

entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales.»

Así, la definición de la autonomía como garantía institucional tiene una correspondencia en el articulado de la Ley, que está salpicada de la previsión de competencias a los entes locales. Es el presupuesto inevitable para la construcción de la naturaleza bifronte del régimen local. Así, el artículo 25.1 LBRL trata de garantizar la autonomía y por ello determina, de una forma general y que ha de ser interpretada desde la perspectiva política que preside la definición constitucional de la autonomía municipal, que el municipio puede promover «toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Por su parte, el artículo 25.2 LBRL dispone el mínimo de competencias que han de ejercer los municipios, casi todas las cuales inciden en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma³. Posiblemente esta coincidencia sea la causa del problema del régimen local español.

El ámbito competencial de los municipios se completa con el artículo 28 LBRL que señala que «los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente». Debe tenerse en cuenta que esta previsión es muy limitada pues sólo reconoce que los municipios puedan ejecutar «actividades complementarias», lo cual supone, necesariamente, la naturaleza subordinada y secundaria respecto de la principal que deberá ser ejecutada por el Estado o por la Comunidad de Madrid. De nuevo se impone una adecuada coordinación con estas dos Administraciones. De esa forma, ha de interpretarse la jurisprudencia constitucional, que ha señalado que estas «actividades complementarias» (STC 214/1998, de 21 de diciembre), «en forma alguna menoscaban o se configuran como un obstáculo a las competencias que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas.»

Además de las funciones propias y de las complementarias, todas las leyes autonómicas e incluso varios Estatutos de Autonomía incorporan la previsión del artículo 27 LBRL, que permite que las Comunidades Autónomas deleguen en los municipios «el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión

³ Las competencias que se atribuyen a los municipios son: a) Seguridad en lugares públicos. b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. c) Protección civil, prevención y extinción de incendios. d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales. e) Patrimonio histórico-artístico. f) Protección del medio ambiente. g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. h) Protección de la salubridad pública. i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j) Cementerios y servicios funerarios. k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. ll) Transporte público de viajeros. m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo. n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

pública y se alcance una mayor participación ciudadana». La delegación deberá determinar «el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.» La delegación es conocida por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pues el artículo 38 EAMAD, utilizando una técnica discutible, prevé que «La Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades dependientes del Gobierno que se establezcan pudiendo *delegar dichas funciones en los municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto* si así lo autoriza una ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación.⁴» Esta previsión, como se verá, es regulada por la Ley de Madrid 2/2003.

En general, suele hacerse una crítica, más o menos incisiva, a la situación de la ordenación del régimen local en España, pues casi nunca la legislación del Estado ni la Ley autonómica han tenido en cuenta a los municipios, en el momento de distribuir competencias. Lo habitual ha sido olvidar al municipio en el ejercicio de competencias. Lo más común ha sido que la distribución de competencias se realice *a pesar de* los municipios y no *a través de* o *teniendo en cuenta a* las entidades locales. De forma seguramente acertada, nuestra Constitución ha partido de la naturaleza primaria de la autonomía de las Comunidades Autónomas y de la naturaleza secundaria de la autonomía municipal, pues no debe olvidarse que la Constitución sólo define las competencias de las Comunidades Autónomas; las de los municipios se dejan para un momento posterior. Ésta sería una consecuencia de la naturaleza «bifronte» del régimen jurídico local aludido por la STC 84/1982. Además la desconfianza hacia las entidades locales no puede desconocerse, por ello las últimas tendencias en la materia, que pretenden dar a los municipios un mayor juego en el desarrollo de su propio ámbito competencial, están de momento condenadas al fracaso⁵.

⁴ Cfr: J. BARCELONA LLOP, «Organización territorial: la Administración local», en L. Martín Rebollo (ed.), *Derecho Público de Cantabria*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2001, p. 377. Este autor señala, en relación con el Estatuto de Autonomía para Cantabria que incluye un precepto de tenor similar al de la Comunidad de Madrid, que «el estatuto, en operación sin duda legítima, pero quizá de acierto discutible, exige para la delegación de funciones administrativas de los órganos autonómicos en los entes locales, que así lo autorice una Ley del Parlamento.... Acierto quizá discutible, digo, pues dada la fisonomía que de la delegación traza la LBRL, no parece necesario exigir... el intermedio de una Ley para hacerla efectiva... Operación que no tiene por qué realizarse necesariamente a golpe de leyes *ad hoc*, es plausible que una ley general de régimen local regule el mecanismo con suficiente detalle y satisfaga, así, la reserva de ley que el Estatuto ha creado.» Éste es, precisamente, el camino que ha seguido la Ley de Madrid 2/2003, cuyo artículo 146 prevé la delegación, con lo que la exigencia del principio de legalidad estaría debidamente cumplido.

⁵ Existe una corriente doctrinal que mantiene la necesidad de una reinterpretación del régimen local fortaleciendo la posición de los Municipios. Puede recordarse el trabajo de J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Notas sobre la Sentencia de la Diputaciones Provinciales», en *REDA*, núm. 34, 1982. pp. 455 y ss. Este autor llamaba la atención sobre el carácter inacabado también del régimen local y la incapacidad para acabar el modelo. También este artículo en *REDC*, núm. 6, 1982, pp. 179 y ss. Más recientemente J. R. PARADA VAZQUEZ, *La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal*, Navarra, 2007. L. PAREJO ALFONSO, «Estado autonómico y régimen local», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, p. 24: «El resultado práctico que viene decantándose, propiciado

El problema de las entidades locales está ahí, y no debe desconocerse y es un problema asumido por el propio sistema. Buena prueba de ello es la redacción de un anteproyecto de ley básica del gobierno local y la Administración local, que pretende establecer una reordenación competencial que afecta sobre todo a los Municipios, con un muy discutible artículo 21, que atribuye a los municipios la competencia en todas las materias no atribuidas a ningún ente por las Comunidades Autónomas o por el Estado⁶.

A pesar del papel secundario (o precisamente por ello) reservado a los municipios, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia local. Así, la Comunidad de Madrid las asumió en materia de alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio desde el inicio de la primera redacción del Estatuto de Autonomía (actual art. 26.1.2). Por su parte, el Real Decreto 3351/1983, de 20 de febrero, dispuso el traspaso de servicios y funciones del Estado en materia de Administración local y conforme el artículo 1 de esta norma, se traspasó a la Comunidad de Madrid las «funciones del Estado en materia de Administración Local a la Comunidad de Madrid y se le traspasan los correspondientes Servicios e Instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquéllas». Además, la Comunidad asumió algunos servicios en las siguientes materias de «1. Demarcación territorial. 2. Organización. 3. Régimen jurídico. 4. Régimen de intervención en Juntas vecinales; 5. Bienes de las Corporaciones locales. 6. Servicios locales. 7. Contratación»; reservándose el Estado otros servicios también en estas materias.

La competencia atribuida a la Comunidad de Madrid en el artículo 26.1.2 EAMAD está basada en el artículo 13 LBRL. Según este artículo que dispone que la creación o supresión de municipios, «así como la alteración de términos municipales», estarán reguladas por la legislación de las Comunidades

sin duda por la ambigüedad de la tesis del carácter bifronte y a pesar e, incluso, en contra de los datos normativos fundamentales, se cifra en la continuidad del concepto preconstitucional de autonomía local (ámbito de competencias administrativas sustantivas, atribuidas caso a caso al por el legislador) y la sustitución, en lo fundamental, de las Comunidades Autónomas en el papel de instancia superior capaz de definir legislativamente el contenido competencial de los entes locales, es decir, de real interiorización por aquéllas de éstos». Otros autores han señalado que la Administración local está relegada a «un papel subalterno respecto de las restantes instancias territoriales que se distribuyen el poder político en España... destaca la renuencia a definir una forma de gobierno local, que sea original y, por tanto, no se muestre, como el actual, mimética de la estatal y la autonómica, a efectos de hacerla concordar con las singularidades que presenta la autonomía local. Y, finalmente, cabe denunciar, también, la insuficiente asignación de competencias y de medios financieros con que se dota a los gobiernos locales, para afrontar las muy diversas y crecientes demandas ciudadanas.» J. M. PORRAS RAMÍREZ, «El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria», en *El Estado Autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, Colex, 2005, pp. 583 y ss. M. CUCHILLO FOIX, «Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales», en *Revista de Derecho Privado y Constitución*, núm. 17, 2003, p. 196; según esta autora la capacidad de los entes locales «no resulta respetada con previsiones relativas a la simple «participación» o «intervención», no vinculante, que la mayoría de las disposiciones de la legislación sectorial actualmente vigente contemplan.»

⁶ El texto de borrador de anteproyecto puede consultarse en www.map.es. El texto trata de afrontar la reforma de varias cuestiones clave, como la de las competencias municipales o el de las Haciendas locales. Sin embargo, el estado tan larvario de tramitación de este documento impide efectuar ningún comentario ni estudio del mismo.

Autónomas sobre régimen local. No obstante y como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 141 CE, se dispone la salvaguardia de que la alteración de términos municipales no puede suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. El precepto básico estatal también dispone que se requerirá en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere. Además, es muy significativo (y más en una Comunidad como la Comunidad de Madrid⁷) el apartado 2 del artículo 13 LBRL, pues la creación de los nuevos municipios «sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales», sin que suponga además «disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados».

Por último (aunque por su importancia merecería figurar quizá en primer lugar) debe estudiarse la autonomía financiera municipal, auténtica clave de bóveda de la materia aquí analizada; pues sin autonomía financiera no hay posibilidad de ejercicio, auténtico y no vicarial, de competencias municipales. Y es que la dimensión financiera del tema ha sido destacada por el Tribunal Constitucional en el sentido que luego se aludirá. Baste aquí con apuntar que hasta que no se produzca un verdadero pacto entre todos los sujetos afectados, no será posible la puesta en marcha y el desarrollo de la autonomía financiera de los municipios.

1.2. Las comarcas

El artículo 3.2 EAMAD trae causa del artículo 152.3 CE que prevé que «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.» De esta forma el artículo 42 LBRL determina que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, puedan crear en su territorio «comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios.» El elemento definitorio de las comarcas es que sean reconocibles las características que determinen intereses comunes, los cuales necesitan lo que la Ley conoce como «una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito».

En este sentido ha de interpretarse el artículo 3.2 EAMAD, aunque es muy revelador que este precepto no utilice el nombre de «comarca», para referirse a la creación de estas entidades. Si se atiende a una interpretación literal, este artículo nombra más bien a *agrupaciones* (los municipios *pueden agruparse*) de carácter voluntario, aunque permanentes, cuya finalidad es «la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter fun-

⁷ Según los datos del INE (www.ine.es), de los 179 con que cuenta la Comunidad de Madrid, algo más de 150 no llegan a los 5.000 habitantes, y 65 tienen menos de 1.000 habitantes.

cional o territorial», lo cual ha de identificarse con los mismos servicios comunes a que alude el artículo 42 LBRL. Además, hay que llamar la atención de la naturaleza voluntaria que tiene la creación de las comarcas en la Comunidad de Madrid, a diferencia de lo que sucede en la Comunidad de Cataluña, cuyo artículo 92.1 EACAT parece disponer a las comarcas como entidades locales de carácter necesario, pues la comarca, dispone el *Estatut*, «se configura como ente local con personalidad jurídica propia y está formada por municipios para la gestión de competencias y servicios locales».

Pero precisamente por este carácter voluntario, la ubicación sistemática de este apartado y del siguiente no es la más idónea. En efecto, el título preliminar debería ser el lugar en el que se prevén aquellas instituciones que configuran la estructura institucional de la Comunidad Autónoma. Es decir, sólo la estructura básica que es necesaria para entender la Comunidad Autónoma como tal Comunidad Autónoma. Así sucede en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 2 señala en el mismo pórtico estatutario que «Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las Leyes determinen, también integran el sistema institucional de la *Generalitat*», pero en la Comunidad catalana todas ellas son instituciones necesarias. Sin embargo en la Comunidad de Madrid no lo son, por ello no es buena técnica ubicar en este lugar prioritario dos instituciones que son perfectamente prescindibles. Desde luego, su ubicación sistemática adecuada debiera haber sido el Título III, relativo al régimen jurídico de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, hay que entender aplicable el artículo 42 LBRL, que incluye varios preceptos relativos al procedimiento de creación de las comarcas. La iniciativa para su creación podrá partir de los propios Municipios interesados, y aunque nada dice la LBRL, ello no parecería excluir que la Ley autonómica permita que tenga iniciativa algún otro sujeto, como podría ser la propia Comunidad. En cualquier caso, el artículo 42.2 LBRL determina que no podrá crearse la Comarca, «si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente».

Para finalizar este breve apunte, el artículo 42.3 LBRL exige un contenido determinado que han de tener las leyes de las Comunidades Autónomas que creen las comarcas. Así, estas leyes deberán contener, entre otros, «el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen».

1.3. Las mancomunidades de municipios

También puede dudarse que la previsión estatutaria de las mancomunidades tenga la ubicación sistemática adecuada. En cualquier caso, también debe acudirse a la legislación básica estatal para interpretar de un modo adecuado

la disposición del artículo 3.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. El artículo 44 de la Ley de Bases de Régimen Local, reconoce a los municipios el derecho «a asociarse» con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Su importancia, como se señalará enseguida, se debe a que son entidades que pueden prestar un variado ámbito de servicios, muchas veces esenciales a los ciudadanos⁸. Su régimen de organización y de funcionamiento es el dispuesto en sus Estatutos, que deben definir el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. El control de los Estatutos ha de ser necesariamente jurisdiccional. Por su parte, el artículo 44.3 LBRL define el procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades, en cuanto se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

«a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.

b) La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.

c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.»

⁸ Las mancomunidades creadas en la Comunidad de Madrid, según el registro que consta en el map, son las siguientes: Mancomunidad «Servicio de Emergencias Mancomunado de Ajalvir, Cobeña, Daganzo y Fresno» (S.E.M.); Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «Vega del Guadalix»; Mancomunidad del Este; Mancomunidad de Servicios del Valle Norte del Lozoya; Mancomunidad de Servicios Culturales de la Sierra Norte de Madrid; Mancomunidad «Valle del Lozoya»; Mancomunidad de Servicios Sociales y Consumo «La Maliciosa»; Mancomunidad de Servicios Tielmes-Valdilecha; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «Las Cañadas»; Mancomunidad «Barrio de Los Negrales de los Municipios de Collado Villalba y Alpedrete»; Mancomunidad de Medio Ambiente de Fresnedillas de la Oliva y Zarzalejo; Mancomunidad de Servicios Educativos «La Jara»; ; Mancomunidad del Embalse del Atazar; ; Mancomunidad «Puerta de la Sierra»; Mancomunidad de Servicios Sociales de Torrelodones, Hoyo de Manzanares, Alpedrete y Moralarzal (T.H.A.M.); Mancomunidad «Los Olmos»; Mancomunidad de Servicios de Arquitectura y Urbanismo de la Sierra Norte; Mancomunidad de Nuevo Baztán y Villar del Olmo; Mancomunidad de Servicios del Suroeste de Madrid; Mancomunidad de Ciempozuelos y Titulcia; Mancomunidad Intermunicipal de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos de Bustarviejo, La Cabrera y Valdemanco; Mancomunidad de Servicios Sociales «Sierra Oeste»; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «Las Vegas»; Mancomunidad Intermunicipal del Sudeste de la Comunidad Autónoma de Madrid (MISECAM); Mancomunidad de Municipios de la Zona Oeste de Madrid para el tratamiento de residuos sólidos urbanos; Mancomunidad de Municipios «Jarama»; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales del Este de Madrid (MISSEM); Mancomunidad de Servicios «Meseta del Henares»; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «Dosmildieciséis»; Mancomunidad Mejorada-Velilla para Servicios Sociales Generales; Mancomunidad de Servicios «Valle Medio del Lozoya»; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios Sociales «La Encina»; Mancomunidad de Municipios del Jarama para el establecimiento y desarrollo del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos; Mancomunidad de Servicios de El Molar, San Agustín y Guadalix; Mancomunidad de la Sierra Norte de Servicios Sociales; Mancomunidad Intermunicipal de Servicios «Los Pinares»; Mancomunidad de Municipios del Alto Henares; Mancomunidad Intermunicipal «La Sierra del Rincón»; Mancomunidad Intermunicipal de Residuos del Sur de Madrid (M.I.R. del Sur); Mancomunidad de Servicios «El Alberche»; Mancomunidad para la recogida y tratamiento de basuras de Colmenar del Arroyo, Fresnedillas de la Oliva y Navalagamella; Mancomunidad para el abastecimiento de aguas potables de los municipios de Navas del Rey, Chapinería y Colmenar del Arroyo.

Como se sabe, se prevé que los Estatutos de la Mancomunidad no están sometidos al régimen de aprobación previa, si bien la importante STC 214/1989, de 21 de diciembre, permite que la legislación autonómica pueda introducir alguna participación previa que supusiese «algún tipo de intervención que permita a la Comunidad Autónoma examinar definitivamente dichos Estatutos y poder así formular las observaciones de legalidad y demás sugerencias que estime pertinentes que le permita, con Comunidad Autónoma con carácter previo a la aprobación por los propios municipios, poder proceder a su homologación o visado desde la estricta perspectiva de la legalidad.»

Finalmente, y ante la duda de que puedan integrarse en una mancomunidad municipios de dos o más Comunidades Autónomas, el apartado 5 de este artículo 44 aunque lo posibilita, lo demora sin embargo a su regulación por la Ley autonómica. La creación de las mancomunidades de municipios intercomunitarias no deja de ser una posibilidad atractiva y una previsión acertada, ante las necesidades que se pueden plantear en el futuro en los municipios de España, aunque no debe dejarse de reconocer que existirá una cierta desconfianza, también si hay delegación de competencias de la Comunidad Autónoma en el municipio mancomunado o en la propia mancomunidad. En este sentido, debe tenerse presente que la Ley de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local, reconoce en su artículo 56.2 la posibilidad de que las Mancomunidades puedan asumir las competencias que les sean transferidas o delegadas por la Comunidad de Madrid⁹. Sólo en este caso, por tanto, debería entenderse imposible la mancomunidad entre Municipios de diversas Comunidades Autónomas.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El desarrollo legislativo del artículo 3 es muy importante y se centra en dos textos normativos. La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración local y la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del pacto local, que tratan de afrontar el fortalecimiento competencial de las administraciones locales desde la perspectiva del principio de subsidiariedad y la distribución constitucional de competencias¹⁰. Conviene el estudio de ambas normas por separado, aunque su tramitación conjunta y la aprobación consecutiva sean muy significativos.

⁹ En relación con la posibilidad de delegar o transferir competencias en las mancomunidades, la doctrina no ha dejado de encontrar dificultades. En contra se ha manifestado F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pág. 136. También lo ve problemático A. M. NIETO-LOZANO, «La Administración local en la Comunidad Autónoma de Extremadura», en *El Derecho de Extremadura*, Asamblea de Extremadura, Mérida, pág. 251, si bien las dificultades las interpreta esta autora para el caso de que sean mancomunidades entre municipios de varias Comunidades Autónomas. Otros autores no ven problema alguno, como R. SALANOVA ALCALDE, «La organización territorial de Aragón», en A. Embid Irujo (dir.), *Derecho público aragonés*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 371.

¹⁰ Cfr. F. MARHUENDA GARCÍA, «La Administración local en la Comunidad de Madrid: las consecuencias competenciales y financieras del pacto local», en E. Arnaldo Alcubilla/J. J. Mollinedo Chocano (coords.), *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991, esp.

La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración local de la Comunidad de Madrid trata de ser respetuosa con la legislación básica del Estado (no le queda más remedio) y, como dato de técnica legislativa estimable, no reproduce siempre que tiene ocasión la Ley de bases del régimen local, aunque siga fielmente su articulado. Es una Ley amplia y prolija, con 152 artículos, cinco disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y dos finales.

Esta Ley de la Comunidad de Madrid diferencia en su artículo 2 (al modo del art. 1 LBRL) las entidades locales en básicas, que es el municipio (arts. 2.1 y 5), y el resto que son las Mancomunidades de Municipios y las entidades locales menores (que carecen de base estatutaria). Además y como tercera categoría diferenciada prevé la posibilidad de creación, mediante Ley, de comarcas, Áreas y Entidades Metropolitanas y otras agrupaciones de municipios. Por último y también de forma innecesaria, se atribuye personalidad jurídica propia a todas estas entidades.

El régimen jurídico de los municipios está definido en el Título I, artículos 5 a 53, destacando la completa regulación de la alternación de los términos municipales, en donde se regula el procedimiento de incorporación, fusión, agregación y segregación. Es relevante que la iniciativa en este procedimiento puede ser ejercida también a iniciativa de un tercio de los vecinos. En cuanto a la organización municipal¹¹, regula la Ley de Madrid la misma que la legislación básica estatal, aunque se produzca algún cambio en la denominación orgánica, y algún otro en la previsión de órganos como la de las Comisiones informativas. En cuanto a las funciones de los órganos, se dispone la competencia de los órganos municipales: el Pleno será el competente para asuntos tales como la concesión de medallas, el ejercicio de la iniciativa legislativa municipal en los términos previstos en la Ley de Madrid 6/1986, o la resolución de recusaciones. Al Alcalde (art. 30.1) se le proporciona competencia en algunas materias, como en la adopción de medidas provisionales en el marco de los procedimientos administrativos, o en la resolución de los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos en materias de su competencia.

Además de regular de modo muy completo el régimen de concejo abierto en los artículos 35 a 39 de la Ley, regula (conforme al art. 30 LBRL) tres regímenes municipales especiales: el régimen especial de la villa de Madrid, el de los municipios turísticos (que pueden establecer tributos y recargos específicos) y el de los municipios pequeños (menos de 1.000 habitantes). Introduce también la Ley la regulación de las Mancomunidades de municipios y de las comarcas, por lo que conviene su estudio por separado.

2.1. Mancomunidades de municipios

La regulación autonómica sobre mancomunidades de municipios es interesante. Primero, consciente de la importancia del sector turístico, la Ley dispone

pp. 470 y ss. También puede consultarse M. ARENILLA SÁEZ, «EL pacto local en la Comunidad Autónoma de Madrid», en E. Arnaldo Alcubilla (dir.), *Derecho público de la Comunidad de Madrid*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, pp. 1129 y ss.

¹¹ Un estudio reciente de la organización municipal dispuesta por la LBRL puede consultarse en O. SALAZAR BENÍTEZ, *El sistema de gobierno municipal*, CEPC, Madrid, 2007.

en la regulación del régimen municipal especial sobre *municipios turísticos*, (art. 41.2) que la Comunidad fomentará «la constitución de Mancomunidades de Municipios para fines turísticos». De esta previsión, positiva y estimable, llama la atención la muy peculiar ubicación sistemática, y que no se dispone nada sobre esta clase de Mancomunidades, por lo que habrá de estar a lo que se disponga en el régimen general. Así y en segundo lugar, la parte principal de la regulación general de las mancomunidades de municipios está dispuesta en los artículos 54 a 74, que dispone una completa norma en la que destaca el reconocimiento expreso a las Mancomunidades de todas las potestades administrativas correspondientes a las entidades locales, pero con dos peculiaridades:

a) La potestad tributaria y financiera abarca el establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades, la imposición de contribuciones especiales y la fijación de contraprestaciones no tributarias.

b) La potestad expropiatoria corresponderá al Municipio o Municipios en cuyo término municipal se hallen situados los bienes objeto de la expropiación, y ejercerá la potestad en beneficio y a petición de la Mancomunidad.

En general, la Mancomunidad de Municipios es concebida por la Ley como la asociación de varios municipios, no necesariamente contiguos (art. 57). Para cumplir sus fines (art. 56.1) asumirán la ejecución de obras, la prestación de servicios y el desarrollo de actividades de competencia municipal de interés común a los Municipios mancomunados. No obstante, y para garantizar el mantenimiento de la autonomía municipal, se dispone que ningún municipio pueda mancomunar todas sus competencias, ni un número de las mismas que, por su relevancia, «desnaturalice o cuestione» la existencia de ese Municipio. Se percibe también cierta indefinición en el uso de estos conceptos, pues puede acarrear problemas interpretativos que deberán ser solucionados en su caso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se prevé, además, la transferencia o la delegación por la Comunidad de Madrid (art. 56.2) a la mancomunidad.

En cuanto a la aprobación de los Estatutos (que no están sometidos al requisito de autorización previa, aunque sí de información por la Comunidad de Madrid –art. 67–), la Ley incluye una completa regulación tanto del procedimiento de aprobación de los Estatutos, como la fase de constitución de la mancomunidad. El contenido de los Estatutos es muy amplio, pero puede destacarse que deben reconocer, al menos, la existencia de un órgano unipersonal (Presidente de la Mancomunidad), y un órgano colegiado plenario, cuya composición será representativa de los Municipios mancomunados.

2.2. Comarcas

Nada nuevo ni distinto dispone el artículo 75 de la Ley de Madrid pues se reitera lo dispuesto en el artículo 42 LBRL, al añadir que los municipios que se integran en la comarca deben tener características que determinen intereses

comunes, que necesitan una gestión propia o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito. Nada más dice la Ley de Madrid, en una muy parca regulación de una entidad que tiene rango estatutario, como la comarca.

Para finalizar con la agrupación de municipios, dispone el artículo 77 de la Ley de Madrid la posibilidad de que «las Leyes de la Asamblea de Madrid» puedan regular otras agrupaciones de Municipios limítrofes de constitución voluntaria *o forzosa cuando existan motivos que lo justifiquen*. La singularidad de esta regulación está producida no sólo porque se prevea una agrupación de municipios distinta de la prevista por la LBRL, sino porque no deja de tener una naturaleza jurídica peculiar un ente local asociativo de obligatoria pertenencia y cuya misma existencia se basaría en unos enigmáticos «motivos» que no son explicitados por la Ley.

2.3. Entidades locales menores

Se incluye en los artículos 81 y ss. la regulación de las entidades locales menores, como entidades de ámbito territorial inferior al municipal y que han de constituirse «en núcleos de población separados de aquel en que radique la capitalidad del Municipio para la gestión descentralizada de las competencias municipales.» Las crea el Gobierno (art. 83.2) y el procedimiento de creación es regulado en los artículos 82 a 84, previéndose también la posible supresión de la entidad local menor, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 87.b. Este artículo es similar a otros de las Leyes autonómicas que regulan las entidades locales menores, como el artículo 28.1 de la Ley de Cantabria 6/1994, de 19 de mayo, de las entidades locales menores. Así, se dispone en la Ley de Madrid la disolución de la entidad local menor en el citado artículo 87.b, mediante acuerdo del Gobierno, previa audiencia a la Entidad Local Menor y al Ayuntamiento en Pleno del Municipio, y dictamen del Consejo de Estado, «cuando carezca de los recursos necesarios para ejercer sus competencias o se aprecien notorios motivos de necesidad económica o administrativa, especialmente en caso de reiterado y deficiente funcionamiento». Finalmente y a diferencia de lo que sucede en otras leyes, como en el artículo 19 de la citada Ley de Cantabria, no se prevé expresamente la disolución de la entidad local menor por falta de presentación de candidaturas a las elecciones.

2.4. El régimen local en la Comunidad de Madrid

Los Títulos III y IV de la Ley regulan materias como bienes, contratos, actividades y servicios, y otros como lo relativo al personal al servicio de las Corporaciones Locales, bajo la rúbrica «Función pública local». Por su parte, es raro que no haya ninguna regulación relativa a la responsabilidad patrimonial de la Administración local, aunque sea para remitirse a la Legislación básica en la materia¹².

¹² Cfr. L. MARTÍN REBOLLO, *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales*, Madrid, Iustel, 2005.

Por su parte, el Título V regula las relaciones interadministrativas. Así, las relaciones entre las Entidades Locales de Madrid, y las de éstas con la Comunidad, se rigen (art. 112) por los principios de respeto a sus respectivas competencias, información recíproca de sus actuaciones respectivas, coordinación, asistencia y colaboración, lealtad institucional y buena fe. Tan bienintencionada disposición se desarrolla en los artículos siguientes. Así, el artículo 113.1 de la Ley de Madrid concreta el deber de información dispuesto en el artículo 56 LBRL; según este régimen, todas las entidades Locales remitirán a la Consejería competente de la Comunidad de Madrid copia «o extracto» de los Acuerdos y actos que adopten sus órganos de gobierno en el plazo de los quince días posteriores a su adopción.

También el deber del artículo 60 LBRL de actuación de la Comunidad Autónoma en caso de que incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley, se concreta en el artículo 116 de la Ley de Madrid de una forma quizá algo más contundente. Así, si las Entidades Locales no ejercen en la Comunidad las competencias o no prestan los servicios que deben, cuando su financiación esté legalmente garantizada y dicho incumplimiento afecte al ejercicio de las competencias de la Comunidad, ésta podrá *subrogarse* en su ejecución, previo requerimiento expreso a la Entidad Local correspondiente y transcurrido el plazo concedido al efecto que fuera necesario, que no podrá ser inferior a un mes. También se prevé la subrogación de la Comunidad Autónoma cuando lo disponga la legislación sectorial correspondiente. No cabe duda que la subrogación sitúa a la Comunidad de Madrid en una posición más fuerte que la prevista en el artículo 60 LBRL, que se refiere a que la Comunidad Autónoma «adopte las medidas necesarias», que es algo más inconcreto que el artículo 116 LBRL. Sobre la constitucionalidad del artículo de la Comunidad de Madrid podría, seriamente, dudarse.

Por su parte, el artículo 119 prevé varias técnicas de coordinación a través del acceso a la información sobre la actuación de cada Administración; la participación en la elaboración de Normas o instrumentos de ordenación que les afecten; las comisiones mixtas u otros órganos «ad hoc»; los planes, programas sectoriales o instrucciones generales de actuación o la integración de las actuaciones en procedimientos de gestión coordinada. En todos tiene una participación muy intervencionista la Comunidad Autónoma, la cual puede disminuir la eficacia de los instrumentos: el artículo 121 de la Ley dispone que los planes, programas sectoriales o instrucciones generales serán aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, o en los procedimientos de gestión coordinada en los que el informe de la Comunidad Autónoma es vinculante. También se regula un régimen sobre asistencia, colaboración y cooperación (mediante Planes o programas de inversiones, subvenciones, celebración de convenios, creación de consorcios o gestión sustitutoria de servicios, art. 127) de la Comunidad de Madrid con las Entidades Locales, sobre todo el Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (arts. 128 a 131). En todo caso y ante el peligro de que estas previsiones puedan vulnerar la autonomía local, se prevé, de forma lacónica (art. 126) que las actividades de asistencia y colaboración de la Comunidad de Madrid se realizarán sin «menoscabo» de la autonomía municipal, ni de las funciones que, en su caso, correspondan a la asociación de entidades locales de mayor implantación.

Por último, la Ley regula en los artículos 138 a 152 un completo régimen sobre la transferencia, la delegación y la encomienda de gestión por la Comunidad de Madrid a los municipios, o a las entidades supramunicipales previstas. Así, se antoja indispensable el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley, según el cual, las transferencias o delegaciones de competencias de la Comunidad de Madrid deberán precisar los medios financieros, «reales» y personales, que las Entidades Locales recibirán de la Comunidad de Madrid para una mejor gestión de estas competencias. En todo caso, se hace precisa una operación de evaluación separada de los medios que se traspasan «según su objeto, diferenciando las que supongan la asunción por la Entidad Local de meras funciones de gestión administrativa, de las que implican traspaso de la gestión de servicios». Para realizar la transferencia se exige Ley de la Asamblea de Madrid y los subsiguientes Decretos. Por su parte, para realizar la delegación, se requiere un Decreto que concretará el alcance, contenido, condiciones y duración de la misma, así como los medios materiales, personales y económicos que se transfieran.

Por una parte la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del pacto local, regula la previsión de delegación y de transferencia que ya estaban previstas en los artículos 138 y siguientes de la Ley 2/2003. Así, se dispone en el artículo 2 de la Ley 3/2003 que las competencias de la Comunidad de Madrid que se transfieran o deleguen a las Entidades Locales deberán estar referidas «sustancialmente» a la prestación o ejercicio de las mismas, posibilitando que las Entidades Locales puedan seguir políticas propias en el ejercicio de dichas competencias, y sin perjuicio de que la Comunidad siga manteniendo, cuando se considere conveniente, las competencias de ordenación, planificación y coordinación generales. Además, en el artículo 2.2 se concretan las materias, que podrán ser objeto de transferencia o delegación a las Entidades Locales que la legislación vigente atribuye a la Comunidad de Madrid, serán las siguientes: consumo; deportes; educación; empleo; juventud; medio ambiente; política de la mujer; ordenación del territorio y urbanismo; patrimonio histórico; protección civil; sanidad; servicios sociales; transporte; turismo y vivienda. Esta generosa definición de materias es abierta, pues el apartado 3 abre las materias para transferir o delegar (obviamente a las que tenga atribuida la Comunidad de Madrid en el Estatuto de Autonomía) a aquellas cuya gestión «se considere conveniente» que deba ser realizada por las Entidades Locales, en virtud del principio de inmediación y cercanía o proximidad al ciudadano. Finalmente se prevé un completo procedimiento para la definición de las transferencias o delegaciones de competencias en las entidades locales, completa la regulación de la Ley, en los artículos 13 a 18 de la Ley. Una amplia delegación, como se ve, que no ha sido ejecutada hasta la fecha.

Para finalizar, además de la legislación sectorial¹³, hay otras leyes que regulan la cuestión local. Un ejemplo puede ser la Ley 6/1986, de 25 de junio, de

¹³ Una aproximación a legislación sectorial de la Comunidad de Madrid en lo referente a las entidades locales, en F. GARCÍA RUBIO, «La Administración local en la Comunidad de Madrid», en E. Arnaldo Alcubilla (dir.), *Derecho público...*, op. cit., pp. 1122 y ss.

iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. El texto de la Ley, además de contener las mismas restricciones que contiene la Ley estatal para la iniciativa popular, dispone en su artículo 14.1 que la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos se ejerce mediante la presentación de una Proposición de Ley, que ha de estar aprobada por la «mayoría absoluta del número legal de miembros de cada Corporación». Se exige, además, que ha de producirse una de estas dos circunstancias:

1. Que sean tres o más Ayuntamientos cuyos municipios cuenten en conjunto con un censo superior a 50.000 electores.
2. O bien que se trate de diez o más Ayuntamientos de municipios limítrofes entre sí, cualquiera que sea el número de electores de los mismos.

Finalmente, hay otras leyes que afectan a lo local, como la Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales, regula esta materia «de conformidad con las funciones atribuidas en la Ley de Bases de Régimen Local y Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (art. 1).

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

La norma básica es de sobra conocida: la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local. Además, el Estado ha aprobado diversos Reglamentos como el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales; Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales o el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

3.1. Los Estatutos de Autonomía

Siendo una Administración local una Administración con autonomía constitucionalmente garantizada, los Estatutos de Autonomía no han perdido la oportunidad de introducir una regulación en esta materia¹⁴. Y lo hacen de un modo muy detallado y puede decirse que no es correcto, porque los entes locales no son parte ni del sistema institucional ni del ordenamiento autonómicos. Es cierto que son parte de la organización estatal (art. 137 CE), pero

¹⁴ Hay mucha bibliografía sobre la materia, para una visión crítica y certera sobre los excesos de la norma estatutaria en esa visión totalizadora de la regulación y con la perspectiva local, puede consultarse en L. ORTEGA ÁLVAREZ, «La interiorización autonómica del régimen local», en T. Font i Llovet/F. Velasco Caballero/L. Ortega Álvarez, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, CEPC, 2006, pp. 57 y ss.

eso no justifica que se regule en el Estatuto de Autonomía todo órgano que se produzca en el territorio autonómico. Más aún, podría argumentarse que este acervo estatutario no es sino demostración de la aludida desconfianza del sistema hacia las propias autonomías locales.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Andalucía regula de modo muy detallado la materia de régimen local. Define, en su artículo 89 que Andalucía se organiza «territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley». Se dispone, así mismo y de modo un tanto obvio y reiterativo, que todas esas entidades ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, «con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local». El Estatuto de Autonomía de Andalucía ha efectuado una atribución de competencias a los municipios, aunque lo hace de un modo parece que diferente (y en todo caso innecesario), a lo que hace la LBRL en sus artículos 25 y siguientes. Además, el artículo 93 EAAND reconoce la posibilidad de transferir o delegar en los municipios las competencias y su ejercicio en los municipios, mediante Ley que deberá ser aprobada por mayoría absoluta. Desde una perspectiva general y siguiendo su modelo (que ha sido el Estatuto de Autonomía de Cataluña), el de Andalucía efectúa una regulación de todos los entes locales, incluso de aquellos de los que nada puede disponer un Estatuto de Autonomía. Así, dedica este Estatuto un artículo a las provincias (art. 96), a las áreas metropolitanas (art. 94), a las mancomunidades y consorcios y a las comarcas (art. 97). Finalmente prevé el Estatuto, en su artículo 98, la aprobación de una ley de régimen local, que regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales.

Este modelo de Estatuto de Autonomía no es el habitual, como se verá enseguida, aunque viene a cumplir todas las condiciones del modelo principal que ha dibujado en nuestro sistema el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En efecto, este Estatuto, siguiendo una técnica hartamente discutible, ha introducido una regulación de carácter general y de apariencia cuasi-constitucional, en la que la materia del régimen local no está ajena. La voluntad del redactor del Estatuto de Cataluña ha sido la de configurar las entidades locales catalanas como un elemento fundamental de la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Así, las entidades locales son objeto de una intensa variedad de preceptos, como (por citar alguno) el artículo 50.5 EACAT que señala que la Generalitat, la Administración local y las demás corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y las empresas que dependen de las mismas y los «concesionarios de sus servicios deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos».

Producto de esa vocación general, la autonomía local es objeto de atención en el Estatuto de Cataluña. Por ejemplo el Consejo de Garantías Estatutarias

debe dictaminar antes de la interposición por un municipio de un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. También dictamina este órgano sobre la adecuación de los proyectos y las proposiciones de ley y de los proyectos de Decreto Legislativo aprobados por el Gobierno a la autonomía local. Además, el Estatuto de Cataluña declara, con carácter general pero también con incorrección, en el artículo 83.1 EACAT, que «Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías», mientras que el ámbito supramunicipal está constituido, «en todo caso», por las comarcas. Declaración general que, como se ve, se separa del modelo general estatal.

En ese pretendido alcance generalista del *Estatut* (y que debe ser objeto de crítica) el artículo 84.1 EACAT garantiza a los gobiernos locales un núcleo de competencias propias que debe ser ejercido por dichas entidades con plena autonomía, y sujeto sólo a control de constitucionalidad y de legalidad. No hace falta esforzarse demasiado para determinar que el exceso de la Ley Orgánica del Estatuto de Cataluña es evidente, al ocupar un espacio normativo y efectuar una regulación que habría de comprender sólo al legislador básico estatal, tal y como ha interpretado el Tribunal Constitucional desde STC 84/1982, de 23 de diciembre. Pero hay más, el Estatuto de Cataluña parece alterar la atribución competencial que hace el artículo 25 de la LBRL a los municipios, aunque el Estatuto se refiera a los gobiernos locales y la ley básica a los municipios, pues aquél viene a concretar y a matizar una materia que ha de ser de exclusiva delimitación estatal. De este modo y sin que pueda efectuarse ahora un análisis exhaustivo de la regulación estatutaria, puede señalarse por ejemplo que el artículo 84.2.f EACAT atribuye a los gobiernos locales catalanes competencias en materia de protección civil y prevención de incendios, que según el artículo 26.1.c LBRL sólo corresponde a los municipios de más de 20.000 habitantes. Tal desajuste normativo (y otros muchos) es inaceptable en términos constitucionales, aunque deba efectuarse una interpretación posterior del concepto de gobierno local que utiliza el *Estatut*.

Pero el EAC dispone otras muchas normas más de régimen local y municipal. Así establece varios principios como los de organización y funcionamiento y potestad normativa, o el más genérico principio de diferenciación (ya previsto en el Carta Europea de la Autonomía Local de 1985), que supone que «las Leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen» (art. 88 EACAT).

Dentro de estos Estatutos de Autonomía reformados en la octava Legislatura de las Cortes ya se ha visto que existe la tendencia general de regular de forma reiterativa la cuestión local y municipal. El Estatuto de Autonomía de Aragón tampoco es una excepción y, además, es un caso importante porque es una de las Comunidades Autónomas que ha desarrollado la comarca. Así, en sus artículos 82, 83 y 84 EAAR define lo que se entiende por municipio, por comarca y por provincia, aunque tampoco disponga nada diferente de lo que dispone la legislación básica. El artículo 85 EAAR establece que la actividad de las enti-

dades territoriales aragonesas «se desarrollará bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación», sin que estos principios vuelvan a ser mencionados ni a desarrollarse en el articulado del EA. Por su parte, el apartado 2 de ese artículo determina que «la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales ajustarán sus relaciones a los criterios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos».

No difiere demasiado de este régimen el Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana (el primero de los aprobados en el último proceso de reforma). Así, el artículo 64.2 EACV dispone la obligación de la Comunidad Autónoma de impulsar la autonomía local, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en los municipios y entes locales supramunicipales que puedan asumirlas. También este Estatuto de Autonomía trata de motivar que el principio de subsidiariedad y el principio de diferenciación rijan en el ámbito local, de acuerdo con lo que establece la Carta europea de la autonomía local.

El Estatuto de Autonomía Balear contiene también una regulación de la materia local. Así, también determina que el municipio es la entidad local básica de la organización territorial de las *Illes Balears*, además es el «instrumento fundamental para la participación de la comunidad local» en los asuntos públicos. El artículo 75.4 EABAL garantiza a los municipios la autonomía para el ejercicio de sus competencias propias, bajo su responsabilidad y «en defensa de los intereses de la colectividad que representa». Este Estatuto de Autonomía, además de prever la delegación de competencias en los municipios, dispone la posible asunción por éstos en su ámbito territorial de la función ejecutiva, y la gestión de las competencias propias de los Consejos Insulares, o de aquellas que les hayan sido previamente transferidas. En el apartado 8 de aquel artículo también se prevé la aprobación de una Ley de régimen local que tendrá en cuenta «necesariamente» las diferentes características demográficas, geográficas, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión que tienen los municipios, así como las competencias de cooperación local asumidas por los Consejos Insulares. Por último se prevé la aprobación de una Ley de capitalidad especial, atribuyendo al Ayuntamiento de Palma iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, «participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial», debiendo ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial. La intervención del interesado (el Ayuntamiento de Palma) en el procedimiento legislativo obligaría a modificar el Reglamento del *Parlament*, para posibilitar esta singular participación.

Una regulación también extensa dispone el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, similar en parte a lo que disponía la regulación anterior a la reforma. También define el Estatuto de Autonomía los municipios como la institución de participación más directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, y también las provincias, como entidad para la asistencia, coopera-

ción y asesoramiento a los municipios. Se prevé, así mismo, una regulación general para la comarca, que requerirá acuerdo previo de los Ayuntamientos afectados y la constitución de cada una de ellas mediante Ley. Por su parte, las Entidades Locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, coordinación, subsidiariedad, cooperación y solidaridad interterritorial, respeto a los ámbitos competenciales respectivos y «ponderación de los intereses públicos implicados». Además, se establece que la Comunidad Autónoma, mediante Ley aprobada por mayoría absoluta, podrá transferir facultades correspondientes a materias de su competencia a las Diputaciones, y a otras Corporaciones Locales que puedan asegurar su eficaz ejercicio. También se prevé, en sintonía con la LBRL la delegación a las Entidades Locales de funciones, y de la prestación de servicios.

El resto de Estatutos de Autonomía mantiene regulaciones diversas. El Estatuto de Autonomía de Canarias, con la excepción de reconocer competencias en materia local a la Comunidad Autónoma (régimen local, alteraciones municipales, coordinación de la policía local, y tributos locales), no efectúa regulaciones generales de lo local solapadoras de lo básico. Similar es el caso de Extremadura, Murcia, o el Principado de Asturias. El Estatuto de Autonomía del País vasco, se limita a atribuir a la Comunidad Autónoma competencia en materia de régimen local en el artículo 10.4. Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Cantabria reconoce también la posibilidad de creación de la comarca (art. 3) y de delegación de competencias en las entidades locales (art. 37). Igual es el caso del Estatuto de Autonomía de La Rioja en los artículos 5 y 33 EARJO. Igual que el artículo 30.5 Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que dispone que la Ley regulará las relaciones de colaboración y cooperación de la Junta de Comunidades, con las Corporaciones Locales de la región, además de reconocer la comarca (art. 29.2.a) como posible ente local. Por último, el artículo 46.3 LORAFNA introduce una regulación única en España al determinar que los «Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.»

Para acabar, el Estatuto de Autonomía de Galicia también dispone una regulación relevante pues reconoce la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia, cuya existencia no supondrá, «necesariamente, la supresión de los municipios que la integren» (art. 40.1 EAGAL). Se dispone en el artículo 40.2 EAGAL la posible creación de agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos, reconociéndose también personalidad jurídica a la parroquia rural.

3.2. El régimen local en la legislación autonómica

La legislación autonómica ha sido muy numerosa y, por tanto, no puede en este momento efectuarse un estudio completo de todas las leyes autonómicas que regulan la materia local. Pero sí puede quedar constancia de las principales leyes que se han aprobado en cada Comunidad Autónoma en materia

local. Así, en Andalucía se han aprobado varias leyes, siendo especialmente relevantes la Ley 3/1983, de organización territorial de la Comunidad Autónoma, la Ley 11/1987, de 2 de abril, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las provincias; la Ley 3/1988, de Consejo Andaluz de Municipios; la Ley 7/1993, de demarcación municipal de Andalucía; la Ley 7/1999, de 29 septiembre, de bienes de las entidades locales; la Ley 2/2001, de 3 mayo, Regulación de las consultas populares locales en Andalucía; Ley 13/2001, de 11 diciembre, de coordinación de policías locales; la Ley de Andalucía 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía y la Ley de Andalucía 5/2006, de 17 octubre, de Haciendas locales.

En Aragón se ha aprobado, como norma general, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de normas reguladoras de la Administración Local. Además, se ha aprobado la Ley 11/1997, de 26 noviembre, de medidas urgentes en materia de funcionarios sanitarios locales y la Ley 7/1987, de 15 de abril, de coordinación de las policías locales; sin olvidar la Ley 8/1993, de 6 julio, del Fondo Aragonés de Participación Municipal. Por su parte, en Canarias se ha aprobado la Ley 57/2003, de 16 diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Además, se han aprobado la Ley 6/1997, de 4 julio de coordinación de las policías locales. A su vez, en Cantabria, se ha aprobado la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, coordinación de las policías locales y la Ley 6/1994, de 19 mayo, de entidades locales menores.

En Castilla y León se han aprobado la Ley 1/1998, de 4 junio de régimen local, y también la Ley 4/2004, de 13 de octubre, Consejo de Colegios Profesionales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Castilla y León y la Ley 9/2003, de 8 de abril de coordinación de las policías locales. En Castilla-La Mancha, se han aprobado Ley 3/1991, de 14 marzo, de entidades locales y la Ley 8/2002, de 13 de mayo de coordinación de policías locales de Castilla-La Mancha. En esa Comunidad Autónoma destacan las Leyes de aplicación a diversos municipios de la Comunidad Autónoma¹⁵ del régimen de organización de los municipios de gran población.

En Cataluña se ha aprobado el Real Decreto Legislativo 2/2003, de 28 abril, que aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. Además, han sido aprobadas la Ley 22/1998, de 30 diciembre, que aprueba la Carta municipal de Barcelona y la Ley 16/1991, de 10 julio, de policías locales. En Extremadura destaca la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, para la aplicación al municipio de Mérida, capital de Extremadura, del

¹⁵ Ley 6/2004, de 21 diciembre, de aplicación al municipio de Albacete del régimen de organización de los municipios de gran población; la Ley 7/2004, de 21 diciembre, de aplicación al municipio de Ciudad Real del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 8/2004, de 21 diciembre; de aplicación al municipio de Guadalajara del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 9/2004, de 21 diciembre; de aplicación al municipio de Talavera de la Reina del régimen de organización de los municipios de gran población; Ley 10/2004, de 21 diciembre; de aplicación al municipio de Cuenca del régimen de organización de los municipios de gran población; y la Ley 11/2004, de 21 diciembre, de aplicación al municipio de Toledo del régimen de organización de los municipios de gran población.

régimen de organización de los municipios de gran población¹⁶. También destaca la Ley 1/1990, de 26 de abril, de coordinación de policías locales.

En Galicia, se ha aprobado la Ley 5/1997, de 22 julio, de Administración Local. También destacan la Ley 12/1988, de 27 de diciembre, de asignación de recursos para la cooperación local; y la Ley 5/1988, de 21 junio, de uso de la lengua gallega como lengua oficial por entidades locales y la Ley 4/2007, de 20 abril, de coordinación de policías locales. En las Islas Baleares, se han aprobado la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las *Illes Balears*; la Ley 6/2005, de 3 junio, normas reguladoras de coordinación de las policías locales de las *Illes Balears* y la muy importante Ley 8/1993, de 1 diciembre, que atribuye competencias a los Consejos Insulares en materia de régimen local.

En Navarra, se han aprobado la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; la Ley Foral 12/1991, de 16 de marzo, reguladora del proceso electoral en los Concejos de Navarra; la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra; y la Ley Foral 27/2002, de 28 octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local. No debe olvidarse (aunque no tenga el rango de Ley) el Decreto Foral 8/1990, de 25 enero, que aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales. En el Principado de Asturias, se han aprobado la Ley 1/2000, de 20 junio, de creación de la Comisión Asturiana de Administración Local; y la Ley 2/2007, de 23 marzo, de coordinación de las Policías Locales. En la Región de Murcia se han aprobado la Ley 6/1988, de 25 agosto, de régimen local de la Región de Murcia; la Ley 9/1994, de 30 diciembre, de creación del Consejo Regional de Cooperación Local y la Ley 5/2005, de 20 junio, para la aplicación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, a la ciudad de Cartagena. También puede destacarse la Ley 4/1998, de 22 julio, de normas reguladoras de Coordinación de los Policías Locales y la Ley 7/1983, de 7 octubre, descentralización territorial y colaboración con las entidades locales del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

En la Comunidad de La Rioja, se han aprobado la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, reguladora del régimen local de La Rioja y la Ley 7/1995, de 30 marzo, Normas reguladoras de Coordinación de Policías Locales. Se ha aprobado también la Ley 1/2004, de 16 febrero, de aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización de los municipios de gran población. En la Comunidad Valenciana, se ha aprobado la Ley 6/1999, de 19 abril, de Policías Locales y Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana. Así mismo, se han aprobado la Ley 8/2006, de 14 julio, que establece la aplicación al municipio de Torreveja del régimen de organización de los municipios de gran población; la Ley 1/2005, de 27 mayo, que establece la aplicación al municipio de Elche del régimen de organización de los muni-

¹⁶ Cuyo título completo es *Ley 8/2004, de 23 de diciembre, para la aplicación al municipio de Mérida, capital de Extremadura, del régimen de organización de los municipios de gran población contemplado en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.*

cipios de gran población, y a Ley 12/2005, de 22 diciembre, que establece la aplicación al municipio de Castellón de la Plana del régimen de organización de los municipios de gran población.

3.3. La Comarca en la legislación local

Por su parte, en la legislación autonómica no se han aprobado demasiadas Leyes reguladoras de comarcas. Aparte de los ejemplos de Galicia, Aragón y Cataluña, no hay más casos de creación de una Comarca que la aprobación por la Comunidad de Castilla y León, de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la comarca de El Bierzo.

En Galicia se ha aprobado la Ley 7/1996, de 10 julio, de desarrollo comarcal, que justifica la distribución comarcal en «el carácter accidentado de su topografía, que da lugar a unidades naturales de reducida extensión y a una fuerte compartimentación del territorio» (preámbulo). En Galicia la distribución en comarcas se centraliza en torno a un plan de desarrollo comarcal, basado en la voluntariedad y en la flexibilidad de los municipios en la participación en la estructura comarcal. El plan de desarrollo comarcal se «materializa» en torno a los planes de desarrollo de cada comarca, y de forma previa se prevé la aprobación por el Gobierno de un Mapa de Comarcas, que se efectúa mediante Decreto 65/1997, de 20 febrero¹⁷.

En Aragón se aprobó el Decreto Legislativo 1/2006, que aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón¹⁸, y que deroga la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón. También se aprobó el Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón. Se han aprobado, además, la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización y la Ley 3/2006, de 8 de junio, que modifica esta última. Es Aragón una de las Comunidades Autónomas que ha desarrollado esta materia de forma más decidida. Se han creado, en concreto, 32 comarcas con otras tantas leyes¹⁹. Y aunque

¹⁷ Las comarcas que crea el Mapa son las siguientes: A Baixa Limia; A Barcala; A Coruña; A Fonsagrada; A Limia; A Mariña Central; A Mariña Occidental; A Mariña Oriental; A Paradanta; A Ulloa; Allariz-Maceda; Arzúa; Bergantiños; Betanzos; Caldas; Chantada; Ferrol; Fisterra; Lugo; Meira; Muros; Noia; O Baixo Miño; O Barbanza; O Carballiño; O Condado; O Deza; O Eume; O Morrazo; O Ribeiro; O Salnés; O Sar; Ordes; Ortegal; Os Ancares; Ourense; Pontevedra; Quiroga; Santiago; Sarria; Tabeirós; Terra de Montes; Terra Chá; Terra de Caldelas; Terra de Celanova; Terra de Lemos; Terra de Melide; Terra de Soneira; Terra de Trives; Valdeorras; Verín; Viana; Vigo y Xallas.

¹⁸ Las comarcas en Aragón han sido objeto de diversos estudios. Destaca R. Salanova Alcalde (dir.), *La comarcalización de Aragón: estudio sistemático de las Leyes de Aragón 10/1993, de Comarcalización de Aragón, y 8/1996, de Delimitación comarcal*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1999.

¹⁹ La Jacetania, Ley 9/2002, de 3 mayo 2002; Alto Gállego, 13/2001, de 2 julio 2001; Sobrarbe, Ley 5/2003 26, de febrero 2003; La Ribagorza, Ley 12/2002, de 28 mayo 2002; Cinco Villas, Ley 26/2002, de 26 noviembre 2002; Hoya de Huesca/Plana de Uesca, Ley 27/2002, de 26 noviembre 2002; Somontano de Barbastro, Ley 4/2002, de 25 marzo 2002; Cinca Medio, Ley 3/2002, de 25 marzo 2002; La Litera/La Llitera, Ley 25/2002, de 12 noviembre 2002; Los Monegros, Ley 17/2002, de 5 julio 2002; Bajo Cinca/Baix Cinca, Ley 20/2002, de 7 octubre 2002; Tarazona y el Moncayo, Ley 14/2001, de 2 julio 2001; Campo de Borja, Ley 18/2001, de 19 noviembre 2001; Aranda, Ley 9/2000, de 27 diciembre

no se puede en este momento efectuar un estudio del régimen jurídico de las comarcas en Aragón, debe tenerse en cuenta que el modelo es de creación de cada comarca mediante una Ley específica. En cualquier caso, este modelo ha sido seguido en alguna Comunidad Autónoma, como la de Cantabria, que ha aprobado la Ley 8/1999 de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, si bien no se ha desarrollado²⁰ todavía.

Es Cataluña la Comunidad Autónoma en la que la comarca ha sido menos objeto de discusión. El Estatuto de Cataluña dispone (art. 3.2) que los municipios, las veguerías y las comarcas «también» integran el «sistema institucional» de la *Generalitat*. A su vez, el artículo 92 dispone que la comarca se configura como ente local con personalidad jurídica propia, y está formada por municipios para la gestión de competencias y servicios locales. Su creación, modificación, supresión y su régimen jurídico se regulan por Ley. Por su parte, el artículo 83.1 determina que Cataluña estructura su «organización territorial básica» en municipios y veguerías.

La veguería, como organización particular de Cataluña, está dispuesta en los artículos 90 y siguientes del Estatuto de Cataluña. El artículo 90.1 EACAT dispone un doble carácter de la veguería pues, de una parte, es el ámbito territorial «específico» para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local, con personalidad jurídica propia. Y, de otra, la veguería también es la división territorial adoptada por la *Generalitat* para la organización territorial de sus servicios. El apartado 2 del artículo 90 dispone que la veguería tiene naturaleza territorial, reconociendo, así mismo, autonomía para la gestión de sus intereses. Por su parte, el gobierno y la administración autónoma de la veguería corresponden al Consejo de veguería que está formado por el Presidente y por los Consejeros de veguería. Como se ve, no es posible la compatibilidad entre la veguería y la provincia, pues se dispone que «los Consejos de veguería sustituyen» a las Diputaciones provinciales. Esta operación se

2000; Ribera Alta del Ebro, Ley 21/2001, de 21 diciembre 2001; Valdejalón, Ley 16/2001, de 29 octubre 2001; Ribera Baja del Ebro, Ley 13/2002, de 10 junio 2002; Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp, Ley 12/2003, de 24 marzo 2003; Comunidad de Calatayud, Ley 9/2001, de 18 junio 2001; Campo de Cariñena, Ley 31/2002, de 27 diciembre 2002; Campo de Belchite, Ley 24/2002, de 12 noviembre 2002; Bajo Marzotín, Ley 8/2003, de 12 marzo 2003; Campo de Daroca, Ley 18/2002, de 5 julio 2002; Jiloca, Ley 13/2003, de 24 marzo 2003; Cuencas Mineras, Ley 28/2002, de 17 diciembre 2002; Andorra-Sierra de Arcos, Ley 11/2002, de 14 mayo 2002; Bajo Aragón, Ley 10/2002, de 3 mayo 2002; Comunidad de Teruel, Ley 7/2003, de 12 marzo 2003; Maestrazgo, Ley 8/2002, de 3 mayo 2002; Sierra de Albarraicín, Ley 1/2003, de 11 febrero 2003; Gúdar-Javalambre, Ley 22/2001, de 21 diciembre 2001; Matarranya/Matarranya, Ley 7/2002, de 15 abril 2002.

²⁰ J. BARCELONA LLOP, «Organización territorial...», op. cit., pp. 383 y ss. resume los aspectos más relevantes de la Ley de Cantabria de Comarcas. Fundamentalmente destaca los siguientes: 1. Se forman a partir del escalón municipal; 2. La Ley de Demarcación comarcal es el instrumento que aporta seguridad en un tema como la predeterminación del mapa comarcal, con el valor de las normas que aprueban los Parlamentos; 3. Sin Ley de delimitación, la existencia de comarcas no es obligatoria pues el comienzo del proceso que conduce a su creación depende de los municipios o mancomunidades, cuya voluntad depende de los municipios o mancomunidades, y puede verse frustrada si otras entidades locales interesadas se oponen a la iniciativa; 4. Las potestades y competencias de las comarcas son fijadas por Ley; 5. Las comarcas en Cantabria no han sido creadas, aunque no debería descartarse que, siguiendo el ejemplo de Aragón, lleguen a crearse en un futuro.

supone harto complicada, a raíz de la citada y conocida jurisprudencia constitucional, si bien el artículo 91.4 EACAT dispone, de modo un tanto obvio por lo demás, que la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141 de la Constitución. Sin embargo, el precepto estatutario no ha sido desarrollado de momento, con lo que los Decretos de la Generalidad de 27 de agosto y de 23 de diciembre de 1936 no quedan sino como un pasaje de la Historia, sin una verdadera aplicación.

En lo que a las comarcas se refiere, la norma toma como base la división y denominación comarcales que determinan los Decretos que se acaban de citar de la Generalidad de 27 de agosto y de 23 de diciembre de 1936. Esta cuestión es regulada por el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña, y el Decreto Legislativo 1/2003, de 8 de enero, que aprueba el Texto refundido de la del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro. Fue muy importante la Ley 22/1987, de 16 diciembre, de división y organización y elección de los Consejos Comarcales y, desde su entrada en vigor, se incluyó el mapa resultante de los Decretos del año 1936. No obstante ha habido alguna modificación de aquel modelo, como la incluida por la Ley 5/1988, de 28 marzo, de creación de las Comarcas de Pla de l'Estany, el Pla d'Urgell y la Alta Ribagorça o la Ley 3/1990, de 8 enero, de modificación de la División Comarcal.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Como ya se ha señalado, el alcance actual de la autonomía local, se proporciona desde aquella jurisprudencia de 1981. La jurisprudencia posterior no ha hecho sino confirmar los fallos ya lejanos en el tiempo. Como premisa inicial suele citarse siempre lo dispuesto en la STC 32/1981, de 28 de julio, que para definir la autonomía local señaló que «ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias».

Como se sabe, la técnica utilizada para explicar la autonomía local no es otra que la de la garantía institucional. Así, en la jurisprudencia de la STC 32/1981, de 28 de julio, (FJ 4), se configura la autonomía como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de

estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. A esta misma concepción responde el artículo 2.1 de la LBRL» (SSTC 40/1998, de 19 de febrero; 159/2001, de 5 de julio; 51/2004, de 13 de abril, por citar sólo algunas).

En definitiva, (STC 51/2004, de 13 de abril, STC 159/2001, de 5 de julio, y STC 252/2005, de 11 de octubre) «la autonomía local consagrada en el artículo 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE».

Como suficientemente expresivo de esa jurisprudencia, cabe reproducir el siguiente fragmento del fundamento jurídico 39 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, dictada en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

«La autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 C.E. se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, fundamento jurídico 4). A esta misma concepción responde el artículo 2.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local».

Y es que desde muy temprano, la jurisprudencia constitucional puso de relieve la diferencia cualitativa existente entre la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y la de los entes locales: partiendo de la premisa de que «autonomía no es soberanía» (STC 4/1981, de 2 de febrero), y de que el artículo 137 CE exige dotar a cada ente territorial de las competencias necesarias para satisfacer el interés respectivo, las Comunidades Autónomas «gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política» (STC 25/1985, de 14 de julio). Esa diferencia cualitativa radica, por tanto, en el reconocimiento a las CCAA de la potestad de participar en el ejercicio de la

función legislativa por medio de sus propias instituciones parlamentarias y en el ámbito de sus competencias, determinando así una orientación política propia.

Para la comprensión de este tema, se ha hecho importante el análisis también de la STC 4/1981, de 2 de febrero. Señalaba el fundamento jurídico tercero que: «ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la «gestión de sus respectivos intereses», lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo».

La autonomía que se reconoce a los entes territoriales en el artículo 137 lo es para la «gestión de sus respectivos intereses», por tanto se concluye que se trata de un poder limitado que implica, en todo caso, la atribución de un ámbito competencial suficiente a dichos entes para conseguir aquel objetivo. No obstante, el intérprete constitucional enseguida se enfrenta a un primer problema: el constituyente dedicó la mayor parte del resto del Título VIII CE a configurar –y con todo, de forma abierta e inacabada– el autogobierno de las Comunidades Autónomas (dedicándole los arts. 143 a 158, integrados en el Capítulo III), mientras que el Capítulo II, dedicado a la Administración Local, se circunscribió a sólo tres preceptos (arts. 140 a 142) que establecen el diseño institucional básico de los entes locales y su suficiencia financiera.

STC 32/1981, de 28 de julio: «Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley».

No se puede resumir todo el elenco jurisprudencial sobre esta tema, ni examinar sus consecuencias. Pero sí se pueden indicar algunas de sus más importantes aseveraciones. Así y aunque no todos los Estatutos de Autonomía lo disponen así, sólo los municipios son entidades locales imprescindibles en la Comunidad de Madrid, el resto, según la STC 214/1989, de 21 de diciembre, «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia. Se trata, en consecuencia, de unas Entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen». El artículo 3 EAMAD confirma esta jurisprudencia y disponer el carácter voluntario de las otras dos entidades territoriales, aunque algunas normas chocarían con esta

disposición, como la relativa a las comarcas en Cataluña, que determina la obligatoriedad de los municipios de pertenecer a ellas, lo cual motivó que se incluyese una peculiar disposición adicional cuarta de la LBRL²¹.

Aunque sea el municipio una institución necesaria, la Constitución no asegura a las corporaciones locales un ámbito de competencias determinado, no pudiendo hablarse de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4), sino que, más allá del contenido mínimo consistente en un derecho de intervención en los asuntos de su competencia, «la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9), correspondiendo a la ley la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre; y 46/1992, de 2 de abril) y sin romper con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, FJ 3).

De este modo, la STC 214/1989 ha señalado que el «régimen local», que es, por tanto, el «régimen jurídico de las Administraciones Locales», resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también –y no excluye– lo relativo a las competencias de los Entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.18.^a de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el «régimen local» –equivalente, a «régimen jurídico de las Administraciones Locales» haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas».

Así, señala la STC 159/2001, de 5 de julio: «esta noción [la resultante de las primeras sentencias constitucionales] es la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985».

Adoptando, pues, la diferenciación entre la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y la autonomía de los entes locales, a la que se hizo referencia anteriormente, cabe concluir que la primera se desarrolla en el marco de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía, mientras que la segunda encuentra su concreción en el marco más amplio y de perfiles más difusos de la Constitución, los Estatutos de Autonomía, el bloque de

²¹ De cuya constitucionalidad puede dudarse, pues permite que mediante Ley del *Parlament*, aprobada por mayoría absoluta, pueda extenderse la organización comarcal a todo el territorio catalán. Esta previsión no se acomoda a lo dispuesto en el artículo 93 EACAT, que exige sólo la aprobación de una Ley (sin quórum, por tanto) para «la creación, modificación y supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico de estos entes».

constitucionalidad y la legislación sectorial estatal y autonómica. La garantía institucional de la autonomía local garantiza a los entes locales un haz de competencias propias, pero la Constitución no establece ni un contenido concreto, ni cuál es el mínimo competencial que debe corresponderles. A diferencia de lo que sucede en la distribución competencial Estado-CCAA, construida sobre la base de las listas de materias de los artículos 148 y 149 CE, en el caso de las competencias de los entes locales existe un apreciable margen de configuración por el legislador que, no obstante, encuentra su límite en el respeto a la reiterada garantía institucional y su núcleo o contenido esencial.

Dicho contenido indisponible ha sido decantado por la jurisprudencia constitucional para quedar circunscrito al derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro del asunto o materia de que se trate (SSTC 32/1981, 27/1987, 170/1989, 40/1998 y 109/1998, entre otras). Dentro de ese marco, es al legislador al que le corresponde la identificación de los intereses de los entes locales, sin perder de vista el respeto a la garantía institucional de la autonomía local.

Quizás haya sido la STC de 13 de abril de 2000 la que se ha fijado más a fondo en lo que significa la autonomía financiera como vertiente de la autonomía local al argumentar: «el principio de autonomía (para «la gestión de sus respectivos intereses», según el artículo 137 CE que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre, F. 8) La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, F. 3; 63/1986, de 21 de mayo, F. 11; 201/1988, de 27 de octubre, F. 4; 96/1990, de 24 de mayo, F. 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, F. 6; 132/1992, de 28 de septiembre, F. 8; 237/1992, de 15 de diciembre, F. 6; 331/1993, de 12 de noviembre, F. 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, F. 10; y 171/1996, de 30 de octubre, F. 5; 166/1998, de 15 de julio, F. 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, F. 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, F. 7; 331/1993, de 12 de noviembre, F. 2B; 233/1999, de 16 de diciembre, F. 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre, F. 4). Aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el art. 142), sin embargo, tiene un límite «en el marco de las disponibilidades presupuestarias» (STC 96/1990, de 24 de mayo, F. 7).

Para finalizar, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es también muy amplia, de la que no puede dejarse más que un breve apunte²². Por señalar alguna de los más recientes fallos, en STS de 21 de marzo de 2007 se señala, en línea muy clara con la jurisprudencia constitucional: «La autonomía local constitucionalmente reconocida consiste en esencia en el derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, pero no se traduce en una competencia ilimitada; es un poder de autoorganización al que corresponden ciertas competencias, pero éstas tienen el alcance y los límites legalmente establecidos, entre los que se encuentran los que en materia retributiva acaban de señalarse».

²² Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, aunque algo anticuado, puede consultarse en VV.AA., *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

Artículo 4

1. La bandera de la Comunidad de Madrid es roja carmesí, con siete estrellas en blanco, de cinco puntas, colocadas cuatro y tres en el centro del lienzo.

2. El Escudo de la Comunidad de Madrid se establece por ley de la Asamblea.

3. La Comunidad de Madrid tiene himno propio, siendo éste establecido por ley de la Asamblea.

4. Se declara fiesta de la Comunidad de Madrid el día dos de mayo¹.

COMENTARIO

BLANCA CID VILLAGRASA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Una medalla o moneda fraccionada cuyas dos partes, al arrojarse al suelo, manifiestan su encaje, eso es lo que en su etimología significa símbolo. De ahí que ese término exprese siempre una alianza que se repone a partir de una excisión previa entre sus piezas fragmentadas.

A una reforma de la razón, se corresponde una redefinición del símbolo como misterio del arte, lo sutil y elíptica referencia a lo sagrado que es lo propio de toda religión. El proceso de secularización del poder político y cívico, ha hecho imprescindible y necesario esa noción de símbolo. Sólo ella permite expresar, ese carácter de comunidad compartida que llamamos nación.

Se trata en cierto modo de ritos laicos que surgen en torno al Estado, y que, si en unos casos se ritualizan como ocurrió en Francia con el soldado rural del ejército de Napoleón, cuyo nombre de Chauvin ha dado lugar a la palabra chauvinismo, en otros «no cuaja», como pasó con el «héroe español» Eloy Gonzalo².

Precisamente lo que define a una comunidad nacional es la espontánea capacidad de generar formas simbólicas vivas que puedan promover acontecimientos. El símbolo es pues, la contraseña que ratifica a esa nación o pueblo. Es también la alianza entre sus partes: es la comunidad nacional, la instancia soberana que ostenta el poder político.

Así entendidos los símbolos, los de España son como aquellos que, sin renegar de la historia y de las tradiciones, se fundamentan en el siglo XX y más concretamente en 1978 y la aprobación de la Carta Magna. Es decir, son aque-

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

² Vid. Carlos Serrano «Nacimiento de Carmen. Símbolos, mitos y nación» Ed. Pensamiento de Taurus, Madrid, 1999.

llos símbolos que aunque no son míticos, representan una voluntad, la voluntad de la nación española que, aunque a veces parece tenue, casi desfalleciente, ha sabido ir construyendo las instituciones que hace posible la convivencia entre españoles.

Así debe interpretarse el artículo 4.2 de la Constitución Española y también el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Madrid, donde sus símbolos: bandera, escudo, himno y fiesta, no tenían precedente alguno, porque ni siquiera Madrid tenía una fuerte voluntad de ser «entidad regional histórica». Y si la Región no quería ser entidad histórica, ¿cómo podía tener símbolos que la representasen?.

La falta de verdadera entidad regional histórica de la Autonomía madrileña influyó decisivamente en el proceso de elaboración y consolidación de sus símbolos políticos. Reflejo claro de ello fue que en la primera redacción del artículo 4 del Estatuto de Autonomía remitía a una Ley el establecimiento de sus símbolos propios. La reforma operada en el Estatuto de Autonomía por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, pudo recoger bastantes años después una descripción formal de la bandera de la Comunidad al establecerse en el nuevo artículo 4 del Estatuto en el apartado primero, el color, las estrellas y la colocación de las mismas en la bandera de la Comunidad, remitiendo para la regulación del escudo y del himno a una ley de la Asamblea de Madrid.

De esta forma Madrid, a pesar de lo conflictivo que fue el diseño, elaboración y aprobación de sus símbolos, hoy se identifica plenamente con su bandera, escudo e himno hasta el punto de incluirlos en su norma institucional básica dotándoles de una especial relevancia representativa e identidad propia. Hoy 25 años después, Madrid no sólo goza de un fuerte arraigo como Comunidad Autónoma, sino que sus símbolos no se discuten ya. La bandera ondea en todos los establecimientos o edificios de la Comunidad junto con la bandera española.

Y es que, el ciudadano madrileño ha asumido como propios los emblemas madrileños, incluso el gran desconocido, como es el himno; sus símbolos representan la condición de ciudadano regional de Madrid.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

A lo largo de este epígrafe se verá que la elaboración de los emblemas de Madrid no fue fácil porque no se trataba de crear símbolos políticos totalmente nuevos, que no tuvieran nada que ver con el pasado histórico, pero tampoco lo contrario, de tomar sin más el pasado. Se buscó una solución distinta que pasó por una reelaboración de antiguos elementos simbólicos adaptándolos al espíritu de los nuevos tiempos.

Al constituirse la provincia de Madrid en la Comunidad de Madrid el Consejo de Gobierno quiso instituir con prontitud los símbolos comunitarios, por entender que podían servir de fermento catalizador de la inexistente identidad regional.

Movidos por aquel deseo, apenas tres meses después de iniciar su andadura el Estatuto de Autonomía, Joaquín Leguina y Agapito Ramos que eran

Presidente y Consejero de Trabajo de la Comunidad de Madrid respectivamente, tomaron la iniciativa de dirigirse a Agustín García Calvo para pedirle que escribiera la letra del himno oficial y a D. Pablo Sorozábal Serra la música. El estudio de la Bandera y del Escudo de la Comunidad le fue encomendado al escritor y crítico de arte Santiago Amón, siendo diseñados por el artista Antonio Cruz Novillo. Dicha iniciativa se formalizó en una proposición de Ley presentada ante la Cámara por el Grupo Parlamentario Socialista y Grupo Parlamentario Comunista publicada en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid núm. 17, de 28 de diciembre de 1983.

El Pleno de la Cámara, tomó en consideración la proposición de ley el 1 de diciembre del año antedicho y, la Mesa oída la Junta de Portavoces, acordó el 7 de diciembre crear una Comisión especial integrada por seis Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, cuatro del Grupo Parlamentario Popular y dos del Grupo Parlamentario Comunista para la elaboración del dictamen de la proposición de ley por el procedimiento de urgencia.

Se presentaron catorce enmiendas por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista.

Tras la elaboración del dictamen fue debatida y sometida a votación en la sesión plenaria de 1 de diciembre de 1983, aprobándose la actual ley 2/1983, de 23 de diciembre de la Bandera, Escudo e Himno de la Comunidad de Madrid, desarrollada por Decreto 2/1984, de 19 de enero.

Ahora bien, lo que debería haber sido una ley de consenso fue denominada por la prensa y por los distintos Grupos parlamentario como la ley de «la guerra de los símbolos» o más concretamente «la guerra de las banderas», hasta tal punto fue la ausencia de acuerdos sobre su contenido (en concreto sobre la bandera y la letra del himno) que el Grupo Parlamentario Popular abandonó la sesión plenaria y no participó en su debate y votación final.

2.1. La Bandera de la Comunidad

La Ley 2/1983, siguiendo lo previsto en el artículo 4 del Estatuto de Autonomía en el artículo 1 establece que:

«La bandera de la Comunidad de Madrid es roja carmesí, con siete estrellas de plata, de cinco puntas colocadas cuatro y tres, en el centro del lienzo.»

Añadiendo el Decreto 2/1984, de 19 de enero, que desarrolla el contenido de la Disposición Adicional de la Ley 2/1983, en su artículo 1 que:

«...sus proporciones se atenderán al diseño que figura en el Anexo 1 del presente Decreto. Sus colores –gules y plata– serán los mismos que los que se contienen en la Disposición Adicional del Decreto.»

Para el diseño de la bandera se realizó un exhaustivo estudio sobre los símbolos utilizados en Madrid, analizando e investigando las publicaciones de los

estudios heráldicos sobre los escudos y las banderas de la Villa de Madrid: desde la publicación de Juan López de Hoyos del siglo XVI, el ilustre preceptor de Cervantes en su «Declaración de las Armas de Madrid» pasando por Mesonero Romanos hasta los estudios más recientes de Joaquín Carrascosa³ y José María Bernáldez Montalvó⁴ e, incluso se encargó un dictamen a la Real Academia de la Historia.

La bandera se eligió de color rojo, con la misma encendida tonalidad que ostentaba el pabellón de ambas Castillas. Situada en el centro de las dos Castillas parecía lógico que la Comunidad Madrileña hiciese doblemente suyo el tradicional color castellano de su tierra.

La primera duda que se suscitó fue cromática, esto es, morada o carmesí. La aparición del morado como color distintivo de Castilla no se remonta más allá del siglo XVII y en parte fue por la confusión promovida por el Conde Duque de Olivares, o derivadas, según cuentan del «pendón morado» que él hacía ondear en un regimiento suyo, de nombre «Castilla». Sin embargo, no era pendón sino estandarte y no era morado sino rojo carmesí (la intemperie convirtió en morada la tela roja). El auténtico color de Castilla era el rojo carmesí⁵.

Pero tampoco estaba nada claro qué color era el carmesí. Carmesí proviene de la palabra «Quermesí» que significa «el color del quermes»⁶, y si del quermes se obtuvo un color rojo encendido, de la cochinilla se logró un «grana subido», llamado «carmesí». En él preponderaba el matiz vivo del rojo sobre el apagado grana hasta el extremo de que, «carmesí» se equiparó a «tela roja sin otra diferencia específica».

El Grupo Parlamentario Popular en una de sus enmiendas intentó eliminar el adjetivo «rojo» y dejar sólo «carmesí» aduciendo que el término «rojo» podía llevar a confusión porque tiene muy distintas tonalidades, no así el carmesí, que es un color muy concreto, porque es sinónimo de escarlata y, «si se sabe lo que es escarlata se sabrá que es amoratado. No es rojo colorado. Es rojo un poco amoratado.»⁷. No fue ésta sin embargo la idea que del color carmesí tenían el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Comunista que pensaron que la supresión del adjetivo «rojo» podría acarrear como había pasado en Murcia que la bandera se cromase en morado⁸.

Al final, después de analizar toda la información acumulada, en la ley se especificó el color de la bandera como «rojo carmesí» y en el Decreto se optó por utilizar el denominado «Super Warm Red» del Catálogo Internacional Pantone.

³ Vid. Joaquín Carrascosa «Historia de los Escudos de la Villa de Madrid», Ed. Ilustrada Madrid.

⁴ Vid. J.M. Bernáldez Montalvó «Historia de la Institución madrileña», Ayuntamiento de Madrid 1989.

⁵ Vid. Joaquín Carrascosa, en «Historia de los escudos de Madrid», donde se dice «En dos de sus estancias, separadas por divisiones diagonales, figura la Osa pasante, poniendo en un campo de plata y en dos estancias opuestas cimentabase un Castillo en rojo»

⁶ Quermes es un insecto del mismo género que la cochinilla.

⁷ Vid. Diario de Sesiones núm. 52, 20 de diciembre de 2003, p. 894, palabras de la Ilma. Sra. Diputada Bigador Altuna.

⁸ Vid. Diario de Sesiones núm. 52.

En relación con las estrellas «siete estrellas de cinco puntas, colocadas cuatro y tres en el centro del lienzo.»

Cada estrella representa una de las estrellas de la constelación de la Osa Mayor, que se recorta sobre la Sierra de Guadarrama dominando de esta manera, el cielo de las tierras que formaban el antiguo Concejo Madrileño, creado en tiempo de la Reconquista y que ocupaba el territorio al sur de dicha sierra y alcanzaba hasta el río Tajo.

Osa y Carro, son citados textualmente por Juan López de Hoyos al decir:

«Tienen las armas de Madrid por orla de siete estrellas en campo azul, por las que vemos junto al norte, que llamamos en griego Bootes, y en nuestro castellano por atajar cosa y fábulas, llaman el Carro, las cuales andan junto a la Ursa, y por ser las armas de Madrid osa tomó las mismas estrellas que junto a la Ursa como hemos dicho, anda, por razón de que como en tiempo de Don Alfonso VI viniendo a ganar este reino de Toledo, el primer pueblo que ganaron fue Madrid, y para denotar que así como aquellas siete estrellas que andan alrededor del Norte son indicio de la revolución y del gobierno de las orbes celestiales, así Madrid como alcázar y casa real y primeramente ganado, había de ser pueblo de donde los hombres conociesen el gobierno que por la asistencia de los reyes y señores de estos reinos de Madrid había de salir, y también porque este nombre Carpetano, como abajo declaramos, quiere decir Carro, por eso tomó las siete estrellas que en el cielo llamamos Carro.»

Con los escritos de López de Hoyos queda a la vista el significado de las siete estrellas bajo el nombre de Carro o de Osa. Lo que, sin embargo, debe aclararse es que, este autor, en ningún caso se refiere a la Villa de Madrid, sino a la Comarca entera que recibe este nombre, hoy nuestra Comunidad de Madrid.

Respecto al número de puntas de estrellas no parece saberse muy bien el origen porque a lo largo de los siglos Madrid ha tenido en sus símbolos estrellas de cinco, seis y ocho puntas.

En el estudio ya citado de Joaquín Carrascosa aparece un escudo con siete estrellas de seis puntas, en plata, sobre el cuerpo de una osa. En otra ilustración del estudio aparece un escudo del año 1967, similar al utilizado actualmente, pero con estrellas de cinco puntas en vez de seis. Razones todas éstas por las que los distintos Grupos Parlamentarios tampoco llegaron a un acuerdo.

El Grupo Parlamentario Popular en una de sus enmiendas propuso estrellas de seis u ocho puntas explicando que en la heráldica madrileña las estrellas eran de seis y ocho puntas. Las estrellas en el escudo del Ayuntamiento madrileño son de seis puntas y no se incluyeron hasta el año 1548: «las primeras estrellas, son de una portada de una obra de López de Hoyos por un escudo de Juan Hurtado de Mendoza⁹, y eran de ocho puntas. En el escudo de Madrid aparecen siete estrellas de 8 puntas grabadas. Sin embargo, en el blasón matritense que orna la portada de la Historia de la Villa de Madrid, que

⁹ Vid. «Historia y relación verdadera de la enfermedad, felicísimo tránsito y suntuosas exequias de la Serenísima Reina de España D.^a Isabel de Valuas, nuestra Señora....», Madrid. Pierres Cosin 1569.

es sinónimo de Facultad, las estrellas eran de seis puntas. En opinión de este Grupo, las estrellas de cinco puntas en la Villa de Madrid eran totalmente excepcionales y el incluirlas supone un clara ruptura con el pasado. Además, las estrellas de cinco puntas tienen un contexto revolucionario, tal es la estrella del Islam, de Chile, Cuba, las Antillas, etc.¹⁰

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Comunista mantuvieron su idea inicial de estrellas de cinco puntas por dos razones fundamentales:

La primera razón por entender que, según el Rey de Armas, Secretario perpetuo de la Academia de la Historia y autoridad fundamental en la materia: D. Vicente Cadenas y Vicent, en su *Diccionario heráldico*¹¹, las estrellas se definen como las que constan de cinco rayos o puntas y, en el caso de que lleven más rayos es preciso indicarlo y explicarlo.

La razón y quizá la más importante fue porque por las mismas razones se puede decir que en la antigüedad ha habido de cinco y de ocho puntas. Por lo tanto, esta es una opción, perfectamente legítima¹². Así las estrellas gozarían de un trazado visual de un sistema estelar pentagonal, ya que las cinco puntas permiten una estructura básica de su trazado en pentágono, el más enigmático de los polígonos.

Desde esta perspectiva se eligió para estar representadas en la bandera de Madrid las siete estrellas que proceden del escudo de la Villa de Madrid, en el que figuran desde 1548 pero, para diferenciarse de las estrellas del escudo de la Villa (que son de seis puntas), con cinco puntas, simbolizando este número las cinco provincias castellanas que circundan la Comunidad de Madrid: Avila y Segovia pertenecientes a Castilla y León y Toledo, Guadalajara y Cuenca de Castilla-La Mancha¹³.

¹⁰ Vid. Diario de Sesiones núm. 52, de 20 de diciembre de 1983, p. 1983, el Ilmo. Sr. Diputado Cánovas del Castillo y Fraile dijo: «Siente mi Grupo verdaderamente el que hayan sido inútiles, hasta el presente momento, las tendencias a hacer más concreta la Bandera de la CAM ya que, realmente las 7 estrellas de cinco puntas es una cuestión que, careciendo de Corona e incluso de todo otro elemento característico, no dice absolutamente nada respecto a lo que la Comunidad de Madrid entraña. Puedese poner toda una especie de rupturista sentido con el pasado; puede poner toda una serie de renovación, todo lo que quierase poner, pero la verdad que es que si no imaginamos a cualquier héroe de Madrid que hubiera sido envuelto su túmulo con la Bandera colorada, roja, con siete estrellas de cinco puntas, desde Juan de Mena a Cisneros o desde Cervantes a Lope y no digamos Daoiz o Velarde, o Malasaña, o Cascorro y les hubieran dicho: «Esta es tu bandera», hubieran contestado -como hubiera dicho cualquier ortegiano- «No es esto, no es esto». Esta Bandera acaba de ser absolutamente desconectada de lo que podría haber sido representativo y es muy lamentable que quede así.»

¹¹ Vid. «Diccionario heráldico» de Vicente Cadenas y Vicent, Hidalguía 1954; «Diccionario heráldico y nobiliario de los Reinos de España» de Fernando González-Doría, Ed. Bitácora, S.L., 1994 y «Heráldica Española», de Luis F. Messía de la Cerda y Pita. Ed. Aldaba Ediciones. 1990.

¹² Vid. Diario de Sesiones núm. 52, 20 de diciembre de 1983, p. 900, el Ilmo. Sr. Diputado Hernández añade «... y lo único que no me parece legítimo es, teniendo en cuenta el diseño global, darle la vuelta al asunto y darle carácter ideológico, porque el Grupo Parlamentario Popular ha entrado de hoz y coz en el error, y lo va a tener muy mal para salir de él, porque es un asunto que no tiene ninguna salida. Hemos discutido el tema a través de la historia de que las estrellas de cinco puntas no son cosa rara que pretenden los «colorados» o los más o menos colorados, en la enseña y el escudo de Madrid, según pretende el Grupo Parlamentario Popular».

¹³ Vid. Fernández Nieto, B; García San Juan, A. «Aproximación a las instituciones de la CAM», Madrid 1995, p. 50.

Respecto al uso y colocación de la Bandera, los artículo 3 y 4 de la Ley 2/1983, establecen que la Bandera deberá ondear en el exterior y ocupar lugar preferente, junto a la de España, en el interior de todos los edificios públicos de la Administración Autonómica y de las Administraciones municipales situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo establecido en los artículo 3.1. y 4 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, sobre la Bandera nacional.

Cuando se utilice la bandera de la Comunidad conjuntamente con la de España y con la del Municipio u otras Corporaciones, corresponderá el lugar preeminente y de máximo honor a la de España, conforme a lo previsto en el artículo 6 de la ley 39/1981.

Si el número de banderas que ondean juntas, fuere impar, el lugar de la autonómica sera el de la izquierda de la de España para el observador; si el número de banderas que ondean juntas fuere par, el lugar de la autonómica será el de la derecha de la de España para el observador.

El tamaño de la bandera de la Comunidad no podrá ser mayor que el de la de España, ni inferior al de otras entidades, cuando ondeen juntas.

2.2. Escudo de la Comunidad

El escudo de la Comunidad de Madrid aparece regulado en el artículo 2 de la Ley 2/1983, donde se blasona de la siguiente forma:

«De un sólo cuartel de gules y en él, de oro dos castillos pareados, almenados, donjonados, aclarados de azur y mampostados de sable, surmontados en el jefe por siete estrellas de plata, colocadas cuatro y tres.

Al timbre, corona real, cerrada, que es un círculo de oro engastado en piedras preciosas, compuesto de ocho florones de hoja de acanto, visibles cinco, interpoladas de perlas y de cuyas hojas salen sendas diademas sumadas de perlas, que convergen en un mundo de azur, con el semimeridiano y el ecuador de oro, sumado de cruz de oro. La corona forrada de gules.»

Por su parte la Disposición Adicional del Decreto 2/1984 de desarrollo del contenido de la Disposición Adicional de la Ley 2/1983 establece los colores del escudo de la Comunidad de Madrid.

Los autores del proyecto decidieron documentarse en el escudo de la Villa y Corte, para intentar reducir sus armas y extenderla a los símbolos de la nueva realidad autonómica. En la labor de documentación heráldica dos fueron los trabajos más importantes que tuvieron en cuenta. El estudio de José María Bernáldez, archivero de la villa del Ayuntamiento de Madrid¹⁴ y el citado de Joaquín Carrascosa, que reúne en su opúsculo, nueve escudos ilustrados de la Villa de Madrid con la ventaja de hacer referencia a la fecha y ocasión¹⁵.

¹⁴ Vid. Bernáldez Montalvó, J.M. «El escudo heráldico de la Villa de Madrid, otra vez» en Revista de la Biblioteca, Archivo y Museo del Ayuntamiento de Madrid, núm. 5, 1979. Madrid.

¹⁵ Vid. op. cita Carrascosa. J. Historia de los Escudos de la Villa de Madrid.

Pero los autores del proyecto no tenían la idea de rescatar la heráldica como ciencia, sino incluir y armonizar aquellos elementos de la heráldica madrileña que representasen lo mejor posible al ciudadano con su Comunidad pero actualizándolo en el diseño con los nuevos tiempos.

En este sentido se excluyó la incorporación al nuevo escudo de «los cuarteles» tradicionales, y de otro símbolo como el oso y el madroño del escudo de la ciudad de Madrid, que por caracterizar tradicionalmente la capitalidad de Madrid no permitían su extensión al resto de la Comunidad.

Sobre el fondo rojo (el fondo mismo de la bandera) ocuparán y definirán el centro del escudo dos castillos entonados en color amarillo, que simbolizan el oro, por ser de oro los que resplandecen en el emblema respectivo de las dos Castillas¹⁶.

Entrelazados y yuxtapuestos, estos dos castillos expresan la idea visible de verse Madrid circundada por esta y aquella Castilla, al tiempo que viene a proyectar su propia complejidad extensiva hasta los límites precisos de las cinco provincias que la abrazan, a las que ya me he referido antes.

Los dos castillos así dispuestos ocupan la frente del escudo por mejor destacar en su novedad heráldica la nueva realidad política y por resumir, asimismo, el signo renovador, propiamente autonómico, en relación con los que configuran el escudo propio de la capital, punto centralizador, ahora, o centralista de aquellos extremos o partidos judiciales concebidos a manera de adorno periférico y en forma de «damero maldito».

Las siete estrellas colocadas cuatro y tres obedecen a lo ya dicho de las mismas para la bandera, pero su inclusión en el escudo fue por la más natural de las causas que de noche presiden Madrid y su restante territorio: «Madrid y sus cielos claros y extendidos por todas partes, no hallando otro límite que «las partes del norte por toda la parte de poniente». A tenor de ello, como ya he explicado, las siete estrellas se verán agrupadas en forma de constelación¹⁷.

La corona real entonada en amarillo y con diadema viene del escudo de Madrid, como bien se explica en el libro ya citado de Juan López de Hoyos «Declaración de las Armas de Madrid» al decir:

«Tienen las armas de Madrid sobre el madroño y la osa la corona real, cuya razón es de los años pasados de 1544, haciendo cortes en Valladolid el emperador Carlos V, Rey

¹⁶ Vid. Oscar Ignacio Mateos y de Cabo en «El Diario Público de la Comunidad de Madrid», Dirigido por Enrique Álvarez Conde, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. U.S.P. Madrid, 2003. Este autor en la p. 158 explica que existe un precedente de un Escudo de Madrid de 1222, en el que aparecen dos castillos en plata. Aunque el escudo de la Comunidad sea este de 1222 se ha sustituido la plata por el oro, por ser el color que aparece en el emblema respectivo de las dos Castillas. Se recoge, por tanto, el vestigio histórico pero dotándolo de un nuevo significado, pues los dos Castillos del Escudo de la Comunidad de Madrid van a significar la nueva realidad política de Madrid...»

¹⁷ Vid. Amón. S.; Cruz Novillo J.M. «El Escudo y la Bandera. Memoria y diseños de los símbolos de la Comunidad de Madrid», 1984, p. 54. Estos autores explican que «en cuanto a la colocación de las estrellas no se trata en absoluto de transcribirlas en el mismo orden astronómico en que se encuentra en el firmamento madrileño, sino en forma de «constelación». Su colocación busca, de esta manera, un alcance puramente estético que no tiene que estar reñido con su consideración como «fenómeno prioritariamente natural».

de España, padre del serenísimo y católico Rey Don Felipe, nuestro señor, yendo por procuradores de cortes de esta villa de Madrid Don Juan Hurtado de Mendoza, señor de Fresnos de Torote y Pedro Juárez, acabadas las cortes, mandaron que entregase sus memoriales, advirtiéndole en lo que pedían se les hiciese merced, y el dicho Don Juan Hurtado, como tan ilustre, docto y magnánimo, suplicó que la merced que a él le habían de hacer en particular la hiciese a su patria y que le diese una corona real que en sus armas trajese. El Emperador, por la voluntad que siempre a Madrid tuvo, antes y después que se le quitasen las cuartanas, lo tuvo por bien y le hizo esta merced, y de este tiempo se puso en las armas de Madrid la corona Real y a esta causa se llamaba «Coronada Villa de Madrid».

El que el escudo de la Comunidad de Madrid ostente la Corona real se explica porque la antigua provincia y actual Comunidad goza de la espléndida huella histórico-arquitectónica de los «Reales Sitios». La nueva autonomía tiene por capital la misma que es del Estado, al tiempo que residencia oficial del Rey D. Juan Carlos I, merecedor de verse significado, y para honra de los otros moradores, en la corona que remata el escudo.

También el diseño de los castillos planteó problemas de interpretación de los antecedentes iconográficos. Castillos con una, dos o tres torres. Con una, dos o tres ventanas. La forma elegida es la más respetuosa con la tradición y la que permitió a juicio de D. Santiago Amón una formalización más congruente con la estructura general del Escudo.

La colocación y uso del escudo, según establece el artículo 4 del Decreto 2/1984 habrá de figurar en:

1. Las placas de las fachadas de los edificios dependientes de la Comunidad de Madrid.
2. Los títulos acreditativos de condecoraciones.
3. Las publicaciones oficiales.
4. Los documentos impresos, sellos, membretes de uso oficial de la Comunidad de Madrid.
5. Los distintivos usados por las autoridades de la Comunidad de Madrid.
6. Los edificios públicos y los objetos de uso oficial en los que por su carácter representativo deban figurar los símbolos de la Comunidad de Madrid.

2.3. Himno de la Comunidad

La ley 2/1983, en sus artículos 6 y 7 establece que: «*El himno de la Comunidad de Madrid se compone del poema de tres estrofas que figura como Anexo I de la presente Ley y la correspondientes partitura musical que figura como Anexo 2.*

Para los usos que reglamentariamente se determinen, la Comunidad de Madrid dispone la versión abreviadas del himno exclusivamente musical, cuya partitura figura como Anexo 3 de la presente Ley.

*Anexo I**Himno de Madrid*

1

*Yo estaba en el medio:
giraban las otras en corro
y yo era el centro.
Ya el corro se rompe
ya se hacen estado los pueblos
y aquí de vacío girando
sola me quedo.
Cada cual quiere ser cada una:
no voy a ser menos:
¡Madrid, uno, libre, redondo
autónomo, entero!
Mire el sujeto
las vueltas que da el mundo
para estarse quieto*

2

*Yo tengo mi cuerpo:
un triangulo roto en el mapa
por ley o por decreto
entre Avila y Guadalajara
Segovia y Toledo:
provincia de toda provincia
flor de desierto
Somosierra me guarda del Norte y
Guadalajara con Gredos;
Jarama y Henares al Tajo
se llevan el resto
Yo soy el Ente Autónomo Último
y puro y sincero.
¡Viva mi dueño
que, sólo por ser algo
soy madrileño!*

3

*Y en medio del medio,
Capital de la esencia y potencia,
garajes, museos,
estadios, semáforos, bancos,
y vivan los muertos:
¡Madrid, Metrópoli, ideal
del Dios del Progreso!*

*Lo que pasa por ahí, todo pasa
en mí, y por eso
funcionarios en mí proletarios
y números, almas y masas
caen por su peso;
y yo soy todos y nadie,
político ensueño.
Y ése es mi anhelo,
que por algo se dice
«De Madrid, al cielo»*

Anexo 2

Partitura de la versión íntegra del Himno de Madrid, para coro mixto y banda.

Anexo 3

Partitura de la versión abreviada del Himno de Madrid, para banda sin coro».

El himno de Madrid es junto con el de Aragón y Extremadura una nueva composición musical y poética realizada ad hoc por encargo de los dirigentes autonómicos.

El Consejero de Trabajo junto con el entonces Presidente de la Comunidad eligieron para la música a D. Pablo Sorozábal Serrano, hijo del compositor del mismo nombre que fue autor de zarzuelas muy célebres. Para la letra del himno se escogió a D. Agustín García Calvo, catedrático de filología, por ser un poeta que no estaba en la línea de ningún partido político, sino al contrario «mantiene una posición crítica respecto de los partidos».¹⁸

La música no suscitó problema alguna y se aprobó por consenso, no puede decirse lo mismo de la letra del himno.

Al margen del peculiar ideario político de García Calvo¹⁹ sus versos suscitaban reticencias.

Según manifestaciones que figuran en una carta de 7 de septiembre de 1983, dirigida por García Calvo a Tierno Galván, acordaron en común que el himno debía tener dos funciones: por un lado, que pudiera ser usado como un himno convencional, y por otro, revelar discretamente a quien así quisiera oírlo lo que de conflictivo y por ende de irónico hubiere en la constitución de Madrid Autónomo.

La elección de García Calvo como autor literario del Himno madrileño no fue una decisión arbitraria. García Calvo era y es un destacado filólogo, con una extensa y valiosa obra académica. En opinión de D. Francisco J. Bobillo²⁰.

¹⁸ Vid. Diario de Sesiones núm. 56, 23 de diciembre de 1983, p. 986.

¹⁹ Vid. García Calvo «Democracia. Apuntes para una conferencia» en Actualidades, Lucina, 1980, p. 97 a 129, véase asimismo, su libro «Que es el Estado» Barcelona, la Gaya Ciencia, 1977.

²⁰ Vid. Francisco J. Bobillo «El sonajero de los pueblos. Himnos oficiales de las Comunidades Autónomas españolas» Ed. Biblioteca Nueva, Madrid 2002, pp. 248 a 249.

El autor fue elegido por ser un candidato muy acorde con el peculiar ambiente cultural que existía en la capital de España a comienzos de los años 80. El ambiente innovador, satírico y festivo (el cual desde el Ayuntamiento, impulsa Tierno Garván con sus Bandos) pudo acaso influir en el momento de elegir al autor del himno y de pensar en su contenido.

El Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid se opuso frontalmente a este himno. A juicio de la Ilma. Sra. Diputada, la Sra. Bidagor Altuna no se puede comprender cómo su autor ha podido hacer un panegírico de Madrid y de su región de esta forma tan desacertada. No refleja en absoluto, ni a su gente ni a su espíritu, y como Autonomía la describe desacertadamente²¹.

Transcurridos desde entonces veinticinco años, el himno de la Comunidad continúa siendo ignorado por los madrileños. El Grupo Parlamentario Popular, tan crítico con su letra, una vez alcanzada la mayoría parlamentaria en las elecciones autonómicas celebradas en 1996, ha preferido no reabrir debate y mantener la vigencia legal del himno. Normalmente, el gobierno autonómico utiliza la versión abreviada, sólo musical, que la ley contempla, en lugar de afrontar una nueva polémica que presumiblemente se produciría.

La primera palabra del Himno es «Yo», por lo que parece que el poema está escrito en primera persona del singular. Es éste el único himno autonómico que es en singular y da la impresión de estar conversando con aquellos que lo canten o lo lean. Pero luego, en cada una de sus estrofas se pasa de la primera a la tercera persona. En el himno, Madrid es el narrador y el personaje narrado²².

Por otro lado, el himno de Madrid es junto con el de Aragón y Extremadura, una nueva composición musical y poética y, uno de los himnos autonómicos oficiales más largo, por el número de versos, en el que la primera estrofa cuenta con catorce versos y la segunda y tercera, al añadirseles una especie de remate o estrambote de tres versos, tienen diecisiete cada una de ellas. Estos versos son de arte menor para que resulte más fácil de memorizar y de cantar y es polisílabo como el de Aragón, Valencia y Extremadura.

La rima es asonante con encadenamientos, anáforas y estribillos como recursos rítmicos.

En suma el himno de Madrid tiene un ritmo interno del poema muy medido, clásico pero con nociones plenamente actuales, con un sentido un tanto absurdo e irónico²³.

²¹ Vid. Diario de Sesiones núm. 52, 20 de diciembre de 1983, p. 903. La Ilma. Sra. Diputada insiste diciendo «Es cierto que no tiene tradición autonómico, pero no parece que pueda favorecerle la primera estrofa del Himno en que la compara a «un corro o noria», donde Madrid está girando, por encontrarse en el centro de un mapa geográfico y, como nadie la quiere salta al vacío y sola se queda... la segunda estrofa es todavía peor, a mi modo de ver, que la primera. Compara a la Comunidad con un cuerpo; dice estar «roto geográficamente por mandato» y la compara a un «desierto»... La estrofa final, estrofa pegadiza, de «Viva mi dueño, que, sólo por ser algo, soy madrileño», a parte de producir risa, la considero desacertada y demencial... La estrofa núm. 3 que quiere reflejar a Madrid Capital, es pobre, burda y chabacana; ni siquiera popular...»

²² Vid. op. cita Francisco J. Bobillo, p. 253.

²³ Vid. op. cita Francisco J. Bobillo, p. 256.

Respecto a la utilización del himno de la Comunidad de Madrid, el artículo 5 del Decreto 2/1984, establece que:

«El himno de Madrid podrá utilizarse en sus dos versiones, para coro mixto y banda, y abreviada para banda sola recogida en el Anexo 3 de la Ley.

A tal efecto se consideran actos oficiales de la Comunidad de Madrid los siguientes:

1.º Todos aquellos organizados por la Comunidad de Madrid u Organismos Públicos dependientes de ella.

2.º Todos aquellos organizados por Municipios del territorio de la Comunidad de Madrid a los que asista con carácter oficial cualquier miembro del Consejo de Gobierno o de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.»

De la redacción de este artículo podría entenderse que fuera de los actos oficiales es posible utilizar tanto la versión abreviada, como la íntegra de la que no se especifica nada en relación a su uso.

2.4. Protección normativa de los símbolos de Madrid

Finalmente es necesario hacer una breve referencia al artículo 5 de la Ley 2/1983 de la Bandera, el Escudo e Himno de la Comunidad de Madrid que, prohíbe la utilización del escudo y la bandera de la Comunidad en cualquier símbolo o siglas de partidos políticos, sindicatos, asociaciones o entidades privadas.

Artículo éste que debe completarse con la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera y enseñas Nacionales que, en su artículo 4 se refiere a las Comunidades Autónomas y, en su artículo 10 remite a la ley penal los ultrajes y ofensas a la bandera de España y a las banderas de las Comunidades Autónomas.²⁴

Así como con el artículo 543 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que establece como ilícito penal los ultrajes a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas castigándolos cuando se efectuasen con publicidad con multa de siete a doce meses.

2.5. Fiesta de la Comunidad

Por su parte, la Ley 8/1984, de 25 de abril, declara fiesta de la Comunidad el 2 de mayo.

La Comunidad Autónoma se acogió al día 2 de mayo de 1808, por ocupar un lugar de honor. Ese día el pueblo de Madrid cobró un protagonismo decisivo en la historia, en la defensa de la Nación.

²⁴ Hay que recordar las Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1992 y 119/1992 que declararon inconstitucional los párrafos 2.º y 3.º del artículo 10 de la Ley 39/1981 por considerar que regulaba materias objeto de competencia de una Ley Orgánica, en concreto el Código Penal.

III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO

Al hablar en este punto del derecho comparado es, necesario partir del análisis jurídico del artículo 4 de la Constitución Española que comienza diciendo en su apartado 1: *«la bandera de España esta formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas»*. Es significativo que la Constitución Española preste tan escasa atención a los símbolos nacionales y se refiera exclusivamente a la bandera. En opinión de, Pablo Lucas Verdú²⁵, la causa obedece a que dicho precepto no fue objeto de polémica y casi no originó debate en las Cortes. Se incluyó en la Constitución por la existencia de una minoría republicana que enarbolaría (aún hoy) como símbolo de sus reivindicaciones políticas la bandera tricolor; quizás aconsejó con buen criterio zanjar esta cuestión con todo el peso de la Constitución.

Resalta sin embargo, que el apartado 2 de este artículo 4 de la Constitución si señala expresamente que los Estatutos de Autonomía podrán establecer banderas y enseñas propias, como si con ello el constituyente quisiera atajar el sentimiento secesionista de los movimientos nacionalistas de algunas Comunidades autónomas.

En efecto, el apartado 2 del artículo 4 concreta el pluralismo simbólico, pluralismo cuyo único límite será el respetar el símbolo prevalente y unitario de la bandera de todos los españoles: Así dice: *«Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Esta se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.»*

No tiene mucho sentido el que la Constitución hable de banderas y enseñas porque según el Diccionario de la Real Academia son dos términos sinónimos, de manera que no se alcanza a entender con claridad la intención que tuvo el constituyente al emplear dos términos coincidentes en su significado. Las Comunidades Autónomas han entendido por enseña los otros signos con alcance simbólico distinto de la bandera que cumplen idénticas o semejantes funciones, tales como: el escudo, himno y día de la fiesta autonómica.

Si a tenor del artículo 2 de la Constitución se reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y se les atribuyen en el Título VIII una serie de competencias, parece lógico que se les reconozca el derecho a manifestar las señales que simbolizan a tales regiones y nacionalidades.

El constituyente ha dejado clara su intención de que las distintas Comunidades Autónomas pueden, si quieren, regular su simbolismo. Simbolismo éste que en alguna de ellas suscitó no pocos enfrentamientos con los agentes y autoridades del poder central y provocó, desgraciadamente pérdidas humanas.

Así las Comunidades Autónomas al redactar sus Estatutos de Autonomía y presentarlo ante las Cortes Generales, todas regularon la bandera, algunas

²⁵ Vid. Pablo Lucas Verdú en Comentarios a la Constitución Española de 1978, dirigidos por Oscar Alzaga Villamil Tomo I, artículo 4, Ed. Cortes Generales y Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1996, pp. 291 a 294.

regularon también las características de sus escudos y otras incluyeron referencias relativas a un himno oficial o fiesta comunitaria. Pero todas han terminado por legislar sobre la bandera, escudo, himno y fiesta oficial. Esta disparidad en los textos autonómicos no parece obedecer a una razón específica, porque si bien se podría pensar que en el caso de Cataluña y el País Vasco fue porque los redactores de los proyectos iniciales tomaron como modelo los anteriores Estatutos autonómicos, vigentes durante la II República. Sin embargo, tal respuesta no es del todo válida porque en el Estatuto republicano de Galicia no figuraba himno alguno, no obstante lo cual en su texto vigente de hoy sí aparece recogido.

Quizá la razón más común es la que se refiere a la falta de acuerdo entre las diferentes formaciones políticas representadas en las respectivas asambleas autonómicas.²⁶

Con todo, la Constitución Española sólo utiliza la palabra símbolo en su artículo 56.1 en el Título II bajo la rúbrica «De la Corona», dice: *El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia,...*» Esto es, la Corona y su personificación, el Rey, Jefe del Estado, es, siguiendo la literalidad de la Constitución, un símbolo y ello porque el constituyente entendió que el Rey simboliza lo que detrás del Estado existe en cuanto fundamento de unidad y permanencia: la unidad politerritorial de España.²⁷

La Corona simboliza, junto a la unidad del Estado, su permanencia en el tiempo, lo que no cambia, lo statu, lo que de cara a los hechos nacionales diferenciales, autonómicamente organizados, conserva el Rey como supremo eslabón en la articulación de las autonomías con el Estado y como garantía de articular en fórmulas unitarias, aunque no unificadas, las aspiraciones autonómicas²⁸. La Corona como símbolo ha de ser entendida y concebida como el emblema o cuerpo que integra a todos y cada uno de los distintos territorios dotados de personalidad jurídico-pública organizados como «fragmentos del Estado».

En relación con las **banderas**, centrándome primero en la bandera de España es menester indicar que la bandera española goza de una posición privilegiada respecto al resto de las banderas autonómicas y no sólo ondea en los edificios públicos civiles y militares, sino también en los barcos de guerra y en los edificios de nuestras embajadas y legaciones extranjeras.

Además, la bandera española merece honores militares (saludos y escolta). Ha de ser respetada por todos los ciudadanos como símbolo patrio y ha de inculcarse dicho respeto en los centros de enseñanza. Tampoco hay que olvidar que la bandera de España se contempla en el Título Preliminar de las Constitución, cuya modificación es más difícil que el resto de la Constitución a tenor del artículo 168.

Adviertase que la Constitución no contempla las banderas de otras entidades menores como las municipales que, sin embargo, suelen ondear en edificios públicos.

²⁶ En la Comunidad canaria, por ejemplo, la propuesta de adoptar un himno oficial el popular paso-doble «Islas Canarias» fue rechazado de plano por los sectores nacionalistas.

²⁷ Vid. Diario de Sesiones del Congreso (Comisión), 5 de mayo de 1978, p. 642, (Pleno), 28 julio de 1978, pp. 2210 y ss.

²⁸ Vid. Herrero de Miñón «Regionalismo y Monarquía, Madrid, 1977, p. 19.

Pero, la bandera española no sólo se contempla en la Constitución, sino que se regula también en la Ley 39/1981, de 28 de octubre, del uso de la bandera española y enseñas. Ley que deroga el Real Decreto 2749/1978, de 24 de noviembre, sobre utilización de la bandera nacional y parcialmente también el Real Decreto 1511/1977, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Banderas y Estandartes, Guiones, Insignias y Distintivos.

Por su parte, en el Real Decreto 441/1981, de 27 de febrero, se regulan las especificaciones técnicas de los colores de la bandera de España y en la Ley 79/1980 de 24 de diciembre, la jura de la bandera de España.

Las banderas de las Comunidades Autónomas deben ondear en los actos celebrados en su territorio junto a la española, ocupando la segunda posición de los mástiles correspondientes. Cuando las banderas autonómicas ondeen juntas lo harán de acuerdo al criterio de la fecha de publicación de sus respectivos Estatutos en el Boletín Oficial del Estado, comenzando por la Comunidad donde se celebre el acto y a continuación las española, tal y como se prevé en el artículo 6 de la Ley 39/1981 que prevé que este orden sea inamovible, ya que el concepto de cesión en la bandera en el ámbito de las Comunidades no existe.

Las enseñas de las Comunidades Autónomas se colocan habitualmente a continuación de la bandera de España, es decir, a su derecha si es en alternancia y con un número impar de mástiles o a su izquierda si son pares. Ocupa por lo tanto, el segundo puesto en preeminencia. Las Comunidades Autónomas que tienen Ley o Decreto que afecte al orden de la bandera señalan que debe ocupar el puesto siguiente a la española, cuestión que no ofrece problemas, salvo que haya que disponer banderas nacionales de otros países.

En este último caso, la normativa autonómica contradice a la práctica internacional (a la que hace referencia la propia bandera de España) que establece el tratamiento igualitario de todos los Estados y sus enseñas, con lo cual las banderas extranjeras han de colocarse en nuestro país al mismo nivel que la española y a continuación de ésta, por el orden correspondiente. Sin embargo, en la práctica la autonómica toma precedencia habitualmente sobre la extranjera. En opinión de Carlos Fuente Lafuente²⁹ no es aconsejable que la autonómica preceda a la nacional extranjera, pero entiende perfectamente las resistencias políticas y sociales a que la bandera de nuestra Comunidad se vea desplazada en varios puestos por la presencia de enseñas de otros países. La cuestión no es fácil de resolver ya que las normas no recogen estos supuestos varios.

De cualquier forma, como criterio general, la ordenación de las banderas sigue el siguiente esquema:

- Bandera de España.
- Bandera de la Comunidad Autónoma donde se celebre el acto.
- Banderas de otras Comunidades Autónomas por su orden.

²⁹ Vid. Carlos Fuente Lafuente «Protocolo oficial: Las Instituciones españolas del Estado y su ceremonial» Ediciones Protocolo, 3.ª edición, Madrid, septiembre 2006.

- Bandera del municipio donde se celebra el acto, si existiera.
- Bandera de las capitales autonómicas, por el orden de las Autonomías, comenzando por la de la Comunidad donde se celebra el acto.
- Banderas de los municipios capitales de provincia, por orden de autonomías y dentro de cada Autonomía por número de habitantes.
- Bandera del resto de municipios españoles por número de habitantes o por orden alfabético (ambos criterios pueden utilizarse).
- Otras banderas oficiales, caso de la Europea o cualquiera Supranacional, lo normal es que se sitúe en un lugar aparte.

Si hay enseñas extranjeras, se colocarán por el denominado protocolo comparado.

Las diecisiete Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla disponen de banderas propias definidas en su correspondientes Estatutos de Autonomía y en muchas Comunidades desarrolladas posteriormente mediante leyes aprobadas por sus respectivos parlamentos.

El orden de las banderas autonómicas y sus características es el siguiente³⁰:

- País Vasco: Bicrucífera, compuesta de aspa verde, cruz blanca superpuesta y fondo rojo.
- Cataluña: Cuatro barras rojas en fondo amarillo.
- Galicia: Bandera diagonal de color azul sobre fondo blanco, que la atraviesa desde el ángulo superior izquierdo hasta el inferior derecho.
- Andalucía: Tres franjas horizontales verde/blanca/verde de igual anchura, tal como fue aprobada en la Asamblea de Ronda de 1918.
- Principado de Asturias: Cruz de la Victoria en amarillo sobre fondo azul.
- Cantabria: Dos franjas horizontales de igual anchura, la superior blanca y la inferior roja.
- La Rioja: Cuatro franjas horizontales de igual tamaño, rojo, blanco, verde y amarillo.

³⁰ Artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto Autonómico para el País Vasco. Decreto 318/1999, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Manual de Identidad Corporativa del Gobierno Vasco.

Artículo 8.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 30 de marzo, por la que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Artículo 6.1 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. Decreto 73/1985, de 18 de abril, de Especificación técnica de los colores de la bandera y del escudo de la Comunidad Autónoma.

Artículo 3.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

Artículo 3.1 de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

Artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1981, del Estatuto de Autonomía para Cantabria. Ley 9/1984, de 22 de diciembre sobre la bandera de Cantabria; ley 4/1987, de 27 de marzo, sobre el Uso conjunto de la bandera y escudo de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Artículo 3.1 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de la Rioja. Ley 4/1985, de 31 de mayo, reguladora de los signos de identidad riojanos.

- Región de Murcia: Sobre fondo rojo carmesí o cartagena en el ángulo superior izquierdo contiene cuatro castillos almenados en oro, distribuidos de dos en dos, y siete coronas reales en el ángulo inferior derecho, dispuestas en cuatro filas 1, 3, 2 y 1 elementos respectivamente.³¹
- Comunidad Valenciana: Cuatro barras rojas sobre fondo amarillo, coronadas sobre franja azul junto al asta, siendo la tradicional Senyera.
- Aragón: Cuatro barras rojas horizontales sobre fondo amarillo.
- Castilla-La Mancha: Compuesta de un rectángulo dividido verticalmente en dos cuadros iguales: el primero junto al mástil, de color rojo carmesí, con un castillo de oro mazonado de sable y aclarado de azul, y el segundo blanco.
- Canarias: Está formada por tres franjas iguales en sentido vertical, cuyos colores son, a partir del asta, blanco, azul y amarillo.
- Comunidad Foral de Navarra: Con bandera de color rojo con el Escudo en el centro.
- Extremadura: Está formada por tres franjas horizontales iguales, verde, blanca y negra por este orden.
- Baleares: Integrada por símbolos distintivos legitimados históricamente, estará constituida por cuatro barras rojas horizontales sobre fondo amarillo, con un cuartel situado en la parte superior izquierda de fondo morado y con un castillo blanco de cinco torres en medio. Cada isla podrá tener su bandera.³²

³¹ Artículo 4.1 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. Ley 4/1983, de 4 de mayo, de Uso de la Bandera regional.

Artículo 4.1 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autónoma de la Comunidad Valenciana. Ley 8/1984, de 4 de diciembre de regulación de símbolos de la Comunidad Valenciana y su utilización.

Artículo 3.1 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Aragón. Ley 2/1984, de 16 de abril, del Uso de la bandera y del Escudo de Aragón, y Decreto 48/1984, de 28 de junio, del Modelo Oficial de Escudo de Aragón y normas precisas sobre confección y características materiales de la Bandera de Aragón.

Artículo 5.1 y 2 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Artículo 6 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

Artículo 7.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Ley 7/1986, de 28 de mayo, de Regulación de los símbolos de Navarra, Decreto Foral 248/1986, de 28 de noviembre, y Ley Foral 24/2003, de 4 de abril de símbolos de Navarra.

Artículo 4.1 de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley 4/1985, de 3 de julio, de los símbolos de Extremadura y Decreto 28/1985, de 16 de julio, de Uso de los símbolos de Extremadura.

³² Artículo 6.1 y 2 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Illes Balears.

Artículo 5.2 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y el Decreto 104/1983, de 13 de octubre, modificado por Decreto 63/1989, de 20 de abril, de Regulación de símbolos de la Comunidad Autónoma, así como su utilización.

Artículo 3.1 de la Ley Orgánica 1/1985, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta.

- Castilla-León: Cuartelada y agrupa cuatro símbolos de Castilla y León. La bandera ondeará en todos los centros y actos oficiales de la Comunidad, a la derecha de la bandera española.
- Ciudad de Ceuta: Cuatro triángulos blancos y cuatro negros alternos formados por las diagonales de los vértices del rectángulo y las perpendiculares al centro de los lados al mismo, comenzando el color negro por el triángulo comprendido entre el vértice superior izquierdo del rectángulo, el centro del mismo y el centro de su lado superior.
- Ciudad de Melilla: Azul celeste con el escudo de la ciudad.

Como ya he dicho, nada dice la Constitución española del **Escudo** nacional, a diferencia de lo que disponen otras Constituciones extranjeras, así como casi todos los Estatutos de Autonomía que entre sus símbolos recogen el escudo propio de la Comunidad.

La Ley 33/1981, de 5 de octubre, describe al Escudo de España y los Reales Decretos 2964/1981, de 18 de diciembre y el 2267/1982, de 3 de septiembre, establecen el modelo oficial del mismo y hacen la especificación técnica de sus colores, respectivamente.

Esta Ley en sus Disposiciones finales, hace referencia a la obligatoriedad de que todos los organismos públicos del Estado cambien el modelo de escudo, si bien matiza: *«se mantendrán los escudos existentes en aquellos edificios declarados monumentos histórico-artísticos. Igualmente se mantendrá en aquellos monumentos, edificios o construcciones de cuya ornamentación formen parte sustancial o cuya estructura pudiera quedar dañada al separar los escudos.»*

En su artículo 2, dice que el escudo habrá de figurar en:

- Las banderas que ondeen en el exterior o exhiban en el interior de las sedes de los órganos constitucionales del Estado; los edificios y establecimientos de la Administración General, institucional, autonómica, provincial o insular y municipal del Estado; los edificios públicos militares y los acuartelamientos, buques, aeronaves y cualesquiera otros establecimientos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad del Estado, así como de las Unidades de ambas Fuerzas con derecho al uso de la bandera, los locales de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares, la residencias de sus jefes y, en su caso, sus medios de transporte oficial.
- Las leyes que sancione y promulgue su Majestad el Rey, así como los instrumentos que firme en relación con tratados Internacionales.
- Las placas en las fachadas de los locales de misiones diplomáticas, oficinas consulares y otras misiones diplomáticas en el extranjero.
- Los sellos en seco y lacre de Cancillería, las cartas credenciales y patentes y las credenciales y plenipotencias expedidas por el Ministerio de Exteriores.
- Los títulos acreditativos de condecoraciones.
- Los diplomas y sellos para diplomas de Ordenes.

- Las publicaciones oficiales.
- Los documentos, impresos, sellos y membretes de uso oficial con excepción de los sellos de correos.
- Los distintivos usados por las autoridades del Estado a quienes corresponda.
- Los edificios públicos y los objetos de uso oficial en los que, por su carácter representativo, deban figurar los símbolos del Estado.

En su artículo 3 se especifica que el escudo de España tendrá una altura de dos quintos de la anchura de la bandera y figurará en ambas caras de ésta en el centro de la franja amarilla. Cuando la bandera de España tenga la proporción normal, de longitud igual a tres medios de la anchura, el eje del escudo se colocará a una distancia de la vaina de media anchura de la bandera. Si la longitud fuere menor a la normal o la bandera tuviere la forma cuadrada, el escudo se situará en el centro de la enseña.

El Real Decreto 2267/1982, de 3 de septiembre, establece la especificación técnica de los colores del Escudo de España en el sistema internacional CIELAB.

En la Orden de 27 de septiembre de 1999 por el que se aprueba el Manual de Imagen Institucional de la Administración General del Estado, se especifican los colores del Escudo, versión Pantone.

Las Comunidades Autónomas, por su parte también tiene cada una su propio escudo, ahora bien, dicho signo distintivo responde a criterios muy dispares y goza de diferente tratamiento jurídico.

En determinadas Comunidades Autónomas, su norma institucional básica sólo hace referencia a su tradición histórica, tal es el caso del País Vasco que recupera el Escudo aprobado por el «Gobierno provisional de Euzkadi» que se decretó por la Presidencia el 19 de octubre de 1936³³, o Andalucía que ha adoptado como escudo aquel en el que figura la leyenda acordada por la Asamblea de Ronda de 1918³⁴, o Valencia que se acoge a la simbología heráldica propia de la Comunidad³⁵, o las Ciudades de Ceuta y Melilla, cuyos respectivos Estatutos de Autonomía, en el artículo 3.2 especifican que el Escudo de estas Comunidades será el tradicional de su ciudad.

Otras Comunidades Autónomas, como Aragón, Canarias, Navarra y Castilla y León no sólo tienen como símbolo de su Comunidad un Escudo con solera y tradición en la historia de su región, sino que además sus características las han especificado en sus respectivos Estatutos de Autonomía reforzando su posibilidad de cambio a las mayorías exigidas en la Constitución para la reforma de una Ley Orgánica como el Estatuto de Autonomía³⁶.

³³ Actualmente se regula en el Decreto 318/1999, de 31 de agosto, del Manual de Identidad Corporativa del País Vasco.

³⁴ Artículo 3.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y Ley 3/1982, de 21 de diciembre, de Escudo e himno de Andalucía.

³⁵ Vid. Ley 8/1984, de 4 de diciembre, de Regulación de los símbolos de la Comunidad Valenciana y su utilización.

³⁶ Vid. artículo 3.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, y la normativa de desarrollo en la Ley 2/1984 y el Decreto 48/1984; Artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía de la

Un tercer Grupo (en el que se encontraría también la Comunidad de Madrid) estaría formado por todas aquellas Comunidades, cuyos Estatutos de Autonomía prevén que su territorio tenga escudo pero con las características propias previstas en una ley aprobada por su respectivo Parlamento. Tal es el caso de Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Baleares³⁷.

Finalmente, he de hacer referencia a dos Comunidades Autónomas, Cataluña y La Rioja. Cataluña por carecer de escudo heráldico, y no considerarlo un símbolo de su Comunidad Autónoma³⁸ y la Rioja, por ser la única autonomía que prevé una mayoría cualificada para aprobar la ley del escudo de la Rioja (la mayoría de dos tercios de sus miembros), lo que obliga a que un símbolo tan emblemático para la Región no sea aprobado o modificado sin acuerdo o consenso político, evitando con ello las confrontaciones.

He de referirme a los **himnos** y su tradición vinculada a la Nación y el Estado. Poco a poco todos los Estados han ido adoptando sus himnos nacionales. En el caso del himno nacional de España, que procede de una marcha militar del siglo XVIII, declarada «Marcha de Honor» por Carlos III y convertida por el uso en el himno nacional de España, se da la peculiaridad de que no tiene letra oficial, lo cual disminuye su eficacia simbólica al no poder ser cantado colectivamente, como ocurre con los demás himnos³⁹.

Ello se ha puesto de relieve en los acontecimientos deportivos, sin que los jugadores ni el público puedan cantar el himno nacional, como hacen los franceses, alemanes o británicos. La Constitución Española menciona, como ya he dicho, únicamente la bandera sin referirse en absoluto al himno, lo cual también ocurre en otras constituciones europeas, salvo en el caso de Francia que establece la Marsellesa como himno oficial.

Comunidad Canaria, a su vez completada por el Decreto 257/1990, de 14 de agosto, de Normas de uso del Escudo de la Comunidad Autónoma de Canarias; artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Foral de Navarra, desarrollado por la Ley foral 24/2003, y el artículo 5.1 del Estatuto de Castilla y León especificado por Decreto 104/1983.

³⁷ Vid. artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía Gallego desarrollado por la Ley 5/1984 y el Decreto 73/1985; artículo 3.2 del Estatuto de Principado de Asturias desarrollado por Ley 1/1984, de 27 de abril, por la que se determina el escudo del Principado de Asturias y se regula su uso y el Decreto 118/1984, de 31 de octubre, de las Especificaciones técnicas de los colores del Escudo; artículo 3.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria especificado en la ley 8/1983, de 22 de diciembre, del Escudo de Cantabria, artículo 4.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia cuyas características se especifican en el Decreto 34/1983, de 8 de junio, del Modelo Oficial y Uso del Escudo de la Región de Murcia; artículo 5.3 del Estatuto de la Comunidad Castilla-La Mancha que se regula en la ley 1/1983, de 30 de junio, sobre el Escudo de la Región de Castilla-La Mancha; artículo 4.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura especificado en su Ley 4/1985; artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía de Baleares y Ley 7/1984, del Escudo de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

³⁸ Según el artículo 8.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña los símbolos nacionales catalanes son, la bandera, la fiesta y el himno. Con todo, cabe destacar el Decreto 97/1981, de 2 de abril, de Signo de la Generalidad.

³⁹ Camilo José Cela dijo «la canción es música, es decir combinación de armonía y melodía. Melodía significa dulzura y suavidad. Armonía es sonoridad y concordancia. En la música destaca el ritmo, o compás, que es el nervio de la canción: es su latido. ¿Por qué no pueden latir juntos los corazones del pueblo español al entonar unidos y con emoción las estrofas de su himno nacional?»

Con todo, su normativa se impuso por el Real Decreto 1560/1977, de 10 de octubre, por el que se regula el himno nacional.

Dadas estas circunstancias, ofrece especial interés que las Comunidades Autónomas cuenten casi todas con un himno dotado de letra oficial, que se canta en la mayoría de ellas, como recurso propagandístico para reforzar la identidad y la integración de cada Comunidad; casi todas las Comunidades Autónomas se han dotado de himnos oficiales.

En efecto, al redactar los Estatutos de Autonomía y presentarlos ante la Cortes, sólo ocho Comunidades Autónomas (Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid y Murcia) incluyeron referencias relativas a la existencia de un himno oficial de la Comunidad.

Años después la Rioja reformaría su Estatuto y corrigió su ausencia, así como las ciudades de Ceuta y Melilla, al alcanzar la condición autónoma también lo mencionaron en sus respectivos Estatutos y Cataluña en su última reforma del año 2006 especifica que uno de los símbolos catalanes es el himno oficial.

Hoy día trece de las diecisiete Comunidades Autónomas se han dotado de algún tipo de himno nacional, mediante leyes aprobadas por sus parlamentos autonómicos. Baleares, Castilla la Mancha, Castilla y León y Murcia carecen hasta ahora de este símbolo político.

Tal carencia se debe a falta de acuerdo entre las diferentes formaciones políticas como ocurrió en el pasado con Canarias o simplemente por falta de decisión por parte de sus autoridades autonómicas para establecer este tipo de símbolo oficial, como es el caso de Murcia y Baleares.

De las doce Comunidades Autónomas que tienen himno oficial, Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura y Galicia incluyen en su normativa la música y la letra de sus respectivos himnos oficiales. Las restantes Comunidades Autónomas que tienen himno carecen de letra oficial.

Sin embargo, con independencia de que las letras sean oficiales o no, en la realidad nada parece importar la ausencia de legalidad de tales versos. En un acto público algunos de estos himnos su letra es coreada por los asistentes, ya sea por ignorancia de su no legalidad o incluso en ocasiones, transgredido deliberadamente por la mayoría de quienes lo cantan. Porque además, en la realidad también se da el supuesto contrario, esto es, hay himnos comunitarios que sí cuentan con letra oficial, pero que, sin embargo, por su dificultad o desconocimiento por el público son escuchados en silencio mientras suena la música, lo que denota su falta de arraigo popular.

Por contra en otras (Aragón y Extremadura) se optó por convertir en himno a nuevas composiciones musicales y poéticas realizadas por encargo de los dirigentes autonómicos⁴⁰.

⁴⁰ La normativa autonómica que regula estos himnos comunitarios oficiales será la siguiente:

Ley 8/1983, de 14 de abril, del himno oficial del País Vasco; Ley 5/1984, de 29 de mayo, del himno oficial de la Comunidad Autónoma de Galicia; Ley 1/1983, de 25 de febrero, del Himno nacional de Cataluña; Ley 3/1982, de 21 de diciembre, del Escudo e himno de Andalucía; Ley 1/1984, de 27 de abril, por la que se establece el himno del Principado de Asturias y se regula su uso; Ley 3/1987, de 6 de marzo,

Finalmente, he de recordar que junto con la bandera, el escudo y el himno también se considera un símbolo estatal el día de la Constitución, determinadas fiestas nacionales o determinadas conmemoraciones especiales que contribuyen a identificar el sentimiento constitucional de nuestro país. El Real Decreto de 27 de noviembre de 1981 especifica que la Fiesta nacional sea el 12 de octubre que pasa así a significar tres cosas: fiesta del Pilar, fiesta de la Hispanidad y fiesta nacional.

Todas las Comunidades Autónomas tienen un día consagrado a sí mismas, a su hecho regional más significativo y que suelen hacer coincidir con un acontecimiento histórico o cultural destacado para esa Comunidad.

Los días escogidos por las distintas Autonomías para celebrar su fiesta autonómica responde a criterios muy diversos:

Así Cataluña celebra la derrota catalana ante Felipe V en la guerra de sucesión; Castilla y León la derrota comunera en Villalar, Valencia la entrada de Jaime I en la ciudad de Valencia y consiguiente nacimiento del Reino de Valencia; Andalucía el día de la muerte de Blas Infante, padre de la patria andaluza⁴¹.

Otras sin embargo se acogen a la festividad de su patrón, tal es el caso de Galicia, día de Santiago Apóstol; Asturias, día de la Virgen de Covadonga, Cantabria, día de la Bien Aparecida; Navarra, día de San Francisco Javier; Aragón día de San Jorge y Extremadura día de la Virgen de Guadalupe⁴².

El País Vasco ha optado por elegir el Domingo de Resurrección como alegoría de la resurrección de pueblo vasco.

Mientras que las restantes se han basado en un hecho político acaecido durante la Transición. A saber: Castilla-La Mancha, la constitución de las primeras Cortes Castellano manchegas; Canarias la constitución del primer Parlamento Canario; Baleares la entrada en vigor de su Estatuto; la Rioja la aprobación de su Estatuto y Murcia también la aprobación de su Estatuto de Autonomía.⁴³

por la que se establece el himno de Cantabria y se regula su uso; Ley 8/1984, de 4 de diciembre, por la que se regulan los símbolos de la Comunidad Valenciana y su utilización; Ley 3/1989, de 21 de abril, del himno de Aragón; Ley 2/2003, de 28 de abril, del himno de Canarias; Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra; Ley 4/1985, de 3 de junio, del Escudo, himno y día de Extremadura. Decreto 28/1985, de 16 de julio, sobre uso de los símbolos de Extremadura.

⁴¹ Vid. Ley 1/1980, de 12 de junio, por la que se declara Fiesta nacional de Cataluña «La Diada» de once de septiembre; Ley 3/1986, de 17 de abril, por la que se declara Fiesta de la Comunidad de Castilla y León, el día 23 de abril; Valencia carece de Ley pero su día es el 9 de octubre; y el Decreto 149/1982, de 15 de diciembre, por el que se declara inhábil a efectos laborales en Andalucía con carácter permanente, el día 28 de febrero, Día de Andalucía.

⁴² Decreto 8/1978, de 10 de julio, por el que se declara día nacional de Galicia el 25 del mes de julio de cada año; Ley 5/1984, de 28 de junio, de institución la fecha 8 de septiembre como Día de Asturias; Ley Foral 18/1985, de 27 de septiembre, por el que se declara «Día de Navarra», el día 3 de diciembre, festividad de San Francisco Javier; Ley 1/1984, de 16 de abril, que declara «Día de Aragón» el 23 de abril; Ley 4/1985, de 3 de junio, de Normas reguladoras sobre escudo, himno y día de Extremadura que será el 8 de septiembre.

⁴³ De todas estas Comunidades Autónomas sólo Baleares regula su Día de la Comunidad por la ley 9/1984, de 30 de octubre, por la que se declara el primero de marzo como «Día de las Islas Baleares».

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTROS TRIBUNALES

El enaltecimiento de los símbolos de las Comunidades Autónomas se ha visto consolidado con el tiempo en donde los símbolos políticos de cada Comunidad Autónoma han ido enriqueciéndose con toda la carga histórica de la respectiva Comunidad, terminando con identificarse fuertemente con ésta. A ello ha contribuido tanto el Tribunal Constitucional como los tribunales ordinarios considerando a estos símbolos políticos como factores integradores, representativos y de identidad de la Comunidad e Institución que engloban.

Así el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 1 de su sentencia 119/1992, de 18 de septiembre, especificó que «sin ánimo de insistir en el sentido anfibológico con el que el término Estado se utiliza en la Constitución Española (SSTC 32/1981 y 38/1982) no cabe duda de que, siendo los principales símbolos de nuestro Estado la bandera de España y su escudo, también son símbolos del Estado español las banderas y enseñas previstas en el artículo 4 de la Constitución Española reconocidas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto, como ha quedado dicho, estas constituyen la expresión de la autonomía que la Constitución ampara y la pluralidad y complejidad del Estatuto que configura».

Por su parte, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 94/1985, de 29 de julio, entró a valorar los símbolos políticos a raíz de un conflicto positivo de competencias. Se trataba de valorar el Acuerdo de 2 de noviembre de 1978 por el que la Comunidad Autónoma del País Vasco en el emblema denominado «Laurak-Bat», en su cuarto cuartel incorporaba las cadenas de Navarra. Se trataba de valorar un elemento simbólico esencial para la propia representación de Navarra, entendiendo que la potestad de una Comunidad Autónoma no se limita a fijar las características de sus propios símbolos, sino que abarca también la potestad frente a las demás Comunidades para regular de forma exclusiva su utilización.

El Alto Tribunal estableció que:

«No puede desconocerse que la materia sensible del símbolos político, trasciende a sí misma para adquirir una relevante función significativa. Enriquecida con el transcurso del tiempo, el símbolo político acumula toda la carga histórica de una Comunidad, todo un conjunto de significaciones que ejercen una función integradora y promueven una respuesta socioemocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria, y, en cuanto expresión externa de la peculiaridad de esa Comunidad, adquiere una cierta autonomía respecto de las significaciones simbolizadas con las que es identificada; de aquí la protección dispensada a los símbolos políticos por los ordenes jurídicos. Al símbolo político corresponde, pues, al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora, que debe ejercer con la mayor pureza y virtualidad posibles... No cabe pues duda, de que Navarra posee un emblema propio y que las cadenas que en él figuran contribuyen el elemento identificador de Navarra. Elemento que fue incorporado,

con tal carácter al Escudo de España y, que como tal, es reconocido en el Reglamento aprobado por Real Decreto 1511/1977 de 21 de enero».

En esta Sentencia el Tribunal Constitucional añade que:

«La función identificadora del símbolo político, determina que la competencia reconocida a las Comunidades Autónomas en esta materia no se agote en la potestad de fijar las características de sus propios símbolos, sino que abarque también la potestad frente a las demás Comunidades para regular de forma exclusiva su utilización... Ello implica que dichos símbolos no puedan ser utilizados sin el consentimiento de la Comunidad a que corresponden... El contenido de la competencia así definida supone, por consiguiente, un límite a la competencia de cada Comunidad Autónoma para establecer o configurar su propio emblema.»

Parece claro pues, cual es la línea jurisprudencial en lo que a los símbolos comunitarios se refiere. Sin embargo, la ausencia de legislación estatal en relación con los símbolos políticos de los Entes Locales nos ha llevado a un verdadero problema a la hora de saber cual es el órgano competente para aprobar las características de los símbolos que representan a una Entidad local. Si de la Sentencia de 23 de enero de 1997, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Contencioso Administrativo) parece que se desprende que la competencia en materia de escudos o banderas corresponda a los propios Entes Locales, normalmente a su Pleno, pudiendo intervenir la Comunidad Autónoma en supuestos tasados y sin invadir la autonomía local consagrada en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española⁴⁴, en la Sentencia de 28 de junio de 2003 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso Administrativo) declara ilegal los símbolos del Ayuntamiento de Barcelona (sello, escudo y banderas –la oficial y la festiva–) ordenando su cambio a pesar de haber sido ratificados por el Pleno de esta Entidad y por la Carta Municipal de Barcelona⁴⁵. Habrá por tanto que esperar a que unifiquen los criterios para poder tener un criterio jurídico uniforme de quién es el órgano competente en el ámbito local para determinar las características de sus símbolos políticos. Con todo, parece claro que ha de ser el Pleno del respectivo Ente local quien de una u otra forma se pronuncie al respecto.

Finalmente y para cerrar este artículo he de referirme a la protección penal que estos símbolos tienen.

En un principio el artículo 10.2 de la Ley 39/1981 ya citado establecía el mandato de considerar incursos en los artículos 123 y concordantes del Código Penal *«Las infracciones de lo previsto en esta ley para los símbolos o emblemas del Estado»*.

⁴⁴ El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco desestima el apartado tercero del artículo 4 de la Normal Foral 8/1993, de 7 de julio, en el que la creación, supresión y alteración de la bandera y escudos locales se eleva y equipara a las alteraciones de los términos municipales, cuya regulación se atribuye a las Comunidades Autónomas por Ley.

⁴⁵ El Pleno del consistorio del día 17 de mayo de 1996 aprobó los nuevos símbolos que posteriormente fueron impugnados por la Sociedad Catalana de Genealogía, Heráldica, Sigilografía y Vexilología por vulneración de los principios históricos heráldicos.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 119/1992 declaró inconstitucional el apartado 2 de este artículo de la Ley, por entender que un tipo penal que supone o pretende una extensión del contenido del artículo 123 del Código Penal, no puede hacerse por ley ordinaria sino por Ley Orgánica.

Actualmente, el Código Penal en el artículo 543, Capítulo VI, Título XXI, *De los ultrajes a España, Delitos contra la Constitución*, prevé la protección penal de los símbolos políticos de España.

El problema, sin embargo, radica en el reiterado incumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de la Ley 39/1981, lo que ha generado una amplia jurisprudencia tanto de los tribunales ordinarios como del Tribunal Supremo.

En efecto, el crecimiento exacerbado de los nacionalismos y la ausencia o escasa existencia de valores patrióticos está generando un incumplimiento reiterado de los artículos 3.1 y 3.4 de la Ley 39/1981, es decir que la bandera española ha de ondear en todos los edificios públicos tanto estatales como autonómicos.

En este sentido se pronuncia una reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2007, vista por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Recurso de Casación 354/2004 diciendo que: *«los artículos 3.1. y 3.4 de la Ley son claros por cuanto a la conclusión a la que se llega, de su propia literalidad, sólo puede ser la de que en los edificios públicos correspondientes a una Comunidad Autónoma han de ondear tanto la bandera autonómica como la de España, ocupando lugar preferente en el interior y exterior de aquéllos».*

Añadiendo a continuación, en respuesta a la alegación de no haber sido cuestionada la situación (de no ondear la bandera) en más de veinte años, *«que esta alegación resulta irrelevante por cuanto que lo que se reclama es el cumplimiento de una obligación en tiempo con lo que el hecho de que el cumplimiento de la ley no se haya reclamado con anterioridad no priva de virtualidad a la reclamación de la parte actora».* Y continúa diciendo que, *«como señala el Código Civil la no aplicación de una norma no la lleva a su desuso, ya que, en modo alguno la costumbre puede prevalecer sobre la Ley».* Por otro lado en esta Sentencia también se responde a la argumentación citada al respecto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 2059/1994 de que –con apoyo en el artículo 4.2 de la Constitución Española– el mandato legal lo que significa es que las banderas autonómicas no podrán ser utilizadas sin que a su lado ondee la bandera española, al señalar que *«este argumento no se opone frontalmente a la pretensión de la demanda sino que únicamente formula oposición a que la bandera de España ondee de forma permanente pretendiendo que lo haga cuando ondee la bandera autonómica.»*

El Tribunal Supremo señala que el artículo 3.1 de la citada Ley especifica con claridad que la bandera de España deberá ondear en el exterior de los edificios autonómicos, con posibilidad de que también ondee la bandera autonómica, cuando ésta se recoja en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad correspondiente. Luego, la interpretación de la norma a juicio del Tribunal Supremo es que la bandera de España debe ondear en los edificios públicos autonómicos siempre y de forma permanente, bien en solitario, o bien conjuntamente con la bandera autonómica.

En esta misma línea ya se había pronunciado el Tribunal Supremo en sentencias anteriores como la de 14 de abril de 1988 la cual fue muy significativa porque explicaba que *«la bandera de España simboliza la nación, es signo de soberanía, independencia, unidad e integridad de la patria y representa los valores superiores expresados en la Constitución, por ello debe ondear todos los días y en los lugares que expresa, como símbolo de que los edificios o establecimientos de las Administraciones Públicas del Estado son lugares en donde se ejerce directa o delegadamente, la soberanía y en ellos se desarrolla la función pública en toda su amplitud e integridad sea del orden que fuere, de acuerdo con los valores propios, derechos y deberes constitucionales que la propia bandera representa, junto con la unidad, independencia y soberanía e integridad del Estado Español»* debiendo cumplirse por todas las autoridades públicas y por todos los ciudadanos como exige el artículo 9 de la Constitución Española esto es, el cumplir la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Artículo 5

La capital de la Comunidad, sede de sus instituciones, es la villa de Madrid, pudiendo sus organismos, servicios y dependencias localizarse en otros municipios del territorio de la Comunidad, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones¹.

COMENTARIO

M.^a TERESA GONZÁLEZ ESCUDERO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Toda forma de ordenación política que sea capaz de desplegar un determinado poder sobre un territorio, sea cual sea la intensidad de dicho poder, necesita de un punto central desde el que articular su eficaz ejercicio. Este centro no es otro que la capital, lugar que pretende ser el foco de la ordenación y racionalización del quehacer político.

Habida cuenta de la importancia radical que, desde su aparición en los albores de la Edad Moderna, ha tenido el Estado como máxima expresión de convivencia política, la capital por excelencia será aquella que lo es de un Estado en concreto. Ahora bien, la capitalidad no sólo es estatal, sino que toda forma política, histórica y actual, tiene una capital que actúa como su cabeza política visible.

En España en concreto, la capitalidad es un término que adquiere virtualidad práctica no solamente por referencia al Estado español, sino también a las provincias, y en lo que ahora nos importa, a las Comunidades Autónomas. Para ellas, y por su propia naturaleza², la

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

² Por la Constitución de 1978, España se configura, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, como un Estado de las Autonomías en el que las Comunidades Autónomas, entes políticos de primera significación, según GARCÍA DE ENTERRÍA, en tanto que partes mismas del Estado, al cual componen y en cuya voluntad superior participan, toman forma propia como instituciones públicas de base territorial y naturaleza política, es decir, como entes territoriales sustantivos que disfrutaban, ex artículo 2 CE, de autonomía política:

- una autonomía que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, SSTC 4, 25/81, 25/85, 44/92, 68/96 ó 289/00, queda definida en tanto que poder no soberano, sino limitado y subordinado al principio de la unidad de la nación española, al tiempo que cualificada, por incorporar potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como una autonomía de auténtica naturaleza política, en virtud de la cual, las Comunidades Autónomas tienen capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia;
- una autonomía que, reconocida y diseñada por la CE y otorgada por el Estatuto de Autonomía respectivo, se traduce en un poder derivado que emana de la CE, o como señala LASARTE ÁLVAREZ, en un poder originario de segundo grado;

importancia de la capital autonómica es muy similar a la que es propia de la capital estatal³.

En efecto, las Comunidades Autónomas poseen verdadera sustancia política, y cuentan por ello con un nivel de autonomía que comprende entre otras muchas facetas⁴, la autonomía organizativa o capacidad de autogobierno que, enunciada en el artículo 148.1.1.º CE, se concreta en la posibilidad de cada Comunidad Autónoma de contar con un esquema institucional propio, que incluya su propia organización administrativa. A las Comunidades Autónomas, en definitiva, les compete la organización de sus instituciones de autogobierno, siendo tales instituciones no sólo las que tienen previsión estatutaria, sino también aquellas otras que la Comunidad estime pertinente crear *a posteriori*; así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en STC 35/1982⁵.

Concebidas las Comunidades Autónomas desde este prisma, insistimos, la capitalidad autonómica adquiere una relevancia fundamental, comparable, aunque sea con matices, al hecho capitalino estatal. No en vano la capitalidad autonómica se define por referencia al ejercicio del poder, y su contenido fundamental consiste en ser la sede física de determinadas instituciones imprescindibles para dicho ejercicio (instituciones de autogobierno que son, como hemos dicho antes, una de las proyecciones fundamentales de la autonomía), a lo que se añaden una serie de competencias, responsabilidades y contrapartidas específicas y un conjunto de relaciones interadministrativas que traen causa de la capitalidad.

El caso de la Comunidad de Madrid que ahora nos ocupa es especialmente significativo, y diferente del resto de Comunidades Autónomas. La primera nota distintiva es el particular modo en que la región, haciendo uso del principio dispositivo, accedió a la autonomía, puesto que Madrid lo hizo siguiendo un procedimiento *ad hoc* previsto en el artículo 144.a) CE, de acuerdo con el cual las Cortes Generales podrán autorizar mediante Ley Orgánica y por motivos de interés general la constitución de una Comunidad Autónoma uniprovincial, que gozará, sin embargo, del mismo nivel de auto-

- y por último, una autonomía, que vinculada al principio dispositivo, es de configuración legal y se concibe como un derecho de la nacionalidades y regiones, las cuales, como dijera DE OTTO, pudieron decidir si accedían o no a la autonomía, y en la medida en que lo hicieron, pueden concretar el contenido de la misma.

³ Para un desarrollo más amplio del concepto de capitalidad, vid. el análisis del artículo 6 EACM de la presente obra.

⁴ Por poseer verdadera sustancia política, las Comunidades Autónomas cuentan con un nivel de autonomía que comprende:

- Autonomía financiera, es decir, plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las funciones que legalmente le han encomendado.
- Autonomía normativa, es decir, capacidad para dictar un Ordenamiento Jurídico propio, vinculado con el Estatal a partir de tres relaciones: separación articulada por la supremacía de la CE, de conformidad con la que deben interpretarse las normas autonómicas; colaboración y supremacía (prevalencia y supletoriedad).
- Autonomía de funcionamiento, sólo controlable en los términos del artículo 153 CE.
- Y autonomía organizativa o capacidad de autogobierno.

⁵ Vid. *infra*.

nomía que cualquier otra Comunidad Autónoma. Así, la LO 6/1982 consideró la conveniencia de que la provincia de Madrid pasase a ser Comunidad Autónoma en atención a la condición capitalina de la villa de Madrid, y en orden a dar una mejor cobertura de las necesidades que de tal condición puedan derivarse.

La segunda nota distintiva, a los efectos que ahora nos importan, es precisamente su condición de capital del Estado, condición que reconocen los artículos 5 CE y 6 EACM, y que es objeto de estudio en el análisis del correspondiente precepto estatutario. En consecuencia, no corresponde ahora detenernos en el estudio de la Villa de Madrid desde la perspectiva del hecho capitalino estatal, aunque sí es preciso resaltar que éste va a incidir en la capitalidad autonómica, aun cuando sólo sea a los efectos de diluir⁶ su relevancia, frente a la que la misma puede tener en relación con otros municipios que sean capital de sus respectivas Comunidades Autónomas.

Con esto presente podemos entrar a analizar la condición de Madrid como capital autonómica. Es el artículo 5 EACM, según redacción dada por LO 5/1998, el que reconoce tal capitalidad; reconocimiento que únicamente se vincula con la necesidad de que las instituciones autonómicas tengan su sede en la Villa de Madrid, sin perjuicio de la posibilidad de localizar en otros municipios de la Comunidad, sus organismos, servicios y dependencias. El EACM no va más allá y, ni concreta qué instituciones son las que deben ubicarse en la Villa de Madrid, ni se refiere a ningún otro de los contenidos típicos del hecho capitalino.

Esto último se explica por el efecto absorbente que la capitalidad estatal ejerce sobre la capitalidad autonómica, efecto que ha sido incluso asumido por el legislador autonómico quien, por virtud del artículo 40 de la Ley de la Asamblea de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local⁷, parece dejar en manos del Estado el establecimiento de un régimen de capitalidad, limitándose a salvaguardar el derecho de la Comunidad Autónoma de participar en una Comisión Interadministrativa de Capitalidad, para el caso de que la misma fuese creada, como efectivamente lo ha sido por Ley 22/2006, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. En efecto, no existe una ley de capitalidad autonómica, y la única regulación de algo próximo a un régimen de capitalidad se encuentra en la citada Ley 22/2006 que, sin ser propiamente una ley de capitalidad, se ocupa en todo caso del fenómeno capitalino estatal, sin entrar siquiera tangencialmente a regular la condición de la villa de Madrid en tanto que capital autonómica.

La solución parece adecuada desde el momento en que en la Comisión de Capitalidad tiene cabida una representación de la Comunidad Autónoma, que

⁶ FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., Régimen de Capitalidad, en Comentarios a la Ley 22/2006, coord. TRONCOSO REIGADA, A. Ed. Thomson Aranzadi.

⁷ Artículo 40 Ley 3/2003. *La Villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y de la Comunidad de Madrid gozará de un régimen especial regulado por Ley votada en Cortes que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de sus respectivas competencias.*

verá así salvaguardados sus intereses en lo que a la incidencia del municipio de Madrid como capital autonómica se refiere.

En cuanto a la cuestión relativa a las instituciones cuya sede debe residenciarse en la ciudad de Madrid por ser ésta capital autonómica, decíamos antes que el EACM no concreta cuáles deben ser tales instituciones. Para ARAGÓN REYES⁸, el artículo 5 EACM debe ponerse en relación con el artículo 8 EACM, de forma que sólo son instituciones de autogobierno: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad; el resto de las instituciones autonómicas podría, a juicio del citado autor, ubicarse en cualquier otro municipio de la región. ARAGÓN REYES defiende así una concepción amplia de la capitalidad que quedaría vinculada a las tres instituciones que, en el marco de la Comunidad Autónoma, están encargadas del ejercicio de la soberanía⁹.

En la práctica, en efecto, tanto la Asamblea de Madrid, como la Presidencia autonómica y el Consejo de Gobierno, tienen su sede en el municipio de Madrid; la Asamblea tiene su sede en Vallecas, según Acuerdo adoptado en la III Legislatura, mientras que el Gobierno autonómico tiene su sede en la Real Casa de Correos. Más allá, el centralismo es también evidente en relación con otras instituciones y organismos con o sin previsión estatutaria; así, tiene su sede en Madrid la Cámara de Cuentas autonómica, que prevista en el artículo 44 EACM, no se ha creado sino hasta la promulgación de la Ley de la Comunidad 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid; también se ubican en la ciudad de Madrid, entre otros muchos organismos: el Tribunal de defensa de la competencia, creado por la Ley autonómica 6/2004, de 28 de diciembre, la Agencia Financiera de Madrid, que se crea por Ley autonómica 3/1997, de 8 de enero, o la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, creada por Ley autonómica 4/2005, de 14 de diciembre.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

La consideración de la Villa de Madrid como capital de su Comunidad Autónoma es una condición que la ciudad madrileña comparte con otros 16 municipios que ostentan la capitalidad de sus respectivas Comunidades. Habida cuenta del principio de autonomía que informa nuestro Estado Autonómico, al analizar comparativamente el derecho capitalino de las 17 Comunidades Autónomas podríamos encontrarnos ante otros tantos regímenes jurídicos diferentes. Sin embargo, sin perjuicio de diferencias y particularidades propias, lo cierto es que todas las Comunidades Autónomas presentan sistemas similares, matizados sólo por diferencias puntuales.

⁸ ARAGÓN REYES, M. Régimen jurídico de la capitalidad de Madrid, en la obra Estudios sobre la Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid. Ed. Bosch, 2006.

⁹ Para distinguir entre los conceptos amplio y estricto de capitalidad, ver el comentario al artículo 6 EACM de la presente obra. Téngase en cuenta a estos efectos que, si atendemos al contenido estricto, sólo sería necesario que se ubicara en la capital al Presidente de la Comunidad, que como ha señalado SANTAMARÍA, es al mismo tiempo Presidente de la Comunidad y Presidente del Consejo de Gobierno, actuando como un Primer Ministro que desempeña la función típica de un Presidente de la República.

Así, en primer término encontramos aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía concretan cuál es la capitalidad autonómica; es el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, cuya capital es la ciudad de Sevilla (art. 4, LO 2/2007), de Aragón, cuya capital es la ciudad de Zaragoza (art. 87, LO 5/2007), de Cataluña, cuya capital es la ciudad de Barcelona (art. 4, LO 6/2006), de Madrid (art. 5, LO 3/1983), de Murcia (art. 5, LO 4/1982), de Navarra, cuya capital es Pamplona (art. 8, LO 13/1982), de La Rioja, cuya capital es Logroño (art. 4, LO 3/1982), de Extremadura, cuya capital es la ciudad de Mérida (art. 5, LO 1/1983), de Cantabria, cuya capital es Santander (art. 2, LO 8/1981), de las Islas Baleares, cuya capital es la ciudad de Palma de Mallorca (art. 7, LO 1/2007), y de Canarias, cuya capitalidad está compartida entre las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria (art. 3, LO 10/1982).

En cambio, no fijan la capitalidad autonómica¹⁰ los Estatutos de Castilla-La Mancha (LO 9/1982), del País Vasco (LO 3/1979), de Castilla y León (LO 14/2007), de Galicia (LO 1/1981), de Valencia (LO 1/2006), y de Asturias (LO 7/1981).

Por otra parte, la regla general es que sea el propio Estatuto, con independencia de fijar o no la capitalidad, el que señale la ciudad en que se encontrará la sede permanente del Parlamento, la Presidencia autonómica y el Consejo de Gobierno, y en ocasiones también la del Tribunal Superior de Justicia¹¹. Como excepciones, los Estatutos de Autonomía de Castilla y León, Galicia, Castilla-La Mancha y el País Vasco remiten a una ley autonómica para la fijación de las sedes de las instituciones. Expresamente ha defendido esta opción nuestro Tribunal Constitucional en la STC 89/1984¹². Fruto de tales remisiones, se aprueban:

- La Ley de Castilla-La Mancha 3/1983, de 7 diciembre, de la sede de las Instituciones Regionales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que dispone que las Cortes y el Gobierno autonómico tendrán su sede en Toledo.
- La Ley de Galicia 1/1982, de 24 junio, de fijación de la Sede de las Instituciones Autonómicas de Galicia, por la que el Parlamento, la Presidencia y el Consejo de Gobierno autonómicos se ubican en Santiago de Compostela, mientras que el Tribunal Superior de Justicia tiene su sede en la ciudad de La Coruña.

¹⁰ No cabe duda que el Estatuto de Autonomía, en tanto que es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma puede, sí lo desea, concretar la capitalidad autonómica, pero tal concreción no puede considerarse constitucionalmente obligada, ya que a lo que la Constitución se refiere es a la fijación de las sedes de las instituciones, concepto este no coincidente con el de la capitalidad, por más que sea uno de sus contenidos fundamentales; MARTÍN OVIEDO, J.M., en Comentarios a la Constitución española de 1978, artículo 147. director Oscar Alzaga. Editoriales de Derecho Reunidas.

¹¹ Es el caso del Estatuto de Andalucía que es su artículo 4 dispone que el Tribunal Superior de Justicia tendrá su sede en la ciudad de Granada; y ello a pesar de que este Tribunal, en tanto que parte integrante del Poder Judicial, y sin perjuicio del artículo 152.1 CE, no es un órgano autonómico, sino un órgano del Estado en la Comunidad Autónoma, según lo ha entendido nuestro Tribunal Constitucional en STC 25/1981.

¹² *Vid. infra.*

- La Ley del País Vasco 1/1980, de 23 mayo, de Sede de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la que se designa a Gasteiz-Vitoria como sede del Parlamento y del Gobierno.

Además, no puede dejar de mencionarse otras dos normas más:

- La Ley de Canarias 4/1997, de 6 junio, sobre sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que los reparte entre las dos capitales.
- Y la Ley de Aragón 1/1983, de 28 septiembre, por la que se determina la sede de las Cortes de Aragón.

En cualquier caso, lo que sí suele permitirse, sin perjuicio de que las instituciones tengan su sede permanente en una determinada ciudad, es que las sesiones del Parlamento, así como las del Gobierno puedan celebrarse puntualmente en otros lugares de la región. Además, en general cabe la posibilidad de que los organismos, servicios o dependencias de las instituciones se establezcan en lugares distintos.

Por último, mientras que algunos estatutos, como el de Aragón, permiten la modificación por Ley de las sedes que viene estatutariamente fijadas, otros como el andaluz, prevén que si bien una ley del Parlamento podrá establecer la sede de las instituciones autonómicas en lugares distintos a la capital, tal establecimiento no podrá afectar a las instituciones cuya sede se fija por el Estatuto de Autonomía.

Hecha esta panorámica general sobre el reconocimiento estatutario de la capitalidad autonómica en el conjunto del Estado español, en lo que al derecho comparado autonómico se refiere, sólo resta hacer una referencia a la regulación concreta que la capitalidad recibe en cada Comunidad Autónoma; y es que a diferencia de Madrid, algunas Comunidades han aprobado Leyes de capitalidad autonómica. En concreto, lo han hecho:

- Navarra, por Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, por la que se establece la Carta de Capitalidad de la Ciudad de Pamplona, que dota al Ayuntamiento de un complemento singular a su régimen ordinario de financiación.
- Galicia, por Ley del Parlamento de Galicia 4/2002, de 25 de junio, del Estatuto de la Capitalidad de Santiago de Compostela que regula, además de las cuestiones económicas, las relativas a las instituciones autonómicas, honores, organización, competencias y relaciones interadministrativas entre el municipio y la Comunidad, coordinadas a través del Consejo de Capitalidad.
- Baleares, por Ley de Baleares 23/2006, 20 diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, que además de regular las especialidades del régimen municipal aplicables a la ciudad, la organización de los poderes municipales y el sistema competencial, establece el régimen de capitalidad, con el reconocimiento de una serie de honores, con el desarrollo de un sis-

tema específico de financiación y con la regulación de las relaciones interadministrativas.

- Y Canarias, por Ley de Canarias 8/2007, 13 abril, del Estatuto de la Capitalidad Compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, que establece propiamente una regulación relativa a la capitalidad, reconociendo a ambas ciudades los honores correspondientes, creando un Consejo de la Capitalidad, formado por representantes municipales y autonómicos y encargado de canalizar las relaciones interadministrativas, y regulando un régimen financiero *ad hoc*, compensatorio por los gastos adicionales que el status de capitalidad genera.

III. DERECHO COMPARADO

En relación con el hecho capitalino madrileño, la comparación con otras capitales estatales exige que el análisis se haga desde una doble perspectiva: las consecuencias de que una ciudad sea al mismo tiempo capital de una región, por un lado, y el contenido concreto de la capitalidad, por el otro. El punto de partida ha de ser que el Estado de referencia con el que se realice la comparación, presente algún nivel de descentralización¹³, puesto que en ese caso, la ciudad que ostente la condición de capital del Estado, será además capital de una región concreta del mismo, a salvo casos muy particulares como el de Canadá, cuya capital, Ottawa, no es la capital de la región federal de la que forma parte (Ontario, cuya capital es la ciudad de Toronto).

Con esto presente, lo primero que ha de resaltarse es el efecto que la condición de capital estatal tiene sobre la de capital regional, allí donde ambas coincidan. Así, igual que en el caso de Madrid, es nota común a todas las demás capitales, la incidencia limitativa que tiene sobre una ciudad concreta, su condición de capital del Estado.

Decíamos anteriormente que la consideración de Madrid como capital de su Comunidad Autónoma se ve eclipsada por su condición de capital de España. Esta característica, insistimos, no es sólo propia de Madrid, y en general, todas las capitales estatales que además lo son de una región determinada hacen primar el primer factor sobre el segundo; el caso más notorio es, por ejemplo, el de la ciudad de Roma, que además de ser la capital de Italia, es la capital de la región del Lacio, tal y como reconoce el Estatuto de esta región de 11 de noviembre de 2004; pero más allá de este reconocimiento, Roma se consagra como símbolo de la unidad italiana y como capital de la República, siendo anecdótica su condición de *capoluogo* de la región lacial¹⁴.

Como excepción significativa debe citarse el caso de la generalidad de los Estados Federales. En ellos, la capital suele constituirse en distrito federal,

¹³ Vid. la obra la Organización Territorial de los Estados Europeos en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, septiembre 2006.

¹⁴ MEDINA ALCOZ, L., La participación de la villa de Madrid en los procedimientos normativos, en la obra Estudios sobre la Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid. Ed. Bosch, 2006.

autónomo e independiente de los Estados Federados¹⁵, y así Washington D.C., Méjico D.F., la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Moscú, o Berlín, son capitales sólo de sus respectivos países.

No es el caso sin embargo de otros Estados Federales como Suiza, puesto que su capital, Berna, es además capital del Cantón en el que se integra; o Canadá, cuya capital, Ottawa, sede de las instituciones del Gobierno Federal, así como del Gobernador General que representa a la Reina Isabel II¹⁶, no se constituye tampoco en distrito federal, sino que forma parte de una provincia, lo que se añade a la particularidad antes mencionada de que no es capital de la región de Ontario, de la que forma parte, pero cuya capital es sin embargo Toronto.

En segundo término, el análisis comparativo debe completarse por referencia al hecho de que la capitalidad regional en general, y sobre todo en aquellos supuestos en que coincide con la capitalidad estatal, adquiere relevancia casi exclusivamente por el hecho de que la misma acoge la sede de las instituciones regionales. En este marco, los ejemplos se multiplican, de forma que, como regla general sobre el régimen jurídico de la capitalidad regional, puede decirse que toda aquella ciudad que es capital de una concreta región del Estado, es sede de las instituciones básicas de la misma; y si además es la capital del país, en ella convivirán las instituciones más significativas de ambas instancias territoriales.

La reiteración de ejemplos resulta innecesaria, dada la generalidad de la regla; baste por ello la mención de varios supuestos que la confirman, y de alguna de las excepciones.

Bélgica, en primer término, cumple la regla general; así Bruselas es la sede de las instituciones del Gobierno central, de Flandes, de la Región de Bruselas-capital, y de la Comunidad Francesa de Bruselas-capital¹⁷; Namur, por su parte, capital de la Región Valona, es sede de las instituciones regionales, lo mismo que Eupen, respecto de las instituciones propias de la Comunidad Germanófona.

Por su cercanía al caso español, destaca especialmente el italiano¹⁸. En materia de capitalidad, cada una de las 20 regiones italianas existentes cuenta con una capital regional que será en términos generales sede de las instituciones básicas de la región, particularmente el Consejo regional o Parlamento, y la Junta regional o Ejecutivo de la Región. Es el caso, por ejemplo de las Regiones de Apulia, Los Abruzos, Piamonte o Toscana; sin embargo hay casos como el de la región de Calabria en los que la sede de la Junta, y de su

¹⁵ Vid. cometario al artículo 6 de la presente obra.

¹⁶ Canadá forma parte de la Commonwealth británica, de forma que la Reina de Inglaterra es Jefe del Estado.

¹⁷ GARRIDO CRIADO, C., en la obra *La Organización Territorial de los Estados Europeos* en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, septiembre 2006.

¹⁸ Italia es un Estado regional que ha experimentado en los últimos años un proceso intenso de actualización, todavía abierto, iniciado por las reformas constitucionales de 22 de noviembre de 1999 y de 18 de octubre de 2001, y proseguido por la sucesiva reforma de los Estatutos regionales, que podrán ahora aprobarse por Ley regional, en vez de por Ley de la República, como hasta ahora venía ocurriendo.

Presidente coincide con la capital, mientras que el Consejo Regional se ubica en otra ciudad; asimismo, encontramos también supuestos, como los de las regiones de Emilia-Romaña, Liguria, o la de las Marcas, en los que según sus respectivos Estatutos, la capital de la región no tiene porqué ser necesariamente la sede de las instituciones regionales¹⁹.

No faltan sin embargo en relación con este punto, las excepciones. Una de ellas, la encontramos en el caso peculiar de Bosnia Herzegovina²⁰. Este Estado, presentando una complejidad mayor que la propia de uno de corte federal, se divide territorialmente en tres regiones: la Federación de Bosnia Herzegovina, la República de Serbia y el Distrito de Brcko, concebido en tanto que ciudad autónoma. Sarajevo es la capital del Estado, al tiempo que ostenta la capitalidad de la Federación, y la del cantón al que pertenece²¹, y en cuanto tal, acoge la sede de las instituciones de los tres niveles; sin embargo, mientras que la capital de la República de Serbia es Sarajevo oriental, es la ciudad de Banja Luka la que acoge la sede de las instituciones del Gobierno serbio.

IV. JURISPRUDENCIA

A modo de recapitulación, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional que afecta a la materia hasta aquí analizada, es la siguiente:

- STC 35/1982. Las instituciones de autogobierno son primordialmente las que el Estatuto crea y que están, por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno. En sentido parecido, destaca la STC 204/1992, en la que el Tribunal defiende la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen órganos similares al Consejo de Estado; o la STC 187/1988, por la que se permite a las Comunidades Autónomas la creación de Tribunales de Cuentas autonómicos con funciones fiscalizadoras.
- STC 89/1984. El artículo 147.2 CE no recoge una reserva absoluta que no pueda ser completada por normas distintas al Estatuto de Autonomía. En concreto, en materia de fijación de las sedes de las instituciones autónomas propias, el Tribunal Constitucional, resolviendo el recurso planteado contra el Estatuto de Castilla y León, ha entendido que el precepto contenido en el artículo 147.2, c) CE significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no impide que el propio Estatuto establezca el órgano que ulteriormente habrá de determinar dichas sedes, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría.

¹⁹ Vid. Estatutos de las Regiones Italianas; Temas del Senado, coord., SANTAOLALLA LÓPEZ, F., 2007.

²⁰ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., en la obra *La Organización Territorial de los Estados Europeos* en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, septiembre 2006.

²¹ La Federación de Bosnia Herzegovina se divide en cantones; uno de ellos es el de Sarajevo; SANTAOLALLA LÓPEZ, F., en la obra *La Organización Territorial de los Estados Europeos* en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, septiembre 2006.

Artículo 6

La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley, votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

COMENTARIO

M.^a TERESA GONZÁLEZ ESCUDERO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Madrid capital de España

Era rey de España Felipe II cuando la villa de Madrid, definida con todo rigor como *la silla del Imperio*, se convertía en 1561 en sede permanente de la Corte española, y con ello en la capital del Reino. La elección de Madrid, atribuible a la sola voluntad de Felipe II, no era casual, y por el contrario simboliza al personaje; centro matemático de la Península, la villa madrileña, convertida en capital en sustitución de la visigótica Toledo, refleja gráficamente tanto el carácter austero y rígido del monarca al proyectar los principios de armonía matemática sobre la ordenación espacial del poder del Estado, como el centralismo autoritario que definió el conjunto de su reinado¹.

Así, si la idea de capitalidad permite identificar un punto fijo y central desde donde se ejerce el poder soberano, en España, desde la monarquía filipina, ese centro lo será precisamente el que lo es también geográficamente (hoy, Madrid es el centro peninsular; en la mente de Felipe II, era además el centro de una España que incluía también a Portugal). Desde entonces sólo en momentos puntuales de la historia española, la villa de Madrid² ha cedido su

¹ La fijación de la capitalidad no fue el único ejemplo. Felipe II, monarca austero por excelencia, apodado por ello El Prudente, dejó la huella de su carácter en muchas de las decisiones que marcaron su reinado; ejemplo significativo lo fue el monasterio del Escorial, gran creación arquitectónica de la época, y sin duda el símbolo por antonomasia, puesto que en él, lejos del exuberante plateresco del primer Renacimiento español, un clasicismo rígido, imperial, dignificado y altivo, propio de la España de la Contrarreforma y del triunfo del autoritarismo, se impone.

² Madrid, escenario pasivo de la historia de la Península desde antes de la llegada de los romanos, cuando no era más que un asentamiento de población en torno al río Manzanares, fue ganando en importancia desde los primeros compases de la Reconquista, tras ser recuperada por Alfonso VI y de forma definitiva por Alfonso VII, tras las expulsión de los almorávides. En 1202 el rey Alfonso VIII concede el Fuero de Madrid, primer reconocimiento oficial de una ciudad que pronto se convirtió en el lugar escogido por los monarcas castellanos para celebrar bodas y duelos, e incluso para residir; Enrique IV que concedió a la Villa el título de muy noble y muy leal, sería el primer rey que muere en la ciudad, en 1474.

capitalidad a otra ciudades: en el quinquenio que va desde 1601 a 1606, Felipe III trasladó la Corte a Valladolid; en el periodo correspondiente a la guerra de la independencia, la capital fue Cádiz; y durante parte de la guerra civil, Burgos fue capital del lado nacional y Valencia del lado republicano.

Pero, insistimos, al margen de estos casos aislados, Madrid ha sido y es la capital del Estado. Hoy, esta circunstancia tiene además rango constitucional; el artículo 5 de nuestra vigente Constitución, inspirándose en la de 1931, que establecía que *la capitalidad de la República se fija en Madrid*, dispone que *la capital del Estado es la villa de Madrid*; y ello con el añadido que supone que la reforma de este precepto, incluido en el Título Preliminar, sólo podrá hacerse por el procedimiento agravado del artículo 168 CE.

Más allá de la previsión constitucional, y a los efectos de la presente exposición, nos interesa destacar la disposición normativa contenida en el artículo 6 del EACM que, ampliando el contenido constitucional, consagra la condición capitalina de la Villa de Madrid, la convierte en sede de las instituciones generales del Estado, y prevé para ella, y como consecuencia de lo anterior, un régimen especial de capitalidad, cubierto por una garantía no constitucional pero sí estatutaria, que deberá ser regulado por Ley aprobada por las Cortes Generales, y cuyo contenido mínimo consistirá en la determinación de las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Ahora bien, no es el EACM el único texto normativo que reclama un régimen especial para Madrid derivado del hecho de que la Villa sea la capital de España; junto a él, no puede dejar de mencionarse el artículo 40 de la Ley de la Asamblea de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local³, ni el artículo 1.1 de la Ley 22/2006, de capitalidad y de régimen especial de Madrid⁴.

Tampoco se puede olvidar, ni la previsión de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que se refiere al régimen especial de la ciudad de Madrid, ni las resoluciones aprobadas en este sentido por las Cortes Generales⁵, ni el ya derogado Decreto de 11 de julio de 1963⁶, aunque sólo sea para poner de manifiesto, como vere-

³ Artículo 40 Ley 3/2003. *La Villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y de la Comunidad de Madrid gozará de un régimen especial regulado por Ley votada en Cortes que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de sus respectivas competencias.*

⁴ Artículo 1.1 Ley 22/2006. *La presente Ley regula el régimen especial de la Villa de Madrid así como las peculiaridades del mismo en cuanto capital del Estado y sede de las instituciones generales, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad de Madrid.*

⁵ Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados sobre las grandes ciudades, por la que se insta a dar cumplimiento a la previsión del artículo 6 EACM, BOCG de 18 de marzo de 2003. Y Dictamen de la Comisión de Entidades Locales del Senado en relación con el informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana de 24 de marzo de 2003, por el que se valora positivamente que la normativa sobre las grandes ciudades incluya un tratamiento específico para los municipios de Madrid y Barcelona.

⁶ Decreto que, estableciendo un régimen municipal especial, regulaba los órganos de gobierno y administración de la villa de Madrid y la Hacienda de la ciudad.

mos más adelante, la confusión existente entre el régimen especial de Madrid que trae causa de la capitalidad, y el régimen especial fundado en su condición de ciudad de gran población; confusión, que como también veremos, queda patente en la reciente Ley de Capitalidad.

No obstante, antes de analizar estas cuestiones, y una vez ha quedado fijado el marco normativo español, es necesario concretar el contenido jurídico específico que cabe asociar al concepto de capitalidad. Como apuntábamos al comienzo, la capitalidad se define por referencia al ejercicio de la soberanía.

Esta consideración de la capitalidad como elemento de ordenación y racionalización del quehacer político no es nueva; recordaba GARCÍA PELAYO⁷ que *pertenece al pensamiento mítico la creencia de que sólo en el centro está el origen, la causa y el tronco de la ordenación espacial; sólo la virtud del centro conforma y ordena el espacio, sólo ella convierte el caos en orden*. En este sentido, la capitalidad hace referencia al lugar desde donde se ejerce la soberanía, permitiendo identificar físicamente el punto desde el que se va a gobernar un territorio determinado⁸. La capitalidad es en definitiva punto central convertido por ello en cabeza política visible del Estado y en expresión orgánica de la indisoluble unidad de la nación. Y todo ello sin perjuicio de que sean posibles fórmulas diversas de descentralización no sólo administrativa sino también política, que no empecen la relevancia de la capital en el conjunto de la ordenación y del funcionamiento del Estado⁹.

En términos históricos, el ejemplo más característico de capitalidad es el de la ciudad de Roma concebida como *caput mundi*; la ciudad eterna era la *civitas* por excelencia desde la que se ordenaba el espacio político y a partir de la que se entendía el resto del territorio del imperio. Desde Roma, la idea de la capitalidad se proyecta, ya en la época medieval, bajo la forma de las ciudades-capital, que a su vez surgen como instrumentos de afirmación de las unidades políticas territoriales que como anticipo del Estado moderno comenzaban a afianzarse tanto frente a los poderes localistas feudales como frente a las instituciones universales, el Papado y el Imperio.

Una vez el Estado se consolida, en palabras de GARCÍA PELAYO, como aquel orden político que en coexistencia con otros del mismo género no reconoce un poder externo superior a sí mismo ni un poder interno capaz de limitarlo, aparece como necesidad inderogable el dotar de permanencia a la sede desde la que se ejercita el poder soberano, y ello en orden a localizar físicamente al Estado e identificarlo en el marco de las relaciones internas e internacionales. La capitalidad es desde entonces un principio esencial del Estado moderno y por ende también del Estado contemporáneo.

En un principio, y habida cuenta que la soberanía residía en el monarca, que no era sino el centro de todo poder, la capitalidad correspondía a aquella

⁷ GARCÍA PELAYO, *Mitos y Símbolos Políticos*, en obras completas, Tomo I, Edit. CEC, Madrid, 1991, pp. 972-974.

⁸ ARAGÓN REYES, M. El significado jurídico de la capitalidad, en la REDC, año 17, núm. 50, mayo-agosto, 1997, p. 128.

⁹ MOREL OCAÑA, La capitalidad de las entidades territoriales, en la obra de AAVV *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*. Edit BOE e INAP. Madrid 2002, p. 923.

ciudad que era Corte del Reino. Sin embargo, más ampliamente, primero en Inglaterra, donde la soberanía fue siempre compartida entre la Corona y el Parlamento, así como en los EEUU, una vez se constata su independencia, y a partir de la Revolución Francesa, también en la Europa continental, la capital del Estado se configura como una categoría jurídica y política cuyo contenido fundamental, diría LUCAS VERDÚ¹⁰, consiste en la ubicación, en una ciudad concreta, de la sede de determinadas instituciones encargadas del ejercicio de la soberanía¹¹.

Siendo éste el contenido fundamental del concepto de capitalidad, su aparente sencillez se complica en un doble sentido: por un lado, la capitalidad es necesariamente algo más que sede física de ciertas instituciones, aunque sólo sea en términos honoríficos y de responsabilidad; por otro lado, no es fácil encontrar consenso doctrinal en la delimitación de qué instituciones son las que se vinculan con la idea de capitalidad.

Comenzamos analizando este último punto, cuya problemática se refleja tanto en la laxitud del artículo 5 CE, que nada dice al respecto, y del artículo 6 EACM, que se limita a hablar de instituciones generales, lo mismo que el artículo 1.1 de la Ley 22/2006; como en la escasez de estudios doctrinales al respecto, toda vez que la de la capitalidad ha sido tradicionalmente una cuestión poco atractiva para la doctrina científica, que apenas se ha ocupado de analizar esta realidad presente en todos los Estados, y por ello asumida como natural sin ulteriores reflexiones. Como excepciones pueden citarse dos obras monográficas: entre nosotros debe recordarse la obra de JORDANA DE POZAS, *Madrid, capital del Estado*, de 1954, y en el marco del derecho comparado, la de SIMONE DREUYFUS, *Les capitales et leur statut juridique*, de 1960. Más recientemente, son frecuentes los estudios comparativos que analizan la capitalidad como elemento incorporado a la condición de gran ciudad y de área metropolitana¹².

¹⁰ LUCAS VERDÚ, P. en Comentarios a la Constitución española de 1978, artículo 5, director Óscar Alzaga. Ed. Revista de Derecho Privado.

¹¹ En el Reino Unido tanto la Corona como el Parlamento se han ubicado siempre en la ciudad de Londres. La residencia oficial de la monarquía fue en un primer momento la Torre de Londres, después el Palacio de Westminster, y desde la Reina Victoria, el Palacio de Buckingham. El Parlamento, por su parte, siempre ha tenido su sede en el Palacio de Westminster.

En EEUU, tras una primera fase itinerante, se crea *ad hoc*, a finales del siglo XVIII, la ciudad de Washington D.C. como capital federal diferenciada en términos jurídicos y políticos de los diferentes Estados constitutivos de la Unión. Esta ciudad alberga, entre otros: al Poder Ejecutivo, cuya sede es La Casa Blanca, al Poder Legislativo, el Congreso, cuya sede está ubicada en el Capitolio (centro geográfico de la ciudad), y a la Corte Suprema de Justicia, que cuenta desde 1935 con un edificio propio (el Templo de la Justicia).

En Francia, París es desde la Revolución Francesa la sede de las principales instituciones. Históricamente es destacable la obsesión de los revolucionarios por lograr el traslado del monarca desde Versalles a París; lo consiguen en octubre de 1789, cuando el monarca se ve forzado a residir en el Palacio de las Tullerías. En la actualidad, tanto el Senado como la Asamblea Nacional tienen su sede en París, en el Palacio Luxemburgo y en el Palacio Borbón respectivamente; así como la Presidencia de la República, cuya sede se encuentra en el Palacio del Elíseo, y el Gobierno, con sede en el Hotel Matignon.

¹² Los más recientes son los que estudian la Ley 22/2006, de Capitalidad y régimen especial de Madrid, sobre la que volveremos seguidamente. *Vid.*, Comentarios a la Ley 22/2006, coord. TRONCO-

En lo que a la concreta ubicación de las sedes institucionales se refiere, teoría y práctica se dividen. En la práctica, todos los órganos constitucionales y los de relevancia constitucional se encuentran en la capital de España, sin que de ello se derive discriminación alguna para los españoles que viven fuera de Madrid, según se deduce del ATC 236/1984. En concreto, tienen su sede en Madrid: la Jefatura del Estado, desde que la ciudad se convierte en capital en 1561; el Ejecutivo y todos los Ministerios¹³; las Cortes Generales, desde que las mismas se configuran según el modelo liberal decimonónico¹⁴; los órganos básicos del poder judicial (el Tribunal Supremo y el Consejo General del Poder Judicial¹⁵); el Tribunal Constitucional, desde su creación por LO 2/1979, de 3 de octubre, aunque su sede actual en la calle Domenico Scarlatti data de 1981¹⁶; la Fiscalía General del Estado¹⁷; el Defensor del Pueblo; el Consejo de Estado, que ubicado antes en los Reales Alcázares se encuentra en la actualidad y desde 1812 en el Palacio de los Consejos, en la Calle Mayor de Madrid; o el Tribunal de Cuentas.

Pero, esto no obstante, no puede olvidarse que esta solución no es la única posible. Para ARAGÓN REYES¹⁸, en la idea de capitalidad hay que distinguir entre un contenido mínimo y un contenido propio. El contenido mínimo de la capitalidad, sin el que la misma no puede identificarse, únicamente queda referido a la Jefatura del Estado, órgano supremo de la comunidad política, que en los términos del artículo 56.1 CE, es el símbolo de la unidad y permanencia del

SO REIGADA, A. Ed. Thomson Aranzadi. Estudios sobre la Ley de Capitalidad y régimen especial de Madrid, coord, PAREJO Alfonso, L. Ed. Bosch.

¹³ En líneas generales el centralismo institucional es la nota predominante en lo que a la Administración General del Estado se refiere. La única excepción la encontramos en el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones cuya sede se encuentra en Barcelona en cumplimiento del Real Decreto 1583/2006, de 22 de diciembre, con el que, según se señala en su Exposición de Motivos se pretende dar forma definitiva a una decisión que fue inicialmente articulada por el Real Decreto 2397/2004, de 30 de diciembre, el cual sin embargo fue anulado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencias de 21 de noviembre de 2006 dictadas en los recursos contenciosos 51/2005 y 53/2005, por insuficiencia de la justificación de la medida de traslado y de la concreción del gasto derivado de la misma.

¹⁴ Las Cortes, tras el paréntesis gaditano, se trasladan a Madrid; primero, en su versión unicameral, su sede lo será la que hoy acoge al Senado; éste, a su vez, reside desde su creación en 1834 en el Palacio ubicado en la Plaza de la Marina Española; el Congreso de los Diputados, por su parte, desde que se diseñara el modelo bicameral, tiene su sede en la calle Floridablanca de Madrid.

¹⁵ El Tribunal Supremo, creado por la Constitución de 1812, tiene su sede en el antiguo convento de las Salesas desde 1878. El Consejo General del Poder Judicial, por su parte, cuenta en realidad con cuatro sedes; la principal y permanente se encuentra en la calle Marqués de la Ensenada de Madrid, ciudad donde un segundo edificio, sito en la calle Trafalgar, acoge el Servicio de Formación Continua de la Escuela Judicial, el Servicio de Inspección y la Oficina de Atención al Ciudadano. Las otras dos sedes del Consejo están fuera de Madrid: en Barcelona se encuentra la Escuela Judicial, y en la planta tercera del Palacio de la Audiencia Provincial de San Sebastián, se encuentra el Centro de Documentación Judicial.

¹⁶ Anteriormente y con carácter provisional el Tribunal Constitucional se reunió en el centro de Estudios Constitucionales.

¹⁷ También tienen su sede en Madrid la Fiscalía Anticorrupción, la de la Audiencia Nacional, la Fiscalía especial Antidroga, la del Tribunal Constitucional, la del Tribunal de Cuentas y la del Tribunal Supremo.

¹⁸ ARAGÓN REYES, M. Régimen jurídico de la capitalidad de Madrid, en la obra Estudios sobre la Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid. Ed. Bosch, 2006.

Estado español, y representante del mismo en sus relaciones internacionales. En consecuencia, según ha señalado también PIÑAR MAÑAS¹⁹, Madrid es capital de España porque acoge establemente a la Corona.

Junto a este contenido mínimo, cabe también un contenido propio, amplio o lato, que quedaría referido a todas las instituciones básicas del Estado²⁰. Este contenido propio, según tesis de ARAGÓN REYES no es necesario, de forma que, dentro del respeto al contenido mínimo, el legislador podrá establecer soluciones alternativas²¹.

En un sentido parecido, ENTRENA CUESTA apuntaba que en el anteproyecto de Constitución, el artículo 5 disponía que podrían *establecerse por ley servicios centrales en otras localidades de España*, y que la supresión definitiva de este inciso debe interpretarse no como una prohibición de que tal traslado se haga, sino como un medio de evitar que se entendiera que por imperativo constitucional, tales servicios debían radicarse en Madrid necesariamente, salvo que la ley dispusiera lo contrario. Aún así a renglón seguido, matizaba su postura al señalar que la ubicación en Madrid de la sede de determinadas instituciones es consecuencia obligada de la capitalidad, sin perjuicio de lo cual no le parece aconsejable establecer, vía constitucional, una reserva legal para que se apliquen excepciones a la regla.

Más tajante es la postura de LUCAS VERDÚ, para quien, en todo caso, la capital debe ser siempre la sede de las instituciones básicas del Estado. Esta interpretación parece la más acertada, al menos en lo que a las Cortes Generales y al Ejecutivo se refiere, si se tiene en cuenta que el concepto de capitalidad aparece desde su origen vinculado al ejercicio de la soberanía; ejercicio que, si bien en el marco de las monarquías absolutas recaía exclusivamente en el monarca, en la actualidad, dicho ejercicio es propio del Parlamento, que en los términos del artículo 66.1 CE, representa al pueblo español, único titular de la soberanía nacional, de conformidad con el artículo 1.2 CE; y ello, sin olvidar, en el contexto de un régimen parlamentario como es el nuestro, el papel del Gobierno, concebido como expresión del Parlamento, por el que es investido y con cuya confianza debe contar para mantenerse durante toda la legislatura.

¹⁹ PIÑAR MAÑAS. El régimen de capitalidad del Estado, en VVAA, Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Estudios Económicos, 1983.

²⁰ Para identificar el concepto de institución básica, puede valer el que utiliza el Tribunal Constitucional en la STC 60/1986 para delimitar el ámbito de los Decretos Leyes en atención al artículo 86 CE, y según la cual son instituciones básicas del Estado las organizaciones públicas sancionadas por la Constitución y cuya regulación se hace por Ley.

²¹ Según este planteamiento, es el legislador ordinario quien en principio está facultado para modificar la sede de las Instituciones generales del estado, a partir de una reserva negativa que se deduce del 86.1 CE, que cierra la posibilidad de utilizar el Decreto Ley para regular materias que afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado.

Ahora bien, siguiendo la tesis de ARAGÓN REYES, siendo cierto que la Constitución no impide que instituciones básicas del Estado, distintas a la Jefatura del Estado, puedan tener su sede en lugar distinto de Madrid, esa opción no la podría adoptar por sí sola una ley ordinaria, ya que tendría que reformarse antes el artículo 6 EACM, con la circunstancia añadida de que al tener la Comunidad Autónoma el monopolio de la iniciativa de reforma estatutaria, estaría en sus manos, y no en las de las Cortes Generales o en las del Gobierno de la Nación, la posibilidad de llevar a cabo la modificación aludida.

Como señalábamos anteriormente, otra de las cuestiones relevantes que complican el estudio de la idea de capitalidad, es el hecho de que su contenido no se limita al hasta aquí analizado. Sin embargo, tradicionalmente no ha existido reconocimiento legal alguno que permita siquiera por aproximación, concretar ese contenido adicional. Históricamente lo único destacable son las compensaciones económicas para cubrir los gastos del municipio y las menciones honoríficas que se traducían en una prevalencia de los ediles madrileños respecto de los de otras ciudades²².

En la actualidad, ese contenido adicional se puede derivar del artículo 6 EACM, cuando dispone que la Ley de capitalidad *determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias*. Desde esta perspectiva, la capitalidad, concebida como condición o atributo definitorio de la ciudad que la ostenta, no queda reducida exclusivamente a ser la sede de ciertas instituciones fundamentales del Estado, sino que además comprende una serie de competencias, responsabilidades y contrapartidas específicas, y un conjunto de relaciones que traen causa de la capitalidad y que obligan a que, en aras del principio de unidad de la nación, se de una actuación coordinada de las Administraciones implicadas, y que en el caso español son: la estatal, por ser Madrid la capital del Estado, la autonómica, por ser Madrid capital de la Comunidad, y la local, por ser Madrid un municipio.

Todos estos contenidos propios del concepto de capitalidad han sido objeto de desarrollo por la Ley 22/2006, LCREM; sobre ella conviene hacer ahora algunas precisiones.

Cuando nos enfrentamos al análisis de la Ley 22/2006, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que la misma presenta una doble cara, que por más que se refiera a cuestiones próximas y relacionadas, deben ser convenientemente diferenciadas.

Madrid es una ciudad cualificada por cuatro hechos diferenciales: forma parte de un área metropolitana²³, es capital de su Comunidad Autónoma, es una ciudad de gran población y, sobre todo, es la capital de España. La Ley 22/2006, en concreto, pretende dar cobertura legislativa a estos dos últimos hechos diferenciales, distintos entre sí, aunque ineludiblemente conectados, y lo hace con un alcance dispar. En efecto, no obstante el título de la ley, lo cierto es que la misma no hace más que regular el régimen especial de Madrid en atención a su condición de gran ciudad, aunque lo haga teniendo en cuenta que Madrid es además la capital de España; y ello a pesar de que del artículo 6 EACM se deriva única, pero imperativamente, la necesidad de establecer un régimen de capitalidad para Madrid.

²² Tales previsiones aparecen contenidas en el Decreto de 4 de mayo de 1814, en el Real Decreto de 14 de abril de 1852, en el Real Decreto de 4 de abril de 1854, o en la Ley de Capitalidad de 16 de septiembre de 1932; *vid.* ARANDA ÁLVAREZ, E. Comentarios a la Ley 22/2006, coord. TRONCOSO REIGADA, A. Ed. Thomson Aranzadi.

²³ Definida en los términos del artículo 43.2 de la Ley 7/85, reguladora de las bases del régimen local, como aquellas entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

Esto no obstante, la mayor parte de la Ley 22/2006, encontrando su fundamento en la autonomía municipal del artículo 140 CE, se ocupa de establecer el régimen jurídico del gobierno y administración del municipio de Madrid en su consideración de gran ciudad. Desde esta perspectiva, como apuntara PAREJO ALFONSO, no hay novedad radical alguna en el tratamiento legal de Madrid, al poder inscribirse el nuevo texto legal en la evolución del régimen especial municipal²⁴ que se inaugura en 1963, y que la Ley 7/1985 insta a actualizar. Este régimen, insistimos, ha de considerarse en tanto que régimen especial municipal, sustitutivo del contenido en el Decreto de 11 de julio de 1963 –que aprueba el Texto Articulado de la Ley especial de Madrid–, y conectado con la Ley 57/2003, de modernización del Gobierno Local, pero ajeno a las previsiones de artículo 6 EACM y a la consideración de Madrid como capital de la nación.

En consecuencia, a los efectos de la presente exposición no nos interesa el estudio del citado régimen especial municipal, sino el régimen de capitalidad con el que necesariamente deberá contar la villa de Madrid, y que sin embargo no ha sido objeto de regulación hasta la Ley 22/2006; en ella, además, encontramos una regulación sólo parcial de la capitalidad, cuyo contenido exacto y alcance, siguen quedando, en gran medida, indeterminados.

Así, la nueva Ley no precisa nada acerca de las instituciones cuyas sedes deberán estar en Madrid; tampoco se ocupa del protocolo y honores de la ciudad ni de sus representantes²⁵; y no prevé compensación económica alguna, ni se ocupa de establecer el régimen financiero especial que para Madrid prevé expresamente el artículo 160 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, y que, aunque con una finalidad más amplia, debería cubrir el coste directo e indirecto que el fenómeno de la capitalidad genera para la Hacienda Municipal de Madrid.

Por el contrario, según su artículo 3.1 in fine, la Ley 22/2006 regula la articulación de las relaciones entre las Instituciones estatal, autonómica y local en el ámbito territorial de la ciudad de Madrid, en aquellos aspectos vinculados con la capitalidad.

Además, establece las materias que se constituyen en el objeto característico de la capitalidad, y que reclaman una actuación conjunta y ordenada de las tres Administraciones Públicas implicadas; tales materias son las enunciadas en el artículo 4 de la Ley 22/2006: *seguridad ciudadana siempre que esté inmediatamente relacionada con la protección de personas y bienes en acontecimientos internacionales o nacionales que se celebren en Madrid en su condición de capital del Estado; la coordinación en la organización y celebración de actos oficiales de carácter estatal; la protección de personas y bienes como consecuencia del ejercicio*

²⁴ Una completo estudio de la evolución de este régimen puede encontrarse en la obra de FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. Evolución histórica del régimen especial de Madrid. Ed Colex, Madrid, 2006.

²⁵ Téngase en cuenta el Real Decreto 1099/1983, de 4 de agosto, de Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, cuyo artículo 10, para los actos celebrados en la villa de Madrid en su condición de capital del Estado, incluye al Alcalde de Madrid dentro del orden de precedencias del Estado.

por los ciudadanos del derecho de reunión y de manifestación cuando el ámbito de la convocatoria presente dimensión estatal; régimen protocolario de la Villa de Madrid y de sus representantes políticos; y cualquier otra materia que pudiera afectar relevantemente a las tres Administraciones, a juicio de las mismas, como consecuencia de la capitalidad de Madrid.

Y por último, en lo que al régimen de capitalidad se refiere, la Ley 22/2006 prevé la creación de la Comisión Interadministrativa de Capitalidad, que formada por igual número de miembros de las tres administraciones, presidida por el Estado, y regulada a partir de los artículos 5 y 6 de la Ley 22/2006, es un órgano de cooperación para la mejor articulación del régimen de capitalidad. De esta forma, frente a las potestades de coordinación que el artículo 22.2 a) de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, reserva al Delegado del Gobierno, la nueva ley va a primar la cooperación²⁶ administrativa, dentro del respeto a las competencias de cada Administración Pública, y a la autonomía en el desarrollo de las propias políticas públicas.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

En su condición de capital del Estado, la Villa de Madrid es difícilmente comparable con el resto de las ciudades españolas; no en vano, la capitalidad, por su propia significación es un concepto único, que cualifica sólo a una ciudad por Estado.

Esto no obstante, dentro de nuestro Estado Autonómico, la noción de capitalidad se hace presente como fenómeno plural en diversos niveles; en este sentido es posible hablar de capitales autonómicas, provinciales, y desde el punto de vista de la organización judicial, de capitales de partido²⁷. En todos estos supuestos, es posible aplicar, *mutatis mutandi*, las características generales que a lo largo de la presente exposición se han definido como propias de la capitalidad. El caso más significativo es el de las capitales de las distintas Comunidades Autónomas, habida cuenta la relevancia política e institucional que éstas tienen en el conjunto de un Estado tan fuertemente descentralizado como es el nuestro. No obstan-

²⁶ Los conceptos de cooperación y coordinación, manifestaciones concretas del principio de colaboración, han sido definidos por el Tribunal Constitucional, en jurisprudencia reiterada destinada a definir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, SSTC 13/1992, 40/1998, 204/2002, 194/2004 y 13/2007. La coordinación, en primer término, se vincula, según el TC a la idea de imposición, y comporta un poder general por el que la Administración coordinadora puede supervisar a la administración coordinada, formular requerimientos e impartir directrices puntuales, ello sin anular la voluntad de la administración coordinada y en consecuencia, obligándola sólo en relación a los fines y no a las formas y los medios. La cooperación, en cambio, presupone una situación de paridad y tiene como objetivo primordial la consecución de un objetivo común.

²⁷ De acuerdo con el artículo 35.6 de la LO 6/1985, del Poder Judicial, serán las Comunidades Autónomas, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, las que determinan por Ley la capitalidad de los partidos judiciales. Los distintos Estatutos de Autonomía recogen también esta competencia, a la que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, LO 6/2006, añade la que es propia de la Generalitat, a los efectos de fijar la capitalidad provincial y local.

te, el análisis de la figura de la capitalidad autonómica enlaza mejor con el propio del artículo 5 EACM, al cual nos remitimos.

Desde otro punto de vista, la singularidad que define a la Villa de Madrid, si bien mantiene toda su virtualidad en tanto en cuanto que la misma es la capital de España, se ve matizada, sin embargo, en determinados aspectos relativos al gobierno y la administración locales, respecto de los cuales, y en el marco del proceso abierto de modernización del gobierno local²⁸, se han ido desarrollando en España, en orden a potenciar la autonomía local constitucionalmente garantizada²⁹.

En este sentido, Madrid se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Título X de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local³⁰, y ello aun cuando, tras la entrada en vigor de la Ley 22/2006, esta normativa sea de aplicación supletoria. Hemos de insistir sin embargo, en el hecho de que las cuestiones relativas al gobierno de las Entidades Locales, escapan a todo estudio que se haga sobre la capitalidad.

Sin dejar de tener presente esta última apreciación, no puede cerrarse el capítulo relativo al derecho autonómico comparado, sin mencionar el caso de la ciudad de Barcelona³¹, aunque sólo sea porque la primera normativa espe-

²⁸ El punto de partida lo marca la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, ratificada por España tres años después, seguida por la elaboración, a iniciativa de la Federación Española de Municipios y Provincias, del llamado Pacto Local, un Proyecto de Estado, entre EELL, CCAA y Estado, que tenía como finalidad potenciar y fortalecer el papel de las EELL en la Organización territorial del Estado. El Pacto Local dio lugar a importantes reformas legislativas, pero con todo, la opinión generalizada, siguiendo a GONZÁLEZ PUEYO, J. es que con el mismo se ha perdido la ocasión de dar cumplimiento a los postulados constitucionales y a los de la Carta Europea de Autonomía Local. Hoy no son pocas las voces, GARCÍA DE ENTERRÍA, RODRÍGUEZ ARANA, MORELL OCAÑA o PAREJO ALFONSO, que defienden la realización de una 2.^a descentralización, para compensar el hecho de que el proceso de descentralización haya sido sólo favorable a las CCAA.

²⁹ La autonomía local ha sido definida, por el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, y en el mismo sentido por el artículo 2 de la Ley 7/85, como el derecho de la entidad local a intervenir en la gestión de sus asuntos propios, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Para nuestro Tribunal Constitucional, en jurisprudencia reiterada, SSTC 214/1989, 104/2000, 159/2001, 204/2002, 51/2004 ó 252/2005, la autonomía local se presenta como una garantía institucional del núcleo de autogobierno, y comporta el derecho de la comunidad local de participar mediante órganos propios en la administración y gobierno de lo que le atañe directamente; para ello, todo municipio cuenta con un sistema representativo propio, con una facultad de indirrizo político, con una garantía de no injerencia de otros poderes superiores, con el reconocimiento de la potestad reglamentaria, y en los términos del artículo 142 CE, con los medios suficientes para la consecución de sus fines.

³⁰ Esta Ley establece un régimen especial para los municipios de gran población, cuya característica fundamental es que introduce un principio de división de poderes hasta entonces desconocido en el seno del gobierno local, por el que, mientras que el Pleno de la Corporación concentra el conjunto de potestades normativas de la Entidad Local –potestades reglamentarias, toda vez que no tienen las Corporaciones Locales potestad legislativa, SSTC 233/1999 y 106/2000– la Junta de Gobierno quedará encargada de su ejecución. Además, completa y complica el cuadro administrativo municipal, regulando la figura de los distritos como órganos de gestión desconcentrada, creando una Asesoría Jurídica, y diferenciando, en forma análoga a como lo hace la LOFAGE, entre órganos superiores y directivos de la administración municipal.

³¹ Un análisis comparativo de este régimen especial se encuentra en la obra Comentarios a la Ley 22/2006, coord. TRONCOSO REIGADA, A. Ed. Thomson Aranzadi.

cífica y propia de Madrid, distinta al régimen local general, la Ley especial para el Ensanche de Poblaciones, de 1892, fue aplicable tanto a Madrid como a Barcelona. Desde entonces, y hasta llegar a la normativa hoy vigente, la percepción acerca de la necesidad de dar un tratamiento diferenciado al régimen local de estas dos ciudades ha sido una constante que finalmente vio la luz durante la dictadura franquista; para Madrid, ya lo hemos dicho, se aprueba el Decreto 1674/1963; para Barcelona, el régimen especial llega tres años antes, con el Decreto 1166/1960.

En la actualidad, derogado este Decreto, el régimen especial barcelonés destaca por presentar un carácter bifronte en tanto en cuanto que, conocido bajo el nombre de Carta Municipal de Barcelona, es el resultado de la unión de dos leyes: una estatal, la Ley 1/2006, del Régimen Especial del Municipio de Barcelona, y otra autonómica, la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona.

Ninguna de ellas es una ley que se ocupe de Barcelona en tanto que capital autonómica, y en cambio vienen a reforzar la autonomía local de la ciudad, incrementando sus competencias en materia de titularidad estatal y autonómica, así como a actualizar el modelo orgánico municipal, ahondando en las reformas que para las grandes ciudades en general, introdujera la Ley 57/2003. En este sentido, el régimen especial de Barcelona converge con el de Madrid, si bien con la diferencia fundamental que supone que aquél, aunque sea de forma precaria, sí establece un régimen de financiación propio, previsto para Barcelona en el artículo 161 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

III. DERECHO COMPARADO

Por razones obvias, en materia de capitalidad, donde pueden encontrarse mayores posibilidades comparativas es en el marco del derecho comparado extranjero.

Como regla general, puede establecerse una relación directa entre capitalidad y población, de forma que suelen ser capital del Estado las ciudades más pobladas, así como aquéllas en las que el dinamismo económico y financiero es mayor. Esta regla, sin embargo, es frecuentemente excepcionada y así, por un lado, capitales como Washington D.C., Ottawa o Brasilia, están menos pobladas que otras ciudades estadounidenses, canadienses y brasileñas, respectivamente. Por otro lado, la identificación de la capital como centro financiero del país, tampoco puede ser absoluta, y en cambio, no puede dejar de destacarse la importancia de ciudades como Nueva York, Milán, Zurich, Sydney, Hong Kong, Frankfurt o Johannesburgo, y en el caso de España, Barcelona, Bilbao o Valencia, que, con una importancia económica menor que la de Madrid, cuentan con sus propias Bolsas de Valores.

Desde el punto de vista del régimen jurídico, Madrid es, junto con Berlín y Praga (el Estatuto de esta capital ha sido aprobado por Ley 131/2000), la única capital europea que dispone de una ley que regule en cuanto tal el régi-

men de capitalidad³². Esto no obstante, tanto en el continente europeo como fuera de él, la capital de los distintos Estados suele presentar siempre alguna nota distintiva, aunque sólo sea como punto de partida para la implantación de un régimen local o administrativo diferenciado.

El caso de los Estados Federales es especialmente significativo. En ellos, la capital suele constituirse en distrito federal, autónomo e independiente de los Estados, en la creencia de que así se garantiza mejor la independencia de los poderes Federales respecto de los Estatales, y ello sin perjuicio de que estas capitales, en tanto que ciudades, mantienen su condición de municipios, y son regidas por el correspondiente Gobierno local. Es el caso de Washington D.C., de Méjico D.F., de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de Moscú, que comparte con San Petersburgo la condición de ciudad autónoma, y está regida por un Estatuto específico que deberá respetar la Ley 184 de 6 de octubre de 1999, sobre los grandes principios de organización de los órganos legislativos y ejecutivos de los sujetos de la Federación Rusa, o de Berlín, que sin formar parte de ningún Land, es por sí sola una ciudad-estado, lo mismo que Hamburgo y Bremen.

En concreto, hemos de destacar la peculiaridad de Alemania, donde la capitalidad viene determinada por las circunstancias históricas; dividida la nación en dos mitades tras las Segunda Guerra Mundial, tras la caída del Muro en 1989, y como consecuencia de la reunificación, se planteó el problema relativo a la fijación de la capitalidad. El Acuerdo de Unificación, de 31 de agosto de 1990, la fijó en Berlín, pero dejó abierta la determinación de la sede del Gobierno y del Parlamento. Posteriormente, la Ley Bonn-Berlín, de 20 de junio de 1991, determinó que tanto el Parlamento como el Gobierno tuvieran su sede en la ciudad Berlinesa, manteniendo en Bonn, a modo de compensación, la sede de seis Ministerios del Gobierno Federal.

Berlín es en definitiva la capital del Estado, y en cuanto tal cuenta con un régimen específico, establecido por el Acuerdo del Gobierno Federal con la Ciudad de Berlín, de 25 de agosto de 1992. En él, en concreto se prevé la participación de Berlín en asuntos del *Bund* en materias que afectan a la Capitalidad, y además se establece un especial deber de consulta antes de que una iniciativa legislativa llegue a incidir en alguno de sus ámbitos de colaboración.

Como excepciones al modelo general de los Estados federales, sin embargo, ha de citarse el caso de Suiza y Canadá, cuyas capitales no se constituyen en distrito federal, sino que se integran en una región autónoma, y el de Australia, cuya capital, Canberra (sede por ello de las instituciones del país, incluido el Gobernador General), no es distrito federal, sino que se integra en una entidad más amplia que tienen la consideración de distrito federal, distinto a los Estados que componen la Commonwealth australiana; en efecto, Canberra forma parte del *Australian Capital Territory*, un enclave situado en el Estado de Nueva Gales del Sur, y concebido como distrito federal; desde la *Self*

³² Vid. la obra *La Organización Territorial de los Estados Europeos* en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, septiembre 2006.

Government Act de 1988, este territorio goza de un Gobierno autónomo, para la gestión de sus propios intereses, cuya sede, por supuesto, está en la ciudad de Canberra, y que convive con la *National Capital Authority*, que creada por la *Australian Capital Territory Act de 1988*, y nombrada por el Gobierno federal, representa el interés de la Commonwealth de Australia en el desarrollo de Canberra y de su Territorio en atención a su importancia y significación nacionales.

Para cerrar el presenta análisis, destacamos dos ejemplos de países con menor grado de descentralización. Francia, donde el régimen que se aplica a la ciudad de París, y que, regulado por Ley de 31 de diciembre de 1982, es también propio de otras dos grandes ciudades: Marsella y Lyon, y se limita a implantar un modelo de Administración Local desconcentrada mediante los Consejos y Alcaldes de Arrondissement³³; y el Reino Unido, donde la ciudad de Londres cuenta en la actualidad con un régimen local específico contenido en la *Greater London Authority Act de 1999*, por el que se reconoce al *Great London* un cierto nivel de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

IV. JURISPRUDENCIA

La materia subyacente al artículo hasta aquí analizado, apenas ha generado problemas constitucionales que hayan obligado a pronunciarse al Tribunal Constitucional. A modo de recapitulación, los pronunciamientos del Alto Tribunal al respecto, son los siguientes:

- El ATC 236/1984, que aunque referido a la constitucionalidad de que la sede del propio Tribunal Constitucional se encuentre en Madrid, por extensión, permite afirmar la constitucionalidad de esta medida en relación con el conjunto de las Instituciones básicas del Estado.
- La STC 60/1986, que pronunciada en relación con la concreción de los límites de los Decretos Leyes, da una definición de Institución básica del Estado que puede utilizarse a los efectos de la concreción del contenido del concepto de capitalidad.

³³ CARVAJAL IRANZO, I. Organización territorial en Francia, en la obra *La Organización Territorial de los Estados Europeos* en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, septiembre 2006.

Artículo 7

1. Los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid son los establecidos en la Constitución.

2. A los efectos del presente Estatuto, gozan de la condición política de ciudadanos de la Comunidad los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios.

3. Como madrileños, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto, los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado.

4. Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

COMENTARIO

FABIO PASCUA MATEO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. La condición política de madrileño

El artículo 7 del Estatuto, redactado en los términos establecidos por la LO 5/1998, de 7 de julio, contempla tres disposiciones básicas. En primer término, determina que los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid son los establecidos en la Constitución. Es ésta la previsión que presenta un mayor interés y en ella vamos a centrarnos en las próximas páginas, pero no la única. A continuación, el artículo 7.2, junto con el apartado 3, delimita la condición política de madrileño. Con carácter general, gozan de la condición política de ciudadanos de la Comunidad los españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios. Además de ellos, gozan de los derechos políticos definidos en el Estatuto los ciudadanos españoles residentes

en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad de Madrid y así lo acrediten en el correspondiente Consulado de España, así como sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado. No cambia demasiado esta regulación de lo dispuesto en la versión original, salvo para eliminar el carácter potestativo del reconocimiento de la condición de madrileños de los residentes en el extranjero, de manera que la titularidad de los derechos inherentes a tal circunstancia viene atribuida en la actualidad directamente por el Estatuto. Evidentemente el principal derecho asociado a ella es el de sufragio activo y pasivo a las elecciones a la Asamblea de Madrid, así como el de iniciativa legislativa popular, conforme a los artículos 10.1 y 15.3 del Estatuto, así como sus correspondientes leyes de desarrollo¹. En el caso de los madrileños residentes en el extranjero el ejercicio del derecho de sufragio activo se regula por lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para los residentes permanentes incluidos en el CERA, y en el artículo 74 para los que se hallen temporalmente fuera de España². Su única posible limitación se contempla para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, ya que el artículo 3.h) de la Ley 11/1986 de la Comunidad de Madrid declara inelegibles a quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero, evento que no es impensable que concurra en ciudadanos españoles residentes en un Estado de la Unión Europea, puesto que el artículo 39.4 TCE limita la restricción de la libertad de circulación de trabajadores en el ámbito de la Administración Pública exclusivamente a aquellos puestos que impliquen el ejercicio de funciones inherentes a la condición de autoridad pública o que estén relacionados con la defensa de los intereses esenciales de dicho Estado.

1.2. La promoción de la igualdad material por los poderes de la Comunidad

Por último, el apartado 4, añadido por la LO 5/1998, contempla una previsión que, permítaseme la expresión, resulta perfectamente inútil. Dice este precepto que «Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Esta redacción es una copia casi literal del artí-

¹ Respectivamente, artículo 2 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid y artículo 1 de la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

² Este precepto ha sido recientemente modificado por Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre y desarrollado por el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero.

culo 9.2 CE, con la única salvedad, casi de Perogrullo, por lo demás, de mencionar no a los poderes públicos en general, sino a los de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia. Sería difícil pensar que el Estatuto se refiriese a poderes públicos distintos de la Comunidad o que actuaran fuera de su marco competencial. El resto del apartado cae directamente dentro de lo que se ha dado en llamar *leges repetitae*, esto es, la reproducción, en ocasiones como ésta de manera literal, del contenido de una disposición en otra de rango inferior, o relacionada con la primera a través del principio de competencia, por pertenecer a distintos bloques normativos. Se trata de una práctica demasiado habitual en nuestro derecho, tanto respecto de los preceptos de la Constitución como en el desarrollo autonómico de legislación básica estatal. Al margen de su dudosa utilidad, ya que la repetición del contenido de una norma en otra de rango inferior nada añade a su eficacia jurídica, no dejan de plantear inconvenientes de cierta importancia, como es la confusión acerca del ámbito competencial de cada entidad territorial –o del ámbito de reserva de ley orgánica en el caso de que su contenido se reproduzca en una ley ordinaria– o los derivados de una modificación de la norma reproducida.

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha rechazado en diversas ocasiones su constitucionalidad, la primera de ellas en STC 40/1981, de 18 de diciembre, en una línea sistematizada por la STC 162/1996, de 10 de octubre, cuyo fundamento 3 afirma: «Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993, 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983, fundamento jurídico 23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía. Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando, [...], existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983)»³. En los últimos años, esta posición se ha encontrado con algún matiz que, no obstante, no revoca la jurisprudencia anterior. Así, la STC 47/2004 señala que la prohi-

³ La misma doctrina se encuentra reproducida en la STC 150/1998, de 2 de julio, FJ 4. Sobre el particular, véase LÓPEZ GUERRA, L., La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional, La técnica legislativa a debate, AELPA-Tecnos, Madrid, 1994, pp. 301 y ss.

bición de las leyes repetitivas no debe extenderse a «aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico»⁴. De forma más sistemática, la reciente STC 341/2005, distingue, de un lado, la reproducción que se lleva a cabo por las Comunidades Autónomas en materias de competencia concurrente con el Estado, supuesto en el que, con independencia de que puedan mantenerse las críticas desde el punto de vista de la técnica legislativa, «la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto». De otro, la reiteración contenida en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias, donde se mantiene con toda intensidad la doctrina anterior⁵, con declaración expresa incluso de que la reproducción por ley autonómica de un precepto estatal en el que se insertan en un órgano administrativo miembros del poder judicial es inconstitucional, aunque le sea plenamente factible a una ley del Estado distinta de la orgánica del Poder Judicial⁶. Naturalmente, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del Estatuto, ninguna sombra de inconstitucionalidad puede siquiera insinuarse por este motivo, pero, puesto que la redacción original no incluía este apartado, y toda vez que el artículo 9.2 CE es directamente aplicable a los poderes autonómicos, ninguna necesidad existía de reiterar su contenido⁷.

1.3. Las declaraciones de derechos de los Estatutos de Autonomía

Ello con mayor razón cuanto que el artículo 7.1, y con ello volvemos a la primera de las disposiciones apuntadas, se comporta con toda corrección a la hora de resolver la cuestión de los derechos fundamentales de los ciudadanos de Madrid. Su redacción actual cambia poco lo dicho hasta 1998 por la versión de 1983, que establecía que «los ciudadanos de la Comunidad de Madrid son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución». No obstante, entiendo preferibles los términos hoy en vigor, puesto que los anteriores parecían atribuir al Estatuto una función de reconocimiento de la titularidad de los derechos y deberes fundamentales que ya lleva a cabo con total eficacia la propia Constitución, cuya naturaleza de norma jurídica fundamental es indiscutible y cuyo artículo 53.1 determina taxativamente que los derechos y libertades del capítulo segundo del Título I vinculan a «todos los poderes públicos», mientras que los del capítulo tercero infor-

⁴ STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8.

⁵ STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9.

⁶ STC 150/1998, de 2 de julio, FJ 4.

⁷ En un sentido similar, en relación con una disposición análoga del Estatuto de Castilla y León, véase BILBAO UBILLOS, J. M.³, Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad, Derecho público de Castilla y León, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, p. 61.

man la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de estos mismos poderes públicos, aunque sólo puedan ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

a) *Derecho Comparado*

La ordenación en normas estatutarias de derechos y principios no es algo inédito en otros sistemas jurídicos, sobre todo los de carácter federal. Tal es el caso paradigmático de los Estados Unidos, donde las declaraciones de derechos estatales son en algunos casos incluso anteriores al *Bill of Rights* de la Unión, como ocurre con la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, de 12 de junio de 1776, bien anterior a las diez Enmiendas de 1791. Otro tanto sucede con las constituciones de los territorios (*länder*) alemanes, como la Constitución del Estado Libre de Baviera (*Freistaates Bayern*) de 1946, cuyos artículos 98 y siguientes contienen un completo listado, garantizado, además, por medio de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional bávaro (art. 66). En general, se ha venido considerando que la introducción de tales contenidos obedece al reconocimiento de un poder constituyente limitado a los estados integrados en un Estado de corte federal, si bien no han faltado importantes problemas de articulación entre los derechos reconocidos en las declaraciones de uno y otro ámbito, de solución mucho más compleja que la simple limitación de los efectos de las declaraciones estatales a los poderes públicos del Estado respectivo o la prevalencia, en caso de contradicción, de la Constitución federal⁸.

Recientemente, sin embargo, también en los Estados regionales –más cercanos, por tanto, al modelo español, bien que con no pocas diferencias, como es el caso de Italia– los estatutos regionales, que hasta hace bien poco omitían cualquier regulación de derechos, han ido incorporando como contenido eventual, no impuesto por la Constitución de 1947, lo que se ha dado en llamar normas de principio, que reconocen competencias regionales ya atribuidas a estos órganos por la Constitución u otras normas, y, sobre todo, que establecen objetivos, principios o directrices de tipo político para orientar la acción de los poderes regionales⁹. Curiosamente, este tipo de disposiciones

⁸ Una explicación de los mismos en el caso norteamericano puede encontrarse en DÍEZ-PICAZO, L. M.^a, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, REDC, núm. 78, septiembre-diciembre 2006, pp. 67 y ss.

⁹ A título de ejemplo, valgan la inclusión de preámbulos, como sucede en el Estatuto de la Región de Liguria, o, con más intensidad, la regulación de derechos-principio en el Estatuto de Emilia-Romaña, tales como los referidos a las políticas ambientales (art. 3), del trabajo (artículo 4), económicas (arts. 5), sociales (art. 6), de promoción del asociacionismo (art. 7) o de democracia participativa (con formas como el derecho de los residentes de la Región a recibir información sobre asuntos públicos del artículo 14.2, o el de participación política, a través de la iniciativa popular o el referéndum, reconocida también a los residentes no nacionales –art. 15.1, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por STCI 379/2004– sin olvidar la participación de las asociaciones en el procedimiento legislativo –art. 19–). En idéntica dirección se sitúan los artículos 4 a 14 del Estatuto de la Región del Piemonte, aprobado por Ley regional de 4 de marzo de 2005.

está mucho más desarrollado en los Estatutos de régimen ordinario que en los de régimen especial, mucho más constreñidos por sus redacciones originarias de 1948, y que apenas han conocido alteraciones desde entonces, más allá de la reforma limitada llevada a cabo por la Ley constitucional núm. 2 de 2001. No se olvide, en este sentido, el importante proceso de reformas estatutarias en las regiones de estatuto ordinario vivido como consecuencia de la amplia reforma del Título V de la Constitución llevada a cabo por medio de la Ley Constitucional núm. 3 de 2001, cuya constitucionalidad ha sido en la mayor parte de los casos ratificada por el Tribunal Constitucional en respuesta a las impugnaciones previas que, al amparo del artículo 123.2 CI¹⁰. Por ello, algún autor ha planteado cómo el ámbito de autonomía propio de las Regiones de régimen común ha sido a la postre superior al reconocido a las Regiones de Estatuto especial¹¹. La mayor parte de los autores rechazan, no obstante, esta afirmación, sin que ello impida negar la realidad de que, en no pocas ocasiones, las Regiones de Estatuto especial han solicitado recibir el mismo tratamiento en campos concretos que las de Estatuto ordinario¹².

Por lo que respecta al juicio que han merecido las disposiciones de principio, y la inclusión de un catálogo de derechos, más allá de la discusión acerca de su constitucionalidad —algunos vienen casi impuestos por la Constitución, como son los relativos a la paridad entre hombre y mujer, ya que el párrafo séptimo del artículo 117 CI establece que las leyes regionales deben remover todo obstáculo que impida la plena paridad entre hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promover su igualdad en el acceso a los cargos electivos— puede señalarse que, en general, la valoración es positiva, en tanto principios orientadores de la acción de los poderes regionales, sobre todo en el caso de los principios sociales, como complemento de los niveles esenciales en las prestaciones que establece el Estado. Menos elogios recibe la incorporación de nuevos derechos al margen de los contemplados en la Parte I de la Constitución, toda vez que se considera al catálogo de 1948 suficientemente avanzado y se prefiere que su actualización se lleve a cabo por medio de fuentes supranacionales, singularmente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que puede ser tomada en cuenta por los órganos jurisdiccionales, más allá de que, en rigor, rija sólo —y, por ahora, a los meros efectos interpretativos— para las Instituciones comunitarias y para los Estados miembros en tanto ejecuten derecho comunitario. No han faltado, en fin, voces que han reclamado su inclusión en el preámbulo del Estatuto y no en la parte dispositiva, para subrayar su condición de valores reconocidos por los poderes regionales¹³, planteamiento razonable, debido a la falta de efectos jurídicos vin-

¹² Acerca de la organización regional italiana, véase PASCUA MATEO, F., *La evolución de la organización regional italiana: ¿una deriva federalizante?* Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 131, julio-septiembre 2006, pp. 445 y ss.

¹³ ROLLA, G., *Rapporti tra livelli di governo e rilancio dell'autonomia speciale in Sardegna*, Le Regioni, 1982, pp. 901 y ss.

¹⁴ MARTINES, T. y RUGGERI, A., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 134.

¹⁵ Véase, al efecto, GROPPI, T., ed altri, *I nuovi Statuti delle Regioni, Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 97 y ss.

culantes de estas disposiciones –ni siquiera como disposiciones integrativas o interpretativas– que ha sido subrayada por la jurisprudencia constitucional¹⁴.

b) La situación en España tras las reformas estatutarias de la VIII Legislatura

b.1. La tradicional contención de los Estatutos en relación con los derechos fundamentales

En España los Estatutos de Autonomía, sin resultar indiferentes al fenómeno de los derechos fundamentales, se han mantenido en términos muy contenidos hasta la última serie de reformas acaecida durante la VIII Legislatura. Es cierto que la parquedad del precepto madrileño es de las más rotundas, pero no lo es menos que el resto de Estatutos apenas ha incluido ligeras menciones a determinados principios de carácter fundamentalmente económico o social –como el derecho de los gallegos a vivir y trabajar en su propia tierra, como principio rector de la política de los poderes públicos de esta Comunidad (art. 4.3 de su Estatuto), o la identidad, valores e intereses del pueblo canario, el pleno empleo, la solidaridad y el medio ambiente, en el caso de las Islas Canarias (art. 5)– o a los derechos lingüísticos en las Comunidades con una lengua cooficial distinta del castellano (art. 6 del Estatuto del País Vasco, art. 3 del Estatuto de Cataluña en su versión inicial y art. 5 del Estatuto de Galicia, entre otros). Quizá las únicas excepciones fueran el artículo 12 del Estatuto de Andalucía en su primera redacción y el artículo 6.2 del Estatuto de Extremadura, que contienen un elenco algo más exhaustivo de lo que en ambos casos se denominan objetivos básicos de las instituciones de las respectivas Comunidades, cuya eficacia jurídica ha sido ciertamente cuestionada¹⁵, aunque su constitucionalidad ha sido aceptada con tanta unanimidad como falta de entusiasmo por la generalidad de la doctrina¹⁶, si bien no ha faltado algún autor que ha saludado su introducción como manifestación de una concepción amplia de la autonomía que enlaza ésta, además, con la construcción de esa sociedad democrática avanzada consagrada como uno de los objetivos consignados en el Preámbulo de la Constitución¹⁷.

¹⁴ SSTCI 196/2003 y 379/2004, entre otras.

¹⁵ En este sentido, véase BILBAO UBILLOS, J. M.^a, Disposiciones generales del Estatuto y elementos constitutivos de la Comunidad, op. cit., p. 61.

¹⁶ Véase MUÑOZ MACHADO, S., Derecho Público de las Comunidades Autónomas I, Civitas, Madrid, 1982, p. 305, quien señala que «justificada la constitucionalidad de estas normas programáticas», éstas no vinculan a los ciudadanos ni a los poderes públicos, por cuanto «la congelación de opciones políticas y organizativas sólo se produce en el texto constitucional, pero no es función propia del legislador ordinario que, en definitiva, es quien aprueba el Estatuto». En un sentido similar, AGUADO RENE-DO, C., El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico, CEC, Madrid, 1996, pp. 328 y ss., tras negar que pueda tachárseles de inconstitucionales, sostiene que no tienen apenas otra fuerza vinculante que la que pudiera derivar de su identidad con las normas programáticas contenidas en la Constitución, cuando las disposiciones estatutarias sean redundantes.

¹⁷ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., Normas programáticas, Estatutos y autonomía comunitaria, Revista de Derecho Político, núm. 21, primavera 1984, p. 30.

Semejante realidad parte de una concepción de la naturaleza jurídica de los Estatutos y de los derechos fundamentales muy asentada en una amplia mayoría doctrinal y que puede resumirse señalando que la igualdad de derechos y deberes es un elemento consustancial al Estado liberal-democrático, por lo que introducir nuevas garantías sólo para unos ciudadanos resulta contrario a la Constitución, y que los Estatutos, aun siendo la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, no son ni mucho menos parangonables a la Constitución, por lo que entre su contenido no puede encontrarse nunca una regulación de derechos fundamentales. Precizando algo más estas nociones, debemos recordar que el Estado liberal, especialmente el que surge tras las Revoluciones norteamericana y francesa, además de situar a la protección de los derechos y libertades como canon de legitimidad del poder público –idea fuerza que ya había quedado asentada durante la Revolución Gloriosa inglesa de 1688 y que se repetiría casi un siglo más tarde en los Estados Unidos¹⁸– establece de manera taxativa el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, con prohibición de cualquier tipo de privilegio. Así, la Declaración de Independencia de la Gran República Americana, de 4 de julio de 1776, afirma como verdad evidente por sí misma que «todos los hombres son creados iguales» y que «son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables»¹⁹. Con un lenguaje más jurídico²⁰, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789, recoge este principio en dos artículos. El artículo 1 proclama que «los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos» y que «las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común». Por su parte, el artículo 6 establece, entre otros aspectos, que «la ley es la expresión de la voluntad general», que «debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione», y que «como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos», términos todos ellos que revelan la profunda y conocida influencia de la obra de Sieyès²¹. La igualdad del ciudadano en la titularidad de derechos fundamentales se va a convertir, desde este momento, en una de las características esenciales de las libertades modernas, entendidas no como privilegios de grupos más o menos amplios, sino como auténticos denominadores comunes al conjunto de los miembros de esa nación que emerge como

¹⁸ Recuérdese cómo Locke, cuya influencia en el pensamiento político de los revolucionarios estadounidenses es difícilmente exagerable, señaló que es «*the mutual Preservation of their Lives, Liberties and Estates*» el fin que lleva a los hombres libres por naturaleza a renunciar a parte de su libertad para crear una sociedad política o unirse a una ya constituida. Vid. LOCKE, J., *Second Treatise*, Ch. IX, *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 350.

¹⁹ El texto inglés dice lo siguiente: «*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.*».

²⁰ Acerca del lenguaje de la Revolución francesa es ya clásica la obra GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

²¹ SIEYÈS, E., *¿Qué es el tercer estado? Ensayo sobre los privilegios*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

sujeto de la política y sucede al príncipe en su condición de soberano del Estado²².

Por esta razón, si bien el siglo XX, especialmente tras la II Guerra Mundial, ha visto con buenos ojos la aparición de textos internacionales de garantía de los derechos, haciendo buena la predicción que tempranamente hiciera **Pérez Serrano** en su lección inaugural del curso 1950-51²³, con ejemplos de la talla de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, la Convención Europea de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950 y, más recientemente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000²⁴, todas ellas con efectos en España en virtud de la remisión contenida en el artículo 10.2 CE, en muchos sectores se contempla con recelo su «regionalización», en la medida en que pudiera significar un retorno al viejo sistema de fueros y franquicias medievales. En el caso español, la propia Constitución de 1978 parece mostrar un cuidado exquisito en impedir que una de sus decisiones fundamentales, el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española establecido en el artículo 2, no implique desigualdades en el estatuto jurídico básico de los españoles. Así, además de la generalidad del reconocimiento de la titularidad de los derechos y principios regulados en el Título I, con expresiones tan significativas como las de «todos», «los españoles» o «toda persona», el artículo 139.1 CE dispone que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», el artículo 138.2 establece que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales» y el artículo 149.1.1 CE reserva al Estado la competencia exclusiva para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». En fin, incluso previsiones como la reserva de ley orgánica, que sólo puede ser aprobada por las Cortes Generales, para el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (art. 81.1) y la configuración de un poder judicial único y estatal, culminado en el Tribunal Supremo (art. 123), al que se le encomienda la tutela de los derechos fundamentales (art. 53, apartados 1 y 2), sin perjuicio de las atribuciones reservadas al Tribunal Constitucional por el artículo 53.2 y el artículo 161.1.b) CE, refuerzan la posición central del Estado en todo lo que se refiere a nuestra declaración de derechos.

²² La distinción entre los fueros y franquicias medievales y las modernas declaraciones de derechos puede consultarse en GARCÍA PELAYO, M., *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, pp. 144 y ss.

²³ PÉREZ SERRANO, N., *Escritos de Derecho político*, vol. I, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984, pp. 475 y ss.

²⁴ Sobre la articulación jurídica de estas declaraciones puede verse MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Vías concurrentes para la protección de los Derechos Humanos*, Civitas, Madrid, 2006.

b.2. Las declaraciones de derechos de los nuevos estatutos.

La situación descrita en los Estatutos de Autonomía ha cambiado sustancialmente con ocasión de las últimas reformas, las llevadas a cabo durante la VIII Legislatura en las Comunidades Autónomas de Valencia, Cataluña, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León²⁵. En todos los casos, los nuevos Estatutos cuentan con declaraciones de derechos, de distinto contenido y extensión, pero que, sin duda, exceden notablemente de las referencias genéricas a las que hemos hecho mención anteriormente. La más polémica, por el amplísimo listado, así como por incluir un auténtico sistema de garantía de los derechos estatutarios ha sido la del Estatuto de Cataluña reformado, que regula en su Título I (artículos 15 a 54) una detallada declaración de derechos, deberes y de principios estatutarios, así como un sistema de protección diferenciado para unos y otros²⁶. En general se trata de regulaciones de detalle de algunos de los derechos y principios rectores de la Constitución, aunque no faltan nuevos derechos, como el derecho a la buena administración o a la protección de datos (arts. 30 y 31), bien que ya indirectamente reconocidos en toda España²⁷, y una detallada reglamentación de los derechos y deberes lingüísticos, amén de ciertas reiteraciones probablemente poco útiles, como la mención duplicada a los derechos a la vivienda, al medio ambiente y los propios de los consumidores, que se recogen como derechos y principios (arts. 26 y 47, 27 y 46 y 28 y 30 y 49, respectivamente)²⁸. La garantía de estos derechos se recoge en el artículo 37 y, sobre todo, en el artículo 38, que contempla una intervención preventiva por parte del Consejo de Garantías Estatutarias, que ha de pronunciarse con carácter vinculante acerca de los proyectos y proposiciones de ley que desarrollen o afecten a los derechos estatutarios, así como un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las Leyes. Además, se prevé que el Parlamento apruebe una Carta de Derechos y Deberes de los

²⁵ Tales reformas se han desarrollado por medio de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, en el caso de Valencia, la LO 6/2006, de 19 de julio, para Cataluña, la LO 1/2007, de 28 de febrero, para el Estatuto balear, la LO 2/2007, de 19 de marzo, que modifica el de Andalucía, la LO 5/2007, de 20 de abril, en Aragón y la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Castilla y León.

²⁶ Con carácter previo a su tramitación en el Parlamento de Cataluña, un borrador de la propuesta de reforma fue objeto de dictamen por parte del Consejo Consultivo, emitido el 1 de septiembre de 2005, muchas de cuyas indicaciones se recogieron en el texto final.

²⁷ El derecho a una buena administración forma parte de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 41), con una regulación mucho más detallada, y es aplicable por vía interpretativa ex artículo 10.2 CE. El derecho a la protección de datos de carácter personal ha sido reconocido, con rango de derecho fundamental, por parte de la STC 292/2000.

²⁸ Algunos comentarios específicos sobre esta declaración pueden encontrarse en FARRERES COMELLA, V., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, BIGLIÑO CAMPOS, P., Los espejismos de la tabla de derechos y CARRILLO, M., La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos, Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, CEPC, Madrid, 2006. Asimismo es muy interesante GARCÍA TORRES, J., Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma, El Estado autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, CEPC, Madrid, 2006, pp. 59 y ss.

Ciudadanos de Cataluña, disposición que ha recibido algunas críticas por entender dicha Carta innecesaria una vez que el Estatuto regula con semejante grado de detalle los derechos en él reconocidos²⁹.

Pero no es el de Cataluña el único Estatuto en incluir un listado de derechos, deberes y principios. Ya la primera de las reformas, la articulada a través de la LO 1/2006 para la Comunidad de Valencia, incluye un título II (arts. 8 a 19) en el que se enumeran diversos derechos de contenido eminentemente social, tales como el derecho a una vivienda digna, a una renta de ciudadanía, de protección de agricultores y ganaderos, acceso a nuevas tecnologías, a las prestaciones públicas necesarias para la autonomía de las personas con discapacidad, así como el derecho al agua, regulado en el artículo 17, cuya constitucionalidad ha sido recientemente confirmada por la STC 247/2007, sentencia que desarrolla con cierto detenimiento –y no poca controversia según se desprende del número de votos particulares– una posición que parece que puede extenderse a las demás declaraciones y sobre la que nos iremos deteniendo más adelante. En fin, además de una mención totalmente innecesaria –en tanto que ya son titulares de ellos por mandato constitucional, sin que el Estatuto añada nada al efecto– a que los valencianos ostentan los derechos constitucionalmente reconocidos, así como los previstos en el ordenamiento comunitario y en los tratados internacionales en la materia, se prevé la aprobación de una Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Valenciana³⁰.

Por su parte, el Título I de la LO 2/2007, artículos 12 a 41, por la que se reforma el Estatuto de Andalucía, regula también con una gran minuciosidad, numerosos derechos y principios estatutarios. Su sistema de garantías y disposiciones generales se inspira con matices en el Estatuto de Cataluña, del que reproduce técnicas como su vinculación exclusiva a los poderes públicos andaluces, la declaración expresa de no implicar un aumento de competencias o una reducción de la protección de los derechos constitucionalmente reconocidos, así como su protección a través del Defensor del Pueblo Andaluz. Mucho más matizada es, no obstante, su pretendida garantía jurisdiccional ya que, además de no contemplar una intervención similar a la del Consejo de Garantías Estatutarias, el artículo 39 se limita a disponer que los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren la prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos contenidos en el Capítulo II puedan «ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado». En cuanto al contenido, éste excede de los derechos netamente sociales –a los que, por lo demás, dedica especial atención– para contemplar el derecho de acceso a la justicia (art. 29), que no tiene un contenido procesal sino de aporte de los medios materiales oportunos, el derecho a una buena administración, a la pro-

²⁹ Véase FARRERES COMELLA, V., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, op. cit., p. 34.

³⁰ Un comentario a esta declaración de derechos puede encontrarse en CATALÀ I BAS, A. H., La inclusión de una Carta de Derechos en los Estatutos de Autonomía, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 4, julio-diciembre 2005, pp. 201 y ss.

tección de datos, a la orientación sexual e identidad de género y a la protección contra la violencia de género. Dentro de los principios del artículo 37 se alude a diversas políticas que en no pocos casos suponen reiteración, con distintos términos, de alguno de los derechos anteriores, como sucede con el acceso a la sociedad de la información, recogido en el artículo 34, la protección del medio ambiente, ya plasmada en el artículo 28, derechos de las personas mayores o en situación de dependencia o discapacidad –arts. 19, 20 y 24– derecho al trabajo –art. 26– y otros varios, lo que denota una cierta irreflexión en la regulación de la tabla de derechos y un desorden que bien hubiera podido corregirse en las distintas fases de tramitación del Estatuto, puesto que es bien sabido que la protección de los derechos constituye siempre una política pública, por lo que nada aporta su repetición en forma de principios en el artículo 37, como no fuera una precaución ante una posible declaración de inconstitucionalidad de los derechos enunciados como tales que permitiera salvarlos con esta nueva formulación.

La correspondiente declaración de derechos del Estatuto de Aragón, tras su reforma por Ley Orgánica 5/2007, aparece en su Título I, redactado con una técnica jurídica cuanto menos mejorable. En principio distingue entre unos derechos y deberes y unos principios rectores de las políticas públicas regulados en sendos capítulos pero con idéntico régimen jurídico. Más aún, el Capítulo I, que recoge, es cierto, algunas previsiones que son auténticos derechos, como los de participación política y administrativa del artículo 15 o los mal llamados derechos en relación con los servicios públicos del artículo 16 –en rigor los derechos de los apartados 2 y 3 forman parte más bien del derecho a una buena administración y exceden de la actividad administrativa de servicio público– contempla sin embargo actuaciones que son claramente políticas públicas que incluso se repiten en el capítulo siguiente, como sucede con los derechos culturales del artículo 13, en buena medida reproducidos en el artículo 22. A la inversa, no falta en el Capítulo II algún precepto en el que cabe adivinar un derecho, como el de protección de datos de carácter personal al que parece aludir con una alambicada redacción el artículo 31, según el cual «los poderes públicos aragoneses velarán por el carácter y tratamiento institucional de la información y datos obtenidos por ellos». En fin, por no alargarnos, algún problema genera también el reconocimiento de la titularidad de los derechos, que parece reservarse con carácter general a quienes ostenten la condición política de aragonés, pero que en realidad se convierten en la mayoría de los casos en derechos de las personas, por lo que hubiera resultado oportuno invertir la fórmula empleada, para restringir la exigencia de vecindad administrativa a los derechos de participación.

También el Estatuto de Castilla y León, reformado por Ley Orgánica 14/2007, contiene una amplia declaración de derechos, deberes y principios rectores, así como un sistema de garantías basado en la figura, ya existente anteriormente, del Procurador del Común, con funciones análogas a las del Defensor del Pueblo, pero en el ámbito de la Administración autonómica y local. Asimismo, pretende distinguir en la eficacia de derechos y principios según un modelo que quiere aproximarse al diseñado en el artículo 53 CE, ya

que, mientras que los últimos solo pueden ser exigidos judicialmente de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen, se supone que los derechos reconocidos en el capítulo II del Título I son directamente vinculantes para los poderes públicos de la Comunidad y pueden hacerse valer a través de instrumentos judiciales. Sin embargo, una lectura atenta del artículo 17.1 nos lleva a una conclusión bien distinta, ya que sólo son exigibles en esta sede judicial «bajo las condiciones legalmente establecidas», lo cual por otra parte no tiene nada de extraño en la medida en que dicho capítulo no contiene sólo derechos sino también auténticas políticas públicas –sobre todo en los derechos sociales del artículo 13– cuya tutela jurisdiccional más allá de lo que puedan disponer las leyes concretas que las pongan en marcha no es sólo jurídicamente imposible, sino inconveniente desde el buen entendimiento de la dinámica del proceso político en un sistema pluralista en el que las distintas opciones que logran hacerse sucesivamente con la mayoría de los votos no van a poder impulsar un programa propio. Es también discutible, por más que el Tribunal Constitucional se haya hecho eco en ocasiones de la teoría de la *dritt-wirkung*, la proclamación genérica de la eficacia de estos derechos frente a los particulares, apenas matizada por la mención genérica aunque prudente a la «naturaleza de cada derecho»³¹. En cuanto al elenco de derechos, el artículo 11 es el único que configura auténticas facultades subjetivas para regular previsiones por lo demás ya previstas en redacciones anteriores, como los derechos de sufragio activo y pasivo o la iniciativa legislativa popular, a los que se unen el derecho a promover consultas populares en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.32 CE y el principio de igualdad de sexos en el acceso a mandatos representativos, así como un problemático –en tanto que su titularidad va más allá de lo previsto en el artículo 29.1 CE, que lo reserva a los españoles³²– derecho de «todas las personas» a dirigir peticiones a las instituciones y administraciones de la Comunidad. El artículo 12 regula el derecho a una buena administración que poco nuevo aporta frente a los derechos constitucionales o los regulados en los artículos 35 a 37 de la Ley 30/1992 con la única excepción del derecho a que los asuntos se resuelvan dentro de un plazo razonable, seguramente la más interesante de las facultades previstas en el artículo

³¹ De hecho, la STC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4, acepta que «los actos privados puedan lesionar los derechos fundamentales y que en estos supuestos los interesados puedan acceder a la vía de amparo si no obtienen la debida protección de los Jueces y Tribunales a los que el ordenamiento encomienda la tutela general de los mismos», pero reconoce que el artículo 53.1 del Texto Constitucional tan sólo establece de manera expresa que los derechos fundamentales vinculan a los poderes públicos, por lo que tan sólo cabe deducir, y aun con matices, que las relaciones entre particulares no quedan absolutamente excluidas de la vinculación a los derechos constitucionales.

³² Es esta una cuestión no resuelta en nuestro derecho, puesto que la propia Ley Orgánica 4/2001 reguladora del derecho de petición lo extiende a todas las personas, en abierta contradicción con el texto constitucional y olvidando la dimensión política, bien que residual, que mantiene este derecho y que se ha manifestado reiteradamente en cuanta ocasión histórica lo ha permitido. Por ello tal vez pudiera regularse un derecho de petición capitidismínuido, de ejercicio individual y expresión de simples quejas respecto de los servicios públicos, reconocido, ahora sí, a todas las personas. De hecho, ya el propio Estatuto contempla un derecho –curiosamente esta vez sólo de los ciudadanos– a formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos (art. 12.f). En este sentido, véase PASCUA MATEO, F., Fuerzas armadas y derechos políticos, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, pp. 519 y ss.

39 de la Carta Europea en la que se inspira el Estatuto, si bien la previsión del artículo 10.2 CE ya otorgaba eficacia interpretativa –poco más se puede deducir de un enunciado inevitablemente amplio– a esta previsión sin necesidad de consagración estatutaria³³. En fin, el contenido de los artículos 13 y 16 del Estatuto dista de consagrar derechos y se limita a enunciar un amplio catálogo de políticas públicas en las que la retórica toma en muchas ocasiones –no de otro modo puede leerse una cláusula tan voluntarista como la contenida en el artículo 13.6 sobre el derecho de los menores a recibir la atención integral necesaria «*con prioridad presupuestaria*»– el lugar de la norma jurídica con el riesgo consabido de la decepción que puede provocarse en los ciudadanos y grupos que no entiendan satisfecho el texto estatutario.

Muy similar es la regulación contenida en el Título II del Estatuto de las Islas Baleares, reformado por Ley Orgánica 1/2007 aunque cabe destacar matices como la previsión de una ley que regule la Carta de Derechos Sociales de la Comunidad Autónoma, la falta de previsión alguna de garantía de los derechos estatutarios, que quedan así como auténticas normas de principio, naturaleza que, salvo excepciones que veremos más adelante, es la única que constitucionalmente les cuadra, la restricción de la titularidad del derecho de petición a los ciudadanos baleares, así como la cautela de que la declaración de derechos no supone aumento de competencias de la Comunidad Autónoma ni puede interpretarse en detrimento de cualquier derecho fundamental reconocido en la Constitución o en los tratados internacionales sobre la materia ratificados por España (art. 13.3).

b.3. El debate en torno a la constitucionalidad de estas declaraciones de derechos: La STC 247/2007.

Esta notable modificación legislativa no ha pasado inadvertida a la doctrina y tampoco ha quedado ni quedará al margen de la jurisprudencia. Antes bien, está protagonizando un intenso debate en torno a su constitucionalidad que, aunque parece empezar a decantarse, no puede ni mucho menos darse

³³ De hecho parece que esa eficacia interpretativa que ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional –entre otras en SSTC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 8, 53/20002, de 27 de febrero, FJ 3.b), 273/2005, de 17 de octubre, FJ 6 y 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3, así como en su Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 6– va a verse confirmada por el legislador, puesto que en el artículo 2 del Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007 contiene una mención a la eficacia interpretativa de la Carta en los términos siguientes: «A tenor de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 10 de la Constitución Española y en el apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de diciembre de 2007, cuyo texto íntegro se reproduce a continuación». Véase BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie A, de 9 de mayo de 2008. En otros países de la Unión también se han adoptado posiciones similares. Es el caso de Italia, cuyo Tribunal Constitucional ha reconocido el valor hermenéutico de la Carta en su STCI 445/2002.

por concluido. Por ello, tras dar cuenta de algunos de los argumentos a favor y en contra de la misma, pasaremos a fijar posición propia, con lo que agotaremos el contenido de este comentario.

Las razones más frecuentemente esgrimidas a favor de la corrección en términos constitucionales de las declaraciones estatutarias de derechos son, además de los ejemplos de derecho comparado a los que se ha hecho referencia³⁴, que éstas representan una concreción del principio de autonomía política, traducida en la facultad de las Comunidades Autónomas de reflejar en sus respectivos Estatutos aquellos ámbitos de libertades que más les preocupan, en ejercicio por lo demás del principio dispositivo que a partir del artículo 2 CE informa el conjunto del sistema autonómico español. Por otro lado, su posible inserción en un Estatuto, se afirma, es posible en tanto que determinan los objetivos que presiden el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad en dicho Estatuto, de modo que, además de entrar dentro de lo que puede denominarse contenido posible de los Estatutos, en el sentido expuesto, encuentran anclaje en el artículo 147.2.c) CE, puesto que enmarcan las facultades asumidas por las Comunidades Autónomas. Otras construcciones abundan en la función legitimadora que tales declaraciones proporciona a los poderes públicos que regulan los estatutos, haciéndose eco de las viejas teorías contractualistas, que buscan precisamente en la protección de tales derechos la razón de ser que justifica la creación de una autoridad común³⁵. Por último, no son derechos fundamentales, sino derechos subjetivos de consagración estatutaria o simples principios, según los casos, y de ninguna manera pueden vulnerar el contenido de los derechos constitucionales, ya que los propios Estatutos reconocen que la consagración de derechos en ellos recogidos no puede interpretarse en el sentido de disminuir la protección con la que el texto constitucional dota a los derechos fundamentales de su Título I³⁶.

Pasando a los argumentos contrarios, además de las refutaciones señaladas a las razones favorables expuestas, éstos comienzan con la mención a los artículos 138 y 139 CE. De manera más precisa, el artículo 138.2 CE dispone que «las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales», mientras que el artículo 139.1 añade a continuación que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». No han sido escasos los autores que han subrayado que estos preceptos son un límite efectivo a la regulación de derechos por los Estatutos, concretando y reiterando a estos efectos el principio de igualdad

³⁴ En este sentido, si bien subrayando su condición de argumento complementario, CARRILLO, M., *Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía*, REDC, núm. 80, mayo-agosto 2007, p. 65, así como CAAMAÑO, F., *Sí, pueden* (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía), REDC, núm. 79, enero-abril, 2007, p. 37.

³⁵ GARCÍA ÁLVAREZ, M. y GARCÍA LÓPEZ, R., *El modelo de Estado social ante la reforma de los Estatutos de Autonomía: reconocimiento y garantía institucional de los derechos sociales*, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2003, p. 396.

³⁶ Muy incisivo en este argumento CAAMAÑO, F., *Sí, pueden* (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía), *op. cit.*, pp. 34 y ss..

consagrado en el artículo 14³⁷. No obstante, el Tribunal Constitucional ha echado agua a este vino y ha sostenido que la diversidad autonómica implica que la unidad en los derechos no puede impedir ciertas diferencias propias de la autonomía política. Así, en la temprana STC 37/1981 se afirma, en relación con el principio de igualdad de derechos de los españoles en todo el territorio del Estado, que «tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones». En línea similar la STC 37/1987 apunta que «el principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes». Ahora bien, ha sido la STC 247/2007³⁸ la que ha resuelto esta cuestión de una manera más sistemática, aunque no exenta de polémica, probablemente por lo que tiene de «sentencia preventiva», puesto que parece pensada no sólo para dar respuesta al recurso planteado —que afectaba sólo a un artículo, el 20, del Estatuto valenciano— sino también para desbrozar el terreno a la hora de resolver otros recursos de inconstitucionalidad de más enjundia ya planteados. En concreto, sostiene el Tribunal que la igualdad del artículo 139.1 CE no es absoluta, en la línea establecida en las resoluciones examinadas, y recuerda además que este artículo no es una norma atributiva de competencias. Ahora bien, precisa, la capacidad del legislador autonómico para introducir variaciones en el estatuto jurídico de sus ciudadanos se encuentra sometida a ciertos límites, precisamente en razón del artículo 139.1 CE. En primer término, «el de la necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos constitucionales en sentido estricto, ex artículos 53.1 y 81.1 CE, lo que impone, respecto a dichos derechos constitucionales, la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles». El segundo de ellos se contiene en el artículo 149.1 CE y tiene dos proyecciones diferentes: «de un lado, la competencia estatal para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE)», y, de otro, las competencias exclusivas, legislativas o simplemente de legislación básica que el Estado también tiene atribuidas por las diversas reglas del artículo 149.1 CE, «reglas estas últimas que

³⁷ En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Derechos Humanos y Estatutos de Autonomía*, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, núm. 3, 2006, pp. 13 y ss. y TORNOS MAS, J., *Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el Ordenamientos jurídico español*, RAP, núm. 91, enero-abril 1980, p. 155.

³⁸ STC 247/2007, de 13 de diciembre. Su contenido se reitera en la STC 249/2007, de 13 de febrero. La primera de las dos sentencias resolvía el recurso planteado por el Gobierno de Aragón, mientras que la segunda hacía lo propio con el interpuesto por el de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Por cierto, es de lamentar la costumbre en que ha caído el Tribunal Constitucional en los últimos años de no acumular procesos constitucionales de objeto y motivación prácticamente idénticos, poco explicable salvo por la busca de un más que discutible efecto estadístico que infle artificialmente el número de sentencias dictadas y que en poco contribuye a la economía procesal que debe aligerar la dilatada y creciente litispendencia de este órgano.

ponen de relieve el diferente grado de homogeneidad que el constituyente quiso que quedara preservado en cada una de las materias incluidas en este precepto constitucional»³⁹.

Otras voces han cifrado en el artículo 149.1.1 CE el límite a los derechos de los Estatutos, en tanto se vulneraría una competencia que la Constitución reserva expresamente al Estado para garantizar el *status* básico de ciudadanía mediante la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales. No obstante, en general el propio Tribunal Constitucional ha limitado los efectos de este artículo al señalar que no es un título genérico de competencias para el Estado, sino que deberá precisarse en cada momento la condición básica que pretende protegerse y que no habilita para establecer disposiciones con contenido básico cuando no exista competencia de este tipo en manos del Estado⁴⁰. Esta doctrina se recoge también en la citada STC 247/2007, que añade que, además, el artículo 149.1.1 CE sólo podría afectar a los derechos estatutarios que reproduzcan total o parcialmente derechos constitucionales, de manera que, en definitiva, este precepto no impide *per se* la licitud de una declaración estatutaria de derechos⁴¹. También se ha afirmado⁴², añadiendo una perspectiva que entiendo muy interesante, que los derechos en sentido estricto requieren protección jurisdiccional contra sus vulneraciones por los poderes públicos y penal en los casos de ataques extremos, tanto por particulares como por funcionarios y que ambas materias son de exclusiva competencia del Estado, tal y como establece el artículo 149.1.6. En último término, esta construcción descansa sobre una concepción clásica de los derechos fundamentales, que aflora en el constitucionalismo de primera hora, como auténticos derechos subjetivos, bien que especialmente calificados por su consagración constitucional y su dimensión objetiva como fundamento del orden político, tal y como proclama el artículo 10.1 CE y reitera la STC 25/1981, de 14 de julio. Otros argumentos se centran en el recorte del principio democrático que significa regular derechos a través de una norma tan rígida como los Estatutos y más allá de la ya amplia declaración constitucional, con la merma de la libertad

³⁹ STC 247/2007, FFJJ 13 y 14.

⁴⁰ SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 y 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7, entre otras.

⁴¹ STC 247/2007, FJ 16. Otra cosa es que el artículo 149.1.1 CE pueda luego proyectarse como norma condicionante del contenido de estos derechos, no sólo de su eficacia, en tanto que el Estado siempre estará obligado a garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales más allá del contenido estatutario. En este sentido, DÍEZ-PICAZO, L. M.^a, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, REDC, Núm. 78, septiembre-diciembre 2006, p. 65. El propio Tribunal Constitucional acoge una postura similar en STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, donde señala que «si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas, ya que, [...], constituyen un núcleo de regulación uniforme del que ineludiblemente debe partir la regulación que de la materia dicten las Comunidades Autónomas».

⁴² Así, MARTÍN-RETORTILLO, L., Derechos Humanos y Estatutos de Autonomía, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, op. cit.

de acción de futuros legisladores⁴³, así como en la esquizofrenia (por contradicción) o abulia (por indiferencia) que supone la aprobación por las Cortes Generales de derechos distintos para los diversos territorios⁴⁴, sin olvidar la prevención que ha suscitado la inclusión en los Estatutos de una parte dogmática que los asemeja a la Constitución, como una suerte de paso previo para futuras aventuras constituyentes y separatistas⁴⁵. No faltan, en fin, buenas voces que califican –sin entrar necesariamente en su constitucionalidad– de espejismo las declaraciones introducidas por intentar hacer pasar por Constitución lo que son solamente Estatutos, por aparentar que se reconocen derechos cuando se regulan sobre todo políticas públicas y por simular que las Comunidades Autónomas son entes con competencias universales cuando éstas están tasadas en los Estatutos y limitadas en todo caso por el artículo 149.1 CE, todo ello alterando el sentido usual de categorías como la de derechos subjetivos⁴⁶.

De lo anterior se deduce que la inclusión de declaraciones de derechos en los Estatutos de Autonomía dista de ser una cuestión resuelta y pacífica, y ello a pesar de contar incluso con una sentencia constitucional relativamente favorable bien que al precio de rebajar su eficacia a la de meros principios. Por ello creo conveniente declarar mi postura personal distinguiendo entre el juicio de corrección constitucional y el de conveniencia de política legislativa. Bajo el primer aspecto, parece posible, tal y como hace la STC 247/2007, insertar en los Estatutos de Autonomía declaraciones de principio incluso aunque en ocasiones se haga empleando el lenguaje propio de los derechos, siempre que de las mismas no se deriven auténticas facultades subjetivas innovadoras que introduzcan una diferencia en el estatuto personal de los ciudadanos en atención a su vecindad administrativa. Precisemos algo esta declaración. No es infrecuente que en las normas constitutivas de un órgano o un poder público se haga una referencia a los objetivos que persigue y los fines que justifican su creación. En este sentido es un ejemplo palmario el de la Comunidad Europea, que dedica los artículos 2 y 3 de su Tratado Constitutivo a enunciar los fines y políticas que pretende desarrollar. Pero, más aún, la creación de toda organización administrativa en España requiere la previa determinación de sus funciones y competencias, tal y como establece el artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como el artículo 2 de la Ley 28/2006⁴⁷, para las agencias estatales y los artículos 61.1.a) y 62.1.b) de la LOFAGE para el resto de organismos públi-

⁴³ FARRERES COMELLA, V., *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, p. 29.

⁴⁴ DÍEZ-PICAZO, L. M.^a, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, op. cit., pp. 72 y ss. También en *De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos: respuesta a Francisco Caamaño*, REDC, núm. 81, septiembre-diciembre 2007, p. 67.

⁴⁵ GARCÍA TORRES, Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma, *El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, CEPC-Tribunal Constitucional, Madrid, 2006, p. 66.

⁴⁶ BIGLINO CAMPOS, P., Los espejismos de la tabla de derechos, *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 39 y ss.

⁴⁷ Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.

cos de la Administración General del Estado⁴⁸. Parece, pues, muy razonable que unas normas como son los Estatutos de Autonomía, que deben delimitar el régimen de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los términos ya expuestos, puedan contener algunas previsiones acerca de los fines del autogobierno asumido, siempre que, y esto es especialmente relevante, se permita la opción por distintas políticas públicas de acuerdo con el juego cambiante de las mayorías según la voluntad del cuerpo electoral autonómico. En consecuencia, y debido a la falta de controles jurídicos efectivos en la mayor parte de los casos para asegurar el cumplimiento de las declaraciones incluso cuando asumen la vestidura de derechos estatutarios, es posible concluir su compatibilidad con la Constitución, a la par que su escasa eficacia normativa. Más aún, desde un punto de vista metajurídico, puede sostenerse la conveniencia de recortar su carácter retórico, que pudiera llevar a desilusiones a ciudadanos poco familiarizados con las técnicas de la interpretación jurídica que ven cómo presuntos derechos les son denegados o no se desarrollan con la intensidad que se quiere aparentar. Es ésta la idea que subyace en la ya citada STC 247/2007, según la cual «cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada», idea reiterada un poco más adelante cuando se concluye que «los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya»⁴⁹.

Tampoco puede hablarse de inconstitucionalidad en el caso de los derechos de participación que vienen anejos a la condición política de ciudadano de una Comunidad Autónoma, si bien adolecen también de escasa virtualidad. En efecto, aunque los Estatutos puedan tener algo que decir acerca del derecho de los ciudadanos de la Comunidad respectiva al sufragio activo y pasivo en las elecciones a su correspondiente Asamblea legislativa, o a impulsar iniciativas legislativas populares o –con mayor razón en la medida en que es el Estado quien ha de autorizarlos, tal y como establece el artículo 149.1.32 CE– a participar en un referéndum de ámbito autonómico, su reconocimiento como derechos ya aparece en el artículo 23.1 y 23.2 CE y es esta mención la que les dota de garantías tales como su reserva de ley, o su tutela por un procedimiento preferente y sumario ante los

⁴⁸ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁴⁹ STC 247/2007, FJ 15.c). Una crítica a esta posición puede leerse en QUADRA-SALCEDO JANI-NI, T. DE LA, El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre, Iustel. Revista General de Derecho Constitucional, núm. 5, abril 2008.

tribunales ordinarios, así como por el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. No obstante, en este supuesto la mención en el Estatuto, aunque no necesariamente como derechos, resulta relevante en tanto que delimita legalmente el mencionado derecho a la participación política, no tanto en el derecho de sufragio, que aparece plenamente configurado en cuanto a su extensión y modo de ejercicio por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, pero sí en la iniciativa legislativa popular y, al menos en lo que se refiere a algunos modos de ejercicio que no contradigan lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, en el derecho de petición⁵⁰. Incluso el derecho a una buena administración puede ser un buen recordatorio de los deberes de las Administraciones para con los ciudadanos, aunque su inclusión en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea –por cierto, con una técnica jurídica mucho mejor que la de algunos Estatutos– asegura ya una cierta vigencia de este derecho en nuestro ordenamiento por vía del artículo 10.2 CE. Por esta línea también discurre la STC 247/2007, en la que se señala que la potestad autonómica de organizar sus instituciones de autogobierno, que el artículo 147.2.c) CE reserva al Estatuto, permite que en el mismo se recojan auténticos derechos subjetivos que puedan hacerse valer ante los tribunales⁵¹.

No obstante, incluso en estos dos bloques es preciso introducir alguna cautela adicional, como nuevamente se deduce de la interpretación entiendo que más razonable de la STC 247/2007, en el sentido de respetar las competencias del Estado de asegurar las condiciones básicas que aseguren la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales y, sobre todo, las que con carácter básico le atribuye el artículo 149.1 CE. En este sentido, aunque sea simplemente a título de ejemplo, es ilustrativa la relación de los derechos en materia sanitaria –así, los reconocidos en el artículo 24 del Estatuto de Cataluña o el artículo 13.2 del Estatuto de Castilla y León, entre otros muchos Estatutos– con la competencia estatal para fijar las bases del sistema sanitario contemplada en el artículo 149.1.16 CE y desarrollada en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Todo lo que exceda de estos límites queda fuera del margen constitucional. En particular, la inconstitucionalidad recae sobre aquellas disposiciones estatutarias que, aun en los ámbitos competenciales atribuidos a las Comunidades Autónomas, reconocen no meras normas de principio, sino auténticos derechos subjetivos, incluso aunque sean de aplicación general a todos los españoles que transiten por la Comunidad. Y ello por dos razones: en primer lugar, porque, como se ha expuesto anteriormente, la regulación de derechos estatutarios, debido a la extrema rigidez de la norma que los acoge⁵², supone una congelación de las decisiones de determinadas mayorías que pue-

⁵⁰ Su protección jurídica, sin embargo, queda relegada a lo establecido en el artículo 29 CE, de manera que resulta discutible que un extranjero pueda solicitar el amparo de un derecho que, frente a lo reconocido no sólo por los nuevos estatutos, sino también por la citada LO 4/2001, que lo extienden a todas las personas, está reservado a los españoles en virtud del apartado 1 del antedicho artículo 29.

⁵¹ STC 247/2007, FJ 15.a) y b).

⁵² Rigidez que, lejos de reducirse, aumenta para las revisiones futuras, en tanto que se elevan los umbrales de mayoría requeridos o bien se insertan procesos de ratificación en referéndum del texto apro-

den asumir derechos que no gocen de una aceptación muy amplia y estable en el conjunto de la ciudadanía, de manera que futuros legisladores autonómicos se encontrarán constreñidos en el proceso normal de toma de decisiones por unas mayorías circunstanciales o estrechas. Pero, más aún, por más que numerosos Estatutos proclamen lo contrario, el reconocimiento de nuevos derechos supone, salvo excepciones, el recorte de derechos constitucionales. Pensemos en especial en el derecho de propiedad. Es usual que los comentaristas del artículo 33.1 CE se detengan sobre todo en las crecientes limitaciones que pesan sobre el mismo, hasta el punto de recoger con entusiasmo la idea de **Gierke** acerca de la delimitación que el derecho comporta sobre su contenido, acogida en el artículo 33.2. Sin embargo, es menos frecuente referirse a su contenido esencial, por más que el artículo 53.1 CE también le sea aplicable, del mismo modo que a los demás derechos de la sección segunda del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, y que, al menos, debiera cifrarse en el derecho de uso y disfrute, el de exclusión de terceros y el de enajenación, con las limitaciones respecto de bienes especiales –por ejemplo, los declarados de interés cultural, conforme a la Ley de 16 de julio de 1985, del Patrimonio Histórico Español– que establezcan las leyes. Pues bien, tal contenido puede verse recortado en atención a otros derechos de reciente consagración, como el derecho al medio ambiente, que en el artículo 45 CE permanece como un mero principio rector, si bien las leyes estatales le han otorgado carácter de derecho subjetivo. Así, el reciente ATC de 2 de abril de 2008 admite la restricción que sobre las facultades dominicales comporta el acceso sin autorización judicial de los agentes forestales a los montes de titularidad privada en aras de la protección ambiental y en consecuencia mantiene la suspensión de la vigencia del artículo 9 de la Ley 3/2007 de la Comunidad de Madrid que establecía dicha autorización como requisito previo a la intervención⁵³. Otro tanto sucede con la igualdad ante la ley, que viene siendo recortada debido a la adopción progresiva de las denominadas medidas de acción afirmativa, en particular las de discriminación inversa a favor de un sexo o una minoría racial y que en España comienzan a encontrar apoyo en una muy discutible jurisprudencia constitucional, de la que la STC 12/2008 es un nítido ejemplo⁵⁴. Lo anterior es un efecto típico de los nuevos derechos en tanto, como se ha señalado por algún autor, tienen un fundamento que no responde al esquema liberal de asegurar una esfera de autonomía para el ciudadano, sino más bien

bado por las Cortes, sin que, al parecer, los resultados recientes en relación con el Tratado Constitucional europeo o las reformas de los Estatutos catalán y andaluz hayan servido de lección. Véanse en este sentido los artículos 248.1 del Estatuto de Andalucía y 139.2 del de las Islas Baleares (la mayoría del Parlamento pasa a dos tercios en lugar de mayoría absoluta), así como los artículos 115.7 del Estatuto de Aragón (prevé un referéndum de ratificación que podrá ser convocado por acuerdo de los dos tercios de los miembros de sus Cortes) y 81.5 del Estatuto valenciano (el referéndum es obligatorio salvo para reformas que impliquen únicamente la asunción de nuevas competencias). La única excepción la encontramos en el artículo 91 del Estatuto de Castilla y León, que reproduce en lo sustancial el régimen precedente.

⁵³ ATC de 2 de abril de 2008, FJ 8.

⁵⁴ STC 12/2008, de 29 de enero, que ratifica la constitucionalidad de las listas paritarias introducidas en la reforma de la LOREG llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

a la realización de ideales de justicia, lo que puede traducirse en nuevos derechos, pero también en deberes o en un recorte de derechos antes reconocidos⁵⁵. En este sentido, un rápido examen sobre los derechos reconocidos en los distintos estatutos de nuevo cuño basta para comprobar que la mayoría de ellos responde a este esquema, por lo que es fácil inferir que los derechos y principios constitucionales mencionados se encontrarán ante nuevas formas de presión en este caso con el agravante de la asimetría en la regulación y con el respaldo de la rigidez estatutaria.

En fin, no son tampoco baladíes algunas de las críticas señaladas acerca de la inconstitucionalidad de regular fórmulas específicas de protección jurisdiccional de los derechos estatutariamente reconocidos. En rigor, los derechos subjetivos reconocidos por los Estatutos —exclusivamente los relacionados con sus instituciones de autogobierno aprobados en el marco de los límites constitucionales— deben sólo ser susceptibles de tutela conforme a los mecanismos ordinarios que protegen derechos legalmente reconocidos, es decir, la jurisdicción contencioso-administrativa y, en el caso del derecho de sufragio, el recurso contencioso-electoral. La previsión de otros procedimientos queda fuera de la capacidad de los Estatutos, entre otras razones porque, además de exceder del contenido establecido en el artículo 147.2 CE, incide en el de otra reserva constitucional, esta vez contenida en el artículo 122.1 CE, de acuerdo con el cual es la Ley Orgánica del Poder Judicial la que debe determinar «la *constitución*, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales», precepto que unido al artículo 149.1.5 CE, en el que se reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la administración de justicia, y el artículo 149.1.6, que reserva al Estado la competencia sobre legislación procesal sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas, excluye casi por completo cualquier potestad estatutaria en este sentido en la medida en que la regulación de las atribuciones de cada orden jurisdiccional y, dentro de éste, de cada órgano jurisdiccional, encaja sin violencia dentro del concepto constitución de juzgados y tribunales. Esta reserva ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 60/1986, cuyo fundamento 5 señala que el artículo 122.1 CE «remite no a cualquier Ley Orgánica, sino muy precisamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial —entendida, por tanto, como un texto normativo unitario— el régimen estatutario de los Jueces y Magistrados globalmente considerado, sin diferenciar dentro del mismo las tareas estrictamente jurisdiccionales de las de otra naturaleza que los Jueces y Magistrados pueden también llevar a cabo en otros oficios o cargos públicos».

El propio Tribunal Constitucional ha venido, no obstante, a matizar esta reserva. Así, podemos mencionar la STC 224/1993 que, en su fundamento 3 comienza afirmando que «aunque no existe, en la doctrina, una construcción acabada y pacíficamente aceptada sobre las materias incluidas en el término «constitución» de los Juzgados y Tribunales que el artículo 122.1 CE reserva a

⁵⁵ Véase al respecto ZAGREBELSKY, G., *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Trotta, Madrid, 1997, pp. 75 y ss.

la Ley Orgánica del Poder Judicial, resulta indudable que ese vocablo debe comprender, como mínimo, en lo que aquí interesa, *la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso*. Esta materia es, en efecto, de capital importancia en el conjunto del diseño de la organización judicial constitucionalmente reservado al Legislador orgánico, y de ahí que parezca evidente que su regulación deba tener lugar a través de un tipo de ley que, de forma excepcional y tasada, ha previsto la Constitución como expresión de una democracia de consenso». Ahora bien, un poco más adelante sostiene que *«sin perjuicio de la definición de cada uno de los órdenes jurisdiccionales efectuada in abstracto por el Legislador orgánico, cabe que el Legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de tales órdenes, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas –Ley Orgánica y Ley ordinaria– que no obsta a la reserva establecida en el artículo 122.1 CE y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita* (cfr. sobre la admisibilidad de semejante colaboración dispuesta en las Leyes Orgánicas, la STC 137/1986, fundamento jurídico 3.º). Por consiguiente, siendo en principio correcto en términos constitucionales que una Ley ordinaria atribuya a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los genéricos enunciados de la LOPJ, la cuestión ha de radicar en la verificación del grado de acomodo de aquélla a las previsiones de ésta, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el Legislador ordinario y gozan frente al mismo de la fuerza pasiva característica de las Leyes Orgánicas (art. 81.2 CE), de modo que la Ley ordinaria no pueda excepcionar frontalmente o contradecir el diseño que de los distintos órdenes jurisdiccionales haya establecido la Ley Orgánica».

Siguiendo con este razonamiento se antoja difícil encontrar apoyo en la LOPJ para una competencia similar a la prevista en el artículo 38.2 del Estatuto de Cataluña, ya citado⁵⁶. Más aún, en determinados casos existe incluso una clara contradicción, como sucede con los derechos lingüísticos recogidos en el artículo 33 y que, a diferencia de lo que establece con carácter general el artículo 37.1, vinculan no sólo a los poderes públicos de Cataluña, sino también, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33.5, a los órga-

⁵⁶ En contra, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., Derechos y Estatuto de Autonomía. Nota para una hipótesis de trabajo, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 34/35, 2001, pp. 318 y ss. Este autor, aunque reconoce que su postura es minoritaria en la doctrina, parte de la base de la matización contenida en el artículo 149.1.6 citado acerca de las especialidades procesales que puedan derivarse de las normas sustantivas del derecho autonómico. Sin embargo, olvida que los Estatutos no son en sí mismos normas sustantivas, puesto que son fundamentalmente norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, ni en rigor normas de la Comunidad Autónoma, puesto que su aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica y la propia dicción del artículo 147.1 CE les otorga naturaleza de normas del ordenamiento estatal. Además, la STC 56/1990, precisa claramente que el establecimiento de procedimientos, organización y competencias para los órganos jurisdiccionales es competencia exclusiva del Estado, mientras que la STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5, señala que «como pone de manifiesto la expresión «necesarias especialidades», las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por éstas».

nos constitucionales. De acuerdo con los artículos 56 a 58 LOPJ los recursos contra los actos de estos órganos son competencia del Tribunal Supremo, lo que choca frontalmente con la atribución al TSJ de Cataluña de la competencia para conocer del recurso previsto en el aludido artículo 38.2 del Estatuto. Habremos de concluir con la inconstitucionalidad de este precepto o, al menos, si bien creo que sería introducir demasiada confusión, con una tesis que ya asumió hace tiempo algún sector doctrinal⁵⁷ y hoy apuntada como posible solución por el Tribunal Constitucional en su STC 247/2007⁵⁸, esto es, la ineficacia de esta regulación en tanto contradiga o no haya sido hecha suya por la LOPJ, lo que en último término supone tratar a las materias en las que el Estatuto carece de cobertura específica por la Constitución de una manera similar al contenido no orgánico de las leyes orgánicas, que puede ser libremente modificado o derogado por leyes ordinarias, en este caso estatales.

Una última reflexión debe ir algo más allá de la mera constitucionalidad de la inclusión de declaraciones de derechos en los Estatutos, puesto que el simple respeto a la Constitución es un presupuesto de cualquier norma, pero no una condición suficiente para saludar su acierto. En este caso, más allá del alcance simbólico de manifestación de intenciones más o menos saludables, la inserción de textos prolijos en los que aparentemente se otorgan nuevas facultades a los ciudadanos puede encontrar campo abonado en un poder público democrático que por su propia naturaleza pretende despertar ilusiones y expectativas entre los ciudadanos que han de elegirlo. Sin embargo ello se hace a costa del propio prestigio de la norma que, o no añade nada nuevo, o va a quedarse en poco más que un *flatus vocis*, una coartada para que el político avisado dentro de unos años proclame, por ejemplo, el incumplimiento de un Estatuto que reconoce el derecho de los ciudadanos a una vivienda, como de hecho ya ha sucedido con el artículo 47 CE. Los programas políticos son un referente imprescindible en una buena campaña electoral, pero encajan mal en una norma jurídica que no aspira a despertar emociones, sino a regular eficazmente el sistema de organización y distribución competencial entre dos esferas de poder, para lo cual, teniendo en cuenta el alto grado de conflictividad jurídica que ha presidido hasta la fecha la implantación del Estado autonómico, la claridad y precisión en los conceptos y una cierta brevedad en los contenidos son elementos más que necesarios. Las declaraciones estudiadas, bajo esta perspectiva, muy poco aportan, por lo que bien pudieran haberse evitado en los Estatutos aprobados y debieran evitarse en los que estén en trance de ello. Tal es el consejo, poco esperanzado por lo demás⁵⁹, que ha de formularse para las más que previsibles reformas que jalonarán la IX Legislatura parlamentaria.

⁵⁷ Véase OTTO, I. de, Derecho constitucional, Ariel, Madrid, 1988, pp. 268 y ss.

⁵⁸ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6.

⁵⁹ Baste recordar al efecto cómo el Proyecto de Reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, pendiente de tramitación en el Congreso de los Diputados y procedente de la Legislatura anterior, incorpora su consabida declaración de derechos, en línea similar con las transcritas. Véase BOCG IX Legislatura, Congreso de los Diputados, Serie B, de 11 de abril de 2008, pp. 1 y ss.

II. DERECHO AUTONÓMICO COMPARADO Y JURISPRUDENCIA

Dado que a lo largo de la exposición de este comentario se ha llevado a cabo un estudio razonablemente pormenorizado del derecho autonómico comparado, así como de la jurisprudencia constitucional en la materia, no es conveniente reproducirlos en este momento, por lo que basta una remisión a lo ya dicho.

TÍTULO PRIMERO DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID¹

Artículo 8

Los poderes de la Comunidad de Madrid se ejercen a través de sus instituciones de autogobierno: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad².

COMENTARIO

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El precepto que comentamos regula la organización institucional de la Comunidad de Madrid conforme al contenido que el artículo 152.1 de la Constitución prescribe, si bien para una tipología concreta de Comunidades Autónomas, dado que, como en seguida veremos, no se preveía en aquellos momentos un desarrollo autonómico como el que posteriormente ha tenido lugar.

Desde el punto de vista de la organización política de las Comunidades Autónomas podemos decir que la mayoría de la doctrina se inclina por considerar que se trata de un régimen parlamentario de carácter democrático y racionalizado.

Como cuestión previa se planteó en su momento si todas las Comunidades Autónomas podrían disponer de un órgano legislativo. El artículo 152.1 de la Constitución establece, si bien sólo lo impone a los Estatutos aprobados a través del procedimiento previsto en el artículo 151 de la Norma fundamental, que «la organización institucional autonómica» se basará en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente. Añadiendo que el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la Asamblea.

Para algunos autores, como SOLÉ TURA³, el silencio del constituyente respecto de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por procedimientos distintos⁴ del previsto en el artículo 151 pretendía dejar entre-

¹ Nueva denominación dada a este Título 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).

³ SOLÉ TURA, J.: *«Las Comunidades Autónomas como sistemas semipresidenciales»*, en VVAA *«El Gobierno en la constitución y los Estatutos de Autonomía»*. Barcelona, 1985.

⁴ Hemos de recordar que la Comunidad de Madrid accedió a la autonomía en aplicación del artículo 144.a) de la Constitución (a través de la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio) que permite a las Cortes

abierto el cauce jurídico para, en su caso, haber privado a la mayoría de las Comunidades Autónomas de un órgano parlamentario propio, cuando no para desnaturalizar sin más su condición de genuinos entes políticos. Sin olvidar otro objetivo: limitar los eventuales efectos disfuncionales del pacto estatutario implícito en el procedimiento previsto por el artículo 151, que convertiría dichos Estatutos en producto de un concierto de voluntades que las Cámaras podían rechazar pero no alterar.

El Tribunal Constitucional, por su parte en Sentencias de 5 de agosto de 1983 y 21 de junio de 1995 relaciona el artículo 152.1 con «aquellas Comunidades Autónomas que hayan sido constituidas mediante el procedimiento del artículo 151», si bien el asunto principal de las mismas no tiene relación con el que estamos tratando.

Otros autores, y la propia práctica, han dado una interpretación extensiva al artículo 152.1, imponiéndolo a todas las Comunidades Autónomas, con la consecuencia de que pueden ser jurídicamente iguales, aunque originariamente pudieran ser diferentes por su distinto nivel competencial.

Los «Acuerdos Autonómicos»⁵ establecieron el principio de homogeneidad y, dado que nada impedía realmente la existencia de Asambleas Legislativas en todas las Comunidades Autónomas, independientemente del proceso de acceso a la autonomía, podía sostenerse que todas podían tener Asamblea Legislativa en los mismos términos que los previstos para las Comunidades que accedieron por el artículo 151. Como finalmente éste fue el camino seguido, éste es el tema que debemos estudiar, y lo haremos tomando como criterio básico lo establecido en el artículo 152.1 de la Constitución.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

Todos los Estatutos de Autonomía establecieron un órgano representativo del pueblo de la Comunidad Autónoma, al que se confiere una posición central en el conjunto de sus instituciones. Su denominación concreta no se ajusta siempre a la fórmula genérica de «Asamblea Legislativa», que es la que utiliza la Constitución, en la mayor parte de los casos se llama Parlamento (así en País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Baleares, La Rioja y Cantabria), en otros se ha optado por la denominación histórica de Cortes (así en Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y Castilla y León), otros Estatutos sí utilizan el término Asamblea (Murcia, Extremadura y Madrid) y Asturias el de Junta General del Principado.

Otra cuestión que se plantea es si podríamos estar en presencia de una o varias Cámaras en cada Comunidad Autónoma. La solución adoptada fue la del unicameralismo, sin embargo, aunque la Constitución menciona la expre-

Generales, «por motivos de interés nacional», autorizarla cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1.

⁵ «Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y por el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981», publicados por el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del gobierno, Madrid, 1981.

sión Asamblea Legislativa, nada hubiera impedido que cada Asamblea pudiera constar de más de una Cámara, en cualquier caso, todos los Estatutos optaron por un sistema unicameral.

El artículo 152.1 de la Constitución guarda silencio sobre la composición y funcionamiento de los Parlamentos autonómicos, únicamente indica que serán elegidos por sufragio universal, consecuencia de lo dispuesto en el artículo 23 de nuestra Constitución, que consagra el derecho al sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

Por último, es necesario subrayar que, en un primer momento, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que no se constituyeron por el procedimiento del artículo 151 se concibieron como Parlamentos menores, capitidismuinidos, en el sentido de que sus facultades estaban limitadas en diversos aspectos, por ejemplo, se estableció que no podían reunirse más de cuatro meses al año. También se dispuso que los parlamentarios no percibieran asignación alguna por su función, únicamente dietas por las reuniones. Al fin, todas estas cuestiones quedaron superadas en las reformas estatutarias de 1997 y 1998, adquiriendo por fin los Parlamentos autonómicos el rango y consideración que desde el principio debieron tener en tanto que órganos directos de la representación popular.

Consolidada la homogeneización de la estructura institucional básica de todas las Comunidades Autónomas es necesario también hacer referencia a las otras instituciones distintas del Parlamento, subrayando, en todo caso, que para todas ellas existirá un comentario más exhaustivo en los correspondientes artículos que las regulan dentro del Estatuto de Autonomía:

El Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas y el Presidente del Gobierno, que debe ser elegido por la Asamblea, entre uno de sus miembros y que es responsable ante la misma, circunstancia que es también predicable de los miembros del Consejo de Gobierno, lo que ha hecho que algún autor como TORRES DEL MORAL⁶ se plantee la naturaleza dualista o monista del gobierno, pronunciándose a favor de un gobierno monista: «si bien las funciones gubernamentales y presidenciales de la Comunidad son perfectamente diferenciables, el hecho de que concurren en una sola persona y de que ésta sea políticamente responsable ante la Asamblea Legislativa sin distinción de las funciones o actividades por las que lo es, permite hablar de Gobierno monista, no sin enfatizar el carácter poliédrico de la institución que estudiamos. Claro que esta cuestión nos lleva a la de si el sistema de gobierno resultante es parlamentario o presidencial. Problema muy debatido por la doctrina, la cual se inclina mayoritariamente –y éste es también mi caso– por calificarlo como parlamentario».

⁶ TORRES DEL MORAL, A.: «El Presidente de la Comunidad de Madrid», en ARNALDO ALCUBILLA, E. (Coordinador): «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», Ed. Comunidad de Madrid, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, 1993.

III. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional, por su parte en Sentencias de 5 de agosto de 1983 y 21 de junio de 1995 relaciona el artículo 152.1 con «aquellas Comunidades Autónomas que hayan sido constituidas mediante el procedimiento del artículo 151», si bien el asunto principal de las mismas no tiene relación con el que estamos tratando.

CAPÍTULO PRIMERO De la Asamblea de Madrid¹

Artículo 9

La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico².

COMENTARIO

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo objeto de comentario comprende dos de las cuestiones más esenciales, y por ello más tratadas, en los sistemas democráticos: el principio representativo y las funciones que corresponden al órgano de representación.

Constituye un honor poder ocuparme, en el marco de estos Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, de estas cuestiones, que constituyen, a mi juicio, la esencia misma de la democracia.

Siguiendo a GARCÍA PELAYO³, quien se fundamenta en los tratadistas más clásicos de la Ilustración y de la Revolución francesa, así como en buena parte de la doctrina alemana de los siglos XIX y XX, «representar significa hacer presente y operante algo que no está realmente presente ni es, por consiguiente, actuante».

El citado autor diferencia la representación como concepto jurídico-político de la representación iusprivatista, reconociendo que en ambos casos se da una dualidad representante-representado, pero subrayando la diferencia axiológica que reside en la representación política, vinculada al ejercicio de funciones públicas del más elevado rango, con la especial autoridad que el ejercicio de dichas funciones conlleva de forma inherente.

También es necesario, para comprender el concepto de representación política, como ejercicio de la democracia indirecta, oponerlo al concepto de democracia directa. Para ROUSSEAU la democracia y la representación son

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).

³ GARCÍA PELAYO, M.: «*Derecho Constitucional comparado*», Ed. Alianza Universidad, 1984.

términos incompatibles, dado que la democracia entraña unidad entre el sujeto y el objeto del poder político, esta unidad es, por tanto identidad y, por ello, no cabe la representación. Así, el citado autor ginebrino manifiesta: «La soberanía no puede ser representada por la misma razón por la que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa: es ella misma o es otra, no hay término medio», en razón de lo cual «los diputados del pueblo no son ni deben ser representantes; no son más que comisarios, que no pueden decidir nada. Toda ley que el pueblo no ha ratificado en persona es nula; no es una ley» y para él el hecho de que el pueblo asuma la designación de representantes es sinónimo de su falta de existencia como pueblo: «El pueblo inglés piensa que es libre, pero se equivoca de medio a medio; no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como son elegidos es esclavo, no es nada».

Frente a esta concepción de la democracia directa como única democracia posible, nos encontramos con el concepto de democracia representativa, finalmente aceptada incluso por el propio ROUSSEAU como mal menor ante la evidencia de la imposibilidad de la democracia directa, habida cuenta del gran número de ciudadanos cuya reunión en una sola asamblea resulta imposible y también del hecho de que la complejidad y oposición de intereses sólo puede ser equilibrada en una asamblea reducida para poder tener capacidad de deliberación y acuerdo.

La elaboración de la teoría de la representación democrática, constitutiva de la democracia indirecta corresponde a las ideas jurídico-políticas propias de la Revolución francesa y, concretamente, del triunfo de las ideas de MONTESQUIEU y DE LOLME sobre las ya citadas de ROUSSEAU. Jurídicamente la democracia representativa encuentra su expresión en la soberanía nacional y, así, para REDSLOB «la idea de representación consiste en querer por la nación, en el orden constitucional, lo que distingue al representante del funcionario público, es que el representante puede querer por la nación, mientras que el funcionario público sólo puede actuar por ella».

En la democracia representativa se da una legitimación del poder público, entendido en sentido amplio, comprensivo de toda autoridad, incluidas las designadas y no elegidas, como la autoridad judicial, siempre y cuando sus actuaciones y comportamientos se mantengan dentro de los límites de tal representación, marcados de forma muy concreta y nada difusa por las leyes emanadas de dicha representación. También cabe una concepción más restringida, en cuya virtud sólo son representantes los que han resultado elegidos, pero no cabe hablar de representación democrática si la elección no es libre porque no existe una pluralidad de candidaturas o libertad para presentarlas.

La democracia representativa también supone que el representante lo es de toda la nación y no sólo del grupo o distrito que lo ha elegido, ello trae causa de las ideas francesas de nación y soberanía por contraposición a la anterior representación estamental. A esta idea responde la conocida proclamación de la Constitución francesa de 1791 cuando dice que «la soberanía es una, inalienable, imprescriptible, pertenece a la nación y ninguna fracción del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio». Como consecuencia de ello el representante no está sujeto a mandato imperativo, los electores otorgan con-

fianza, no instrucciones, por lo cual la actuación del diputado es libre y discrecional dentro de su competencia.

Con la aparición de los partidos políticos se produce un desplazamiento de la representación hacia ellos, por un lado los ciudadanos no eligen a candidatos sino a listas de partido y, por otro, los diputados se organizan en grupos partidistas dentro del Parlamento, lo cual podría hacernos reflexionar profundamente acerca de las transformaciones del principio de representación democrática con objeto de deliberar acerca de la conveniencia o no de adaptar la teoría a la realidad, singularmente en lo relativo a la prohibición del mandato imperativo.

También se contienen en este precepto las funciones parlamentarias clásicas, legislación y control del Gobierno, entendiendo que la función presupuestaria integra ambas funciones en una sola, o bien forma parte de las dos anteriores. Para algunos autores la expresión separada de la función presupuestaria responde al significado histórico de las autorizaciones de ingresos y gastos como una parte del origen histórico de los Parlamentos.

La función legislativa ha sido considerada a menudo como la función más destacada de la institución parlamentaria, siendo frecuente hacer concurrir función y poder al hablar de poder legislativo para referirse al órgano parlamentario. Sin embargo, la creciente influencia del ejecutivo en la iniciativa legislativa y posibilidad de que el mismo elabore normas con rango de ley han supuesto que la importancia de la función principal del Parlamento se haya trasladado hacia la función de control.

Los instrumentos más habituales del control parlamentario son las preguntas, las interpelaciones y las mociones, que responderían a los tres momentos principales de información, juicio y adopción de medidas, respectivamente. Estaríamos hablando hasta ahora de las iniciativas para el ejercicio del denominado control para la información, que es el más habitual en las Cámaras parlamentarias y cuya finalidad es recibir información del ejecutivo, no sólo para verificar el correcto desempeño de sus funciones sino también para, en caso de estimarlo pertinente, efectuar propuestas, sugerencias o indicaciones al Gobierno en el ejercicio de la denominada función de impulso o de *indirizzo político*, que es, indudablemente otra de las funciones más actuales de los Parlamentos. Tampoco podemos olvidar la faceta del control político para el ejercicio, o más bien la exigencia de responsabilidad política, cuyo instrumento principal es la moción de censura, puesto que sólo mediante su verificación se puede, por parte de las Asambleas, revocar la relación fiduciaria que las vincula con el Presidente del Gobierno y retirar la confianza otorgada mediante la investidura que, aunque no es propiamente una iniciativa de control sí se enmarca, sin duda, al igual que la cuestión de confianza en esa relación fiduciaria que es fundamental en el parlamentarismo racionalizado.

Sin perjuicio de los comentarios a los artículos correspondientes del Estatuto de Autonomía que regulan estas cuestiones y que corresponden a otros autores, es preciso detenernos en la función legislativa pues es la existencia de una Cámara con funciones legislativas lo que confiere a las Comunidades Autónomas su condición de entes con autonomía política y no meramente de gestión o ejecución de las políticas estatales y es esa autonomía

política lo que las diferencia de otros entes territoriales que también disfrutaron de autonomía, como los municipios y las provincias, pero, en ambos casos se trata de una autonomía meramente administrativa y no política. Por esta razón consideramos que sí es la función legislativa la más propia de los Parlamentos en tanto en cuanto es exclusiva de los mismos, lo que no sucede con los instrumentos e iniciativas que se enmarcan en la función de control.

Ya hemos mencionado anteriormente la identificación del poder legislativo con la función legislativa, pero ello supone también una formalización del concepto de ley, que ya no se define por su contenido (libertad y propiedad, según la clásica concepción de LABAND y JELLINEK) sino por su origen: ley es toda decisión que adopta el Parlamento con ese nombre. En esta situación la función legislativa pierde también su sustancia y no es más que la potestad legislativa ejercitada mediante el procedimiento legislativo. Pero el procedimiento legislativo ha quedado obsoleto: es conocido el pactismo con los agentes sociales o con otros sujetos que pueden resultar afectados por la legislación en concreto, o las consultas que se realizan a aquellos que son especialistas o expertos en la materia objeto de regulación y no podemos negar que son actuaciones positivas, que favorecen la participación ciudadana a través de las organizaciones sociales, aunque tampoco pudo negar que preferiría que tales negociaciones y acuerdos tuvieran lugar en sede parlamentaria y con la publicidad de los debates. Sin embargo, dejando ingenuidades al margen, hay que reconocer que existen buenas razones para que ello no suceda y una de ellas es que el procedimiento legislativo no facilita esa participación de agentes u organizaciones sociales en la función legislativa *ad intra*, es decir, una vez que la iniciativa legislativa ha tenido su entrada formal en el Parlamento.

Por otra parte, el proceso de decisión ya no trae causa de la discusión y del convencimiento entre parlamentarios, sino de la voluntad del Gobierno, que se impone al grupo parlamentario que lo apoya con los grupos parlamentarios de oposición como meros espectadores o, incluso, comparsas.

Este divorcio entre el procedimiento legislativo formalizado en los Reglamentos parlamentarios y el proceso real de la adopción de la decisión política es evidente, aunque no es óbice para reconocer cierta utilidad al procedimiento legislativo; utilidad que no es, desde luego, la de la decisión política, pero sí la de la legitimación e, incluso, en algún caso, la de acercamiento de posiciones entre los grupos parlamentarios.

La iniciativa gubernamental garantiza al Gobierno la aprobación de su proyecto en un plazo razonable y, en cualquier caso, es el gobierno el que marca la agenda. Pero ello no puede implicar una eliminación del debate y un impedimento para la corrección de las cuestiones deficientes del proyecto, o manifestamente mejorables.

El Parlamento debe ser informado por el Gobierno de forma directa y completa sobre las causas, el significado y los objetivos de la iniciativa legislativa que se pretende y, paralelamente, el Parlamento debe facilitar la mayor publicidad de la iniciativa a los ciudadanos y, lo que es más importante, de forma que sea comprensible para la opinión pública. Por último, es necesaria una conciencia entre los diputados de que su función no finaliza con la apro-

bación de la ley, ya que es imprescindible un seguimiento de la misma y de sus efectos en el ordenamiento jurídico.

Si anteriormente hemos señalado que la función legitimadora es la utilidad del procedimiento legislativo, hemos de asumir ahora que la ausencia de un concurso real de voluntades, de consenso en las decisiones fundamentales, supondrá un legislación «de ida y vuelta» en función de los cambios políticos y ello disminuye el papel legitimador del Parlamento e implica un alejamiento de los ciudadanos.

Existen aspectos mejorables, y es responsabilidad de los parlamentarios dicha mejora: comenzaremos por indicar que es demasiado frecuente que los textos legales tengan escasas modificaciones durante su tramitación parlamentaria, lo cual se explica por la actuación sin fisuras de las mayorías parlamentarias, pero va en detrimento de la función consensuadora de voluntades que corresponde al Parlamento.

Nada impide que el Parlamento se pronuncie durante la fase de elaboración del anteproyecto o, incluso, del proyecto de ley; del mismo modo que se da audiencia a otros colectivos, menos legitimados que los parlamentarios, se podría consultar al Parlamento que, a través de la Comisión correspondiente podría facilitar propuestas para su inclusión en el proyecto de ley. El procedimiento podría consistir en una comunicación del Gobierno acerca de su voluntad de legislar sobre una determinada materia sobre la que los grupos podrían presentar proposiciones no de ley para su inclusión en la iniciativa gubernamental, conservando así la iniciativa en el Gobierno y facilitando también la participación parlamentaria en la misma; una actuación de estas características ni siquiera requeriría una reforma de los Reglamentos parlamentarios.

Otro aspecto importante al que anteriormente hacíamos referencia es el del seguimiento de la legislación aprobada, que debería entenderse en un doble sentido: por un lado, vigilando la coherencia del ordenamiento jurídico como un sistema, como un todo relacionado entre sí, por otro lado, vigilando el debido desarrollo reglamentario tanto en lo relativo a su corrección material como formal y, desde luego, dentro del plazo establecido a tal efecto por la ley, pues no es infrecuente la ausencia de desarrollo reglamentario en tiempo y forma sin que ello implique consecuencia alguna.

Parte del descrédito del debate parlamentario actual trae causa de su concepción, no sólo por los ciudadanos sino, lo que es más grave, por los propios parlamentarios, como una suerte de representación teatral en la que tiene lugar un intercambio de expresiones más o menos afortunadas o ingeniosas sobre las que se centra la atención mediática de los días sucesivos en vez de tratar sobre el fondo del asunto objeto de debate. Es evidente que todo ello es ajeno a los intereses del ciudadano individual, por más que éste también participe del espectáculo en su condición de espectador. Pero esta condición también podría tenerla, y aún más, disfrutarla, si el parlamento recuperase su papel de sede del diálogo y no de sucesión de discursos a menudo vacíos o ininteligibles.

Lo verdaderamente relevante es la recuperación de la participación, la materialización del pluralismo político, la legitimidad de la ley resultante y,

como consecuencia de lo anterior, la ausencia de conflicto y la paz social, entendida como mayor eficacia de la ley al contar con mayor consenso en su aprobación. Esta mayor eficacia de la ley es tanto más necesaria cuanto más aparece el Parlamento como mero legitimador, pues dentro de dicha función legitimadora ha de incluirse la de velar por el cumplimiento de los fines de la legislación. En este sentido, hemos de considerar que existe un relación recíproca entre las políticas públicas y la legislación en que se sustentan, así lo exige el Estado de Derecho.

Artículo 10

1. La Asamblea es elegida por cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional.

2. La Asamblea estará compuesta por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara en los supuestos previstos en este Estatuto.

3. Los Diputados no estarán ligados por mandato imperativo alguno.

4. Una ley de la Asamblea regulará las elecciones, que serán convocadas por el Presidente de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto.

5. La circunscripción electoral es la provincia.

6. Para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos.

7. Las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley Orgánica que regula el Régimen Electoral General. La sesión constitutiva de la Asamblea tendrá lugar dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales.

8. Serán electores y elegibles todos los madrileños mayores de dieciocho años de edad que estén en pleno goce de sus derechos políticos. La Comunidad Autónoma facilitará el ejercicio del derecho al voto a los madrileños que se encuentren fuera de la Comunidad de Madrid¹.

COMENTARIO

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Uno de los elementos fundamentales del sistema político democrático es el sistema electoral y ello porque en las democracias representativas el sistema electoral no es sino el procedimiento en cuya virtud los votos se transforman en escaños.

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

Es bien cierto que existen otros elementos no menos importantes para la consecución de la representación democrática a través del sufragio: Instituciones (muy singularmente el Parlamento, como órgano de representación del que deriva la legitimidad democrática del resto de instituciones) y partidos políticos. Por ello, sin restar importancia al sistema electoral, tampoco cabe considerar que los problemas de los que adolece la estructura de la representación en la actualidad (función del Parlamento, función de los parlamentarios, relaciones entre parlamentarios y partidos políticos) tienen su solución en el sistema electoral, sencillamente porque muchos de estos problemas ni le son imputables ni traen causa del mismo.

Sin embargo, la posición central del sistema electoral en la relación representativa electores- elegidos sí ha supuesto la pretensión en no pocas ocasiones de utilizar el sistema electoral para incidir en la estructura del sistema de partidos (por ejemplo, para reducir o, incluso, evitar la fragmentación del arco parlamentario), o para favorecer la formación de mayorías estables que impliquen o faciliten la estabilidad de los gobiernos derivados de ellas.

Los sistemas electorales, influyen, a través de sus efectos, en el sistema de partidos (por ejemplo, en la concepción del denominado «voto útil», la estrategia del votante y la percepción de la importancia de su voto será diversa en un sistema mayoritario y en uno proporcional).

Los sistemas electorales se componen de un pluralidad de elementos: circunscripción, fórmula electoral, barrera electoral,... Todos estos elementos pueden combinarse entre sí, pudiendo dar lugar a una variadísima diversidad de sistemas electorales, pues unos elementos contrarrestan los efectos de otros.

La existencia de circunscripciones con escaso número de escaños a distribuir no permite resultados realmente proporcionales y suponen la aparición de efectos de los sistemas mayoritarios, incluyendo penalización a los partidos menores (aunque no sean muy pequeños), salvo que su implantación territorial sea o esté muy concentrada.

Los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos no es inocuo en relación a la estructura parlamentaria. Naturalmente, los sistemas mayoritarios tienden a un sistema bipartidista, pero es posible la existencia de desajustes entre los votos emitidos y la configuración de la cámara parlamentaria: en una estructura de circunscripciones pequeñas y siendo lo importante ganar en el mayor número de circunscripciones, aunque sea por escasa diferencia, y perdiendo en pocas circunscripciones, aunque sean de mayor dimensión demográfica, es posible que tenga mayor representación en la cámara el segundo partido en apoyos electorales, esto es, en sufragios.

Aparentemente, estos desequilibrios no pueden producirse en los sistemas electorales proporcionales. Subrayamos que aparentemente, porque los sistemas proporcionales no suelen ser puros, sino que contienen elementos correctores de la proporcionalidad que, en la práctica, también implican este tipo de desviaciones (por ejemplo, la ratio de electores por escaño en las circunscripciones o el establecimiento de la barrera electoral).

En cuanto a la fórmula, los sistemas proporcionales de «media más alta» favorecen a los partidos mayores, especialmente en pequeñas circunscripciones

y si los divisores siguen la serie regular sin correcciones (1, 2, 3, 4,...). Por el contrario, los de «restos mayores» facilitan el acceso de los partidos mayores a la representación.

El sistema mayoritario simple favorece mayorías monocolor y también oposición monocolor, imponiendo, de algún modo, una política de adversarios. No sucede igual en los mayoritarios a dos vueltas, en los que las alianzas adquieren respaldo en la segunda vuelta.

Los sistemas proporcionales, al admitir mayor pluralidad, promueven la creación de mayorías parlamentarias de pacto para gobernar y, a veces, aunque con menor frecuencia, para hacer oposición. Esta situación puede llegar a implicar una inestabilidad excesiva, argumento utilizado con frecuencia para introducir elementos correctores en los sistemas proporcionales, los cuales pueden llegar a producir muy claros efectos mayoritarios.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El Estatuto de Autonomía se remite a una Ley Electoral de la Comunidad de Madrid promulgada el 16 de diciembre de 1986 y que es altamente conservadora respecto de las previsiones establecidas por la LOREG dando lugar a un gran homogeneidad con la legislación electoral general, la cual también tiene su origen en los Acuerdos Autonómicos de 1981, que ha supuesto un único régimen electoral aplicable a todos los procesos electorales a celebrar, lo cual tiene la valoración positiva que da la confianza que supone para la ciudadanía el conocer el funcionamiento del sistema electoral en sus rasgos más generales y saber que su aplicación es sustancialmente igual en todos los procesos electorales.

III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO

El artículo 81.1 de la Constitución prescribe que el régimen electoral general deberá ser objeto de regulación mediante Ley Orgánica; el artículo 149.1.1.^a del mismo texto fundamental establece que es competencia exclusiva del Estado «regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales», entre los que incuestionablemente se encuentra el derecho de sufragio. No puede afirmarse, por tanto, que la Constitución confiera plena libertad al poder estatuyente para la configuración de su propio régimen electoral, sin perjuicio de lo cual en el artículo que ahora comentamos encontramos una regulación exhaustiva, que comprende la duración del mandato, la composición de la Cámara, la prohibición del mandato imperativo, la convocatoria de elecciones, la circunscripción, la barrera electoral y las condiciones y requisitos para el ejercicio del sufragio activo y pasivo.

Comenzaremos con la fórmula electoral, dado que el apartado primero del artículo objeto de comentario determina que la elección se realizará «atendien-

do a criterios de representación proporcional». Esta expresión tan genérica daba opción al legislador autonómico para establecer cualquiera de las diferentes fórmulas electorales existentes, sin embargo, una vez más, se toma como referencia el sistema electoral estatal: «la atribución de escaños se hará en la forma establecida en la LOREG para la atribución de escaños de diputado del Congreso en las circunscripciones provinciales» (art. 18.3 de la Ley electoral de la Comunidad de Madrid), se asume, por tanto, el sistema D'Hondt, del mayor cociente o de la media mayor.

Atendiendo al elevado número de escaños a repartir la proporcionalidad estatutariamente exigida es fácilmente alcanzable, sin perjuicio de la ventaja que el sistema D'Hondt atribuye sistemáticamente a los partidos más votados en perjuicio del menos votado.² En cualquier caso, como el Tribunal Constitucional ha sostenido en reiteradas ocasiones, la proporcionalidad no ha de ser exacta sino tendencial, así señala que «es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral» en la Sentencia de 2 de abril de 1992 y en la Sentencia de 26 de febrero de 1996 señala que «desde la STC 40/1981, este Tribunal ha sostenido que la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal (...) por lo que no puede ser entendida de forma matemática».

La Cámara autonómica madrileña se compone de un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000. Se trata, por tanto de una composición variable en función de la población que en las hasta ahora ocho Legislaturas ha sido siempre creciente excepto en 1999 (IV Legislatura) que bajó un diputado.

El documento de referencia para fijar el número de habitantes que determina el Estatuto es el censo de población, criterio del que se aparta la Junta Electoral Central, en acuerdo de 15 de marzo al interpretar que el Estatuto de Autonomía «no se está refiriendo a este documento público cuya actualización no es anual, sino al padrón municipal de habitantes, que se actualiza anualmente». Consideramos ésta una interpretación muy arriesgada e, incluso de dudosa legalidad, pues la referencia del Estatuto es muy clara como para despachar la cuestión indicando que no se está refiriendo al documento al que expresamente hace referencia para sustituirlo por otro de actualización más frecuente, máxime, cuando para la fijación de representantes para otros asuntos, salvando la distancia, también se hace referencia a documentos no necesariamente actualizados, por ejemplo el censo electoral de las últimas elecciones generales al Senado para la fijación del número de senadores de designación autonómica, que a nadie se le ha ocurrido sustituir por el padrón municipal, sin duda más actualizado.

La duración del mandato es de cuatro años, salvo en los casos de disolución anticipada en los que, naturalmente la duración de la Cámara disuelta

² PAJARES MONTOLÍO, E.: «El sistema electoral de la Comunidad de Madrid» en PAU I VALL, F. (Coordinador): «Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos». Aranzadi, 1999.

será menor, pero también la de la siguiente Cámara, pues para los supuestos de disolución previstos en el Estatuto de Autonomía, y con objeto de recuperar el calendario electoral autonómico general, se prevé que su duración finalice cuando hubiera finalizado la Legislatura precedente.

En la materia de la disolución parlamentaria la normativa estatal es muy similar a la existente en la Comunidad de Madrid, con un muy significativo paralelismo, aunque no identidad, entre las disposiciones constitucionales y las estatutarias. Por ello y con objeto, también, de dar un alcance más general al trabajo en este apartado haremos referencia a la Constitución y a la regulación de la disolución en dicho texto fundamental.

El artículo 68.4 de la Constitución dispone: «El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara». Por su parte el artículo 69.6 dispone: «El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara». En estos preceptos la Constitución recoge el principio de temporalidad del poder mediante la limitación del mandato a cuatro años y, a su vez, establece la disolución como causa de la finalización del mandato, independiente y distinta de su expiración.

Para algún sector doctrinal, la expiración del mandato es también una forma de disolución, la más ordinaria, sin embargo, la redacción de los preceptos citados parece diferenciar claramente entre expiración del mandato y disolución y también así sucede con el artículo 78.3 de la norma fundamental: «Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales», por ello entendemos que la Constitución reserva el término disolución para los diferentes supuestos de disolución anticipada. Dichos supuestos son los siguientes:

- Disolución de ambas Cámaras cuando el Congreso no haya alcanzado la investidura de un Presidente del Gobierno durante dos meses después de la primera votación de investidura (art. 99.5 de la Constitución).
- Disolución por separado del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras simultáneamente, producida a propuesta discrecional del Presidente del Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad, previa deliberación del Consejo de Ministros (art. 115 de la Constitución).
- Disolución de ambas Cámaras por haber aprobado ambas el inicio de la reforma total de la Constitución o de reforma parcial del Título Preliminar, del Capítulo II, Sección Primera del Título I o del Título II (art. 168 de la Constitución)

En todos los supuestos la disolución es decretada por el Rey, con refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados en el primer supuesto y del Presidente del Gobierno en los otros dos.

En la práctica el segundo supuesto es el procedimiento más frecuentemente utilizado y de hecho los otros dos no han tenido lugar hasta el momento en nuestro ordenamiento constitucional y en el ámbito de las Cortes Generales.

El efecto de la disolución es la finalización de la legislatura, con todas las consecuencias que ello implica: subjetivas, la pérdida de la condición de parlamentarios y de las prerrogativas inherentes a la misma de los miembros de la Cámara disuelta, excepto de los integrantes de la Diputación Permanente, que conservan su mandato hasta la constitución de la nueva Cámara y objetivas, caducidad de los asuntos en trámite al término del mandato, con las excepciones previstas, como, por ejemplo, la iniciativa legislativa popular.

El artículo 99 de la Constitución regula el otorgamiento, por el Congreso de los Diputados, de la confianza de la Cámara al candidato a la Presidencia del Gobierno, propuesto por el Rey previa consulta con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria. En su apartado 5 dispone: «Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece una regulación muy similar, aunque no idéntica, la diferencia viene determinada porque en el ámbito de la Comunidad de Madrid es quien ostenta la Presidencia de la Asamblea de Madrid (y no el Rey) quien propone el candidato a la Presidencia de la Comunidad y, en cuanto a la disolución, ésta se realiza *ope legis* de forma automática, sin que estatutariamente se atribuya a ningún órgano la disolución.

Así, el artículo 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone lo siguiente:

- «1. Después de cada renovación de la Asamblea, y en los demás supuestos en los que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad, el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad.
2. El candidato propuesto, conforme a lo previsto en el apartado anterior, expondrá ante la Asamblea el programa político del gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Asamblea.
3. Si la Asamblea adoptara una moción de censura, el Presidente, junto con su Gobierno cesará, y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Comunidad de Madrid.
4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.
5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones.

6. *El mandato de la nueva Asamblea durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el primero».*

Esta disolución automática, tanto de las Cortes Generales como de la Asamblea de Madrid es lógica «puesto que la gobernación del país es el fin que debe primar en toda actuación política» (PIQUERAS BAUTISTA, J.A., *op.cit.*) El mismo autor considera que «por ello es justo sancionar a unos diputados que no han sabido hacer primar el interés general de la nación sobre sus intereses partidistas e ideológicos, y que no han sabido ponerse de acuerdo para acabar con el vacío de poder, mayor o menor, que un periodo interparlamentario supone, con un Gobierno provisional, prorrogado en sus funciones, que no puede adoptar decisiones de importancia al carecer de respaldo legislativo. Personalmente consideramos, pues, que esta solución constitucional tiene mucho de castigo a los diputados que han demostrado su incapacidad para conseguir un ejecutivo más o menos estable, puesto que otras soluciones para resolver el conflicto creado son posibles sin necesidad de disolución de las Cámaras».

En lo relativo al procedimiento, ya hemos indicado más arriba que la facultad de disolver las Cámaras de las Cortes Generales queda constitucionalmente atribuida al Rey, en tanto que no queda esclarecida en el ámbito de la Comunidad de Madrid, dado que su Estatuto de Autonomía sólo dispone que la Asamblea «quedará disuelta».

Los Reglamentos parlamentarios del Congreso de los Diputados y de la Asamblea de Madrid complementan las disposiciones citadas, así el artículo 172.2 del Reglamento del Congreso establece que «si transcurriesen dos meses desde la primera votación de investidura y ningún candidato propuesto hubiese obtenido la confianza del Congreso, el Presidente de la Cámara someterá a la firma del Rey el Decreto de disolución de las Cortes Generales y de convocatoria de elecciones y lo comunicará al Presidente del Senado». No se trata de una asunción de competencias o facultades que constitucionalmente corresponden al Rey por parte del Presidente del Congreso, sino de un actuación conforme con la institución del referendo y, por lo tanto, plenamente adecuada a lo previsto en el artículo 99.5 de la Constitución.

El artículo 184.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, por su parte, dispone que «si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones. A tal fin, el Presidente comunicará este hecho al Presidente de la Comunidad de Madrid». Con esta regulación se confirma la disolución automática de la Cámara sin que el acto de disolución corresponda a ningún órgano concreto, ya que la comunicación del Presidente de la Asamblea al Presidente de la Comunidad (que no olvidemos que se encuentra en funciones) lo es sólo a los efectos de la convocatoria de las nuevas elecciones, como pone de manifiesto al expresión «a tal efecto», por otro lado, la tampoco dicha comunicación puede tener un alcance mayor que el de mera comunicación de un hecho ya consumado, como también se desprende con claridad del tenor literal del precepto.

La Asamblea de Madrid aprobó una reforma de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 12/2003, de 26 de agosto cuya principal finalidad era hacer coincidir la fecha de las elecciones en domingo, pero que también se detiene en el procedimiento de emisión del decreto de convocatoria ante dichas circunstancias, por ello el artículo 8.3 de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid quedó redactado como sigue: «Cuando se produzca el supuesto previsto en el artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía, el Presidente de la Asamblea lo comunicará al Presidente de la Comunidad al día siguiente del vencimiento del plazo que aquel precepto señala. El decreto de convocatoria de elecciones deberá ser expedido ese mismo día y se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid al día siguiente hábil, fecha en la que entrará en vigor; el decreto de convocatoria señalará la fecha de las elecciones, que se celebrarán el primer domingo siguiente al quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria. En todo lo demás será de aplicación lo previsto en este artículo». Esta normativa ratifica, una vez más, la disolución automática y una mera comunicación, que además se produce al día siguiente de la disolución misma, por parte del Presidente de la Asamblea al de la Comunidad, siendo competencia de este último únicamente la convocatoria, inmediata, de nuevas elecciones.

La prohibición del mandato imperativo es, como hemos visto, uno de los aspectos fundamentales en la teoría de la representación democrática, sin embargo, cada vez se producen más cuestionamientos acerca de este extremo, normalmente motivados por supuestos de transfuguismo político, en los que suele argumentarse que el votante otorga su elección a una lista concreta y no a los candidatos que la integran individualmente considerados.

Desde un punto de vista práctico cabe plantearse la vinculación de esta prohibición con algunos supuestos de sustitución existentes en los estados democráticos de nuestro entorno:

La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras supuso la trasposición de las Directivas 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992 y 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996. El contenido de estas disposiciones se fundamenta en la protección a la mujer trabajadora en los períodos de embarazo, post parto y lactancia así como en facilitar las condiciones para compatibilizar las actividades profesionales con las familiares.

Quizá por no tener la consideración de trabajadores en sentido estricto los parlamentarios españoles no se han beneficiado de la regulación contenida en las disposiciones citadas, a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos de nuestro entorno:

En Francia se admite la delegación de voto en los supuestos de enfermedad, accidente o acontecimiento familiar grave, misión temporal confiada por el Gobierno, servicio militar, asistencia a Asambleas internacionales en virtud de delegación realizada por la Cámara, ausencia de la metrópoli, en caso de sesión extraordinaria y fuerza mayor.

En Luxemburgo cada diputado tiene derecho a delegar en otro de sus colegas, sin que ninguno pueda representar a más de uno.

En Dinamarca se admite que los parlamentarios puedan solicitar permiso para ausentarse, siendo sustituidos por su suplente de forma temporal.

En otros sistemas como en Bélgica, Noruega, Canadá o Estados Unidos se ha extendido la tradición británica del *pairing*, es decir, si un miembro de la Cámara se ausenta por cualquier circunstancia solicita a su portavoz que negocie con el portavoz contrario para que se ausente otro de sus miembros y así mantener el equilibrio. Esta práctica también se ha seguido en nuestro parlamentarismo, pero de forma muy coyuntural.

En nuestro ordenamiento la única referencia normativa es la recogida en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, en su artículo 86.2:

«En los casos de embarazo o parto reciente, y sólo en los supuestos en que el Reglamento exija expresamente votación pública por llamamiento, podrá no ser requisito indispensable que la diputada afectada esté presente en la Cámara para que su voto sea válido.»

La delegación de voto está expresamente prohibida en nuestro ordenamiento por el artículo 79.3 de la Constitución y, respecto de la sustitución existe la dificultad de la prohibición del mandato imperativo por el artículo 67.2 de nuestra Norma Fundamental, así como la interpretación de la representación efectuada por el Tribunal Constitucional, que establece una relación directa de los representantes con los ciudadanos y no con los partidos políticos.

Siguiendo a D. NOHLEN³ la circunscripción electoral es «aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral».

La magnitud del distrito o de la circunscripción electoral «se define por el número de representantes que le corresponde elegir, y no por su extensión territorial o su densidad demográfica»⁴.

La importancia de esta variable electoral es digan de tener muy en cuenta, ya que el tamaño de la circunscripción podrá condicionar en algún modo el funcionamiento de una concreta fórmula electoral.

También es de gran importancia la delimitación de la circunscripción electoral, pues condiciona tanto los resultados electorales, como, por ende, el sistema de partidos.

Por ello es muy relevante la configuración del mapa electoral, lo que se suele hacer atendiendo, fundamentalmente a dos criterios: por un lado, tomando en consideración realidades territoriales preexistentes para otras funciones políticas o administrativas; por otro lado, estableciendo divisiones territoriales nuevas. Es en estos segundos casos donde pueden aparecer divisiones territoriales manipuladoras, es decir, configurar el mapa electoral con el objetivo de favorecer a un partido político y perjudicar a otros, es lo que se conoce como *gerrymandering*:

³ «Sistemas electorales del mundo», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 106.

⁴ J. OLIVER ARAUJO: «circunscripción electoral y elecciones autonómicas», F. PAU I VAL, coordinador, Parlamento y sistema electoral, VI Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1999, pp. 206 y 207.

el diseño artificial y arbitrario de las circunscripciones electorales con el propósito de favorecer a una formación política y perjudicar a otras, o «las manipulaciones de los límites electorales realizadas para obtener algún fin ajeno a la igualdad de la representación; generalmente se trata de favorecer al partido en el poder»⁵.

La circunscripción electoral es la provincia, lo que, al tratarse de una Comunidad Autónoma uniprovincial determina la existencia de distrito único, lo que evita las disfunciones inherentes a una diversidad de distritos electorales a los que se puede atribuir un mínimo de representantes, como sucede en el ámbito de las elecciones al Congreso de los Diputados. Esta misma circunstancia se da en Cantabria, Navarra y La Rioja.

Sin perjuicio de ello, es preciso señalar que otras Comunidades uniprovinciales se han dividido electoralmente en varios distritos Asturias en tres y Murcia en cinco.

La barrera electoral del 5 por 100 ya fue justificada para el Congreso de los Diputados en el 3 por 100 por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 21 de junio de 1985: «Restringir, para los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido el acceso al Congreso de los Diputados, de manera que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en esa Cámara no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia».

El objeto de la barrera electoral es evitar una excesiva fragmentación del arco parlamentario impidiendo el acceso al mismo a aquellos partidos que no tengan un apoyo electoral suficiente en el marco de proporcionalidad exigible.

IV. DERECHO COMPARADO

En Francia se admite la delegación de voto en los supuestos de enfermedad, accidente o acontecimiento familiar grave, misión temporal confiada por el Gobierno, servicio militar, asistencia a Asambleas internacionales en virtud de delegación realizada por la Cámara, ausencia de la metrópoli, en caso de sesión extraordinaria y fuerza mayor.

En Luxemburgo cada diputado tiene derecho a delegar en otro de sus colegas, sin que ninguno pueda representar a más de uno.

En Dinamarca se admite que los parlamentarios puedan solicitar permiso para ausentarse, siendo sustituidos por su suplente de forma temporal.

En otros sistemas como en Bélgica, Noruega, Canadá o Estados Unidos se ha extendido la tradición británica del *pairing*, es decir, si un miembro de la Cámara se ausenta por cualquier circunstancia solicita a su portavoz que negocie con el portavoz contrario para que se ausente otro de sus miembros y así mantener el equilibrio. Esta práctica también se ha seguido en nuestro parlamentarismo, pero de forma muy coyuntural.

⁵ GRIFFITH: «The rise and development of the gerrymander», Chicago, 1907; SAVER: «Geography and the gerrymander», APSR, 1918, XII, p. 403.

En nuestro ordenamiento la única referencia normativa es la recogida en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, en su artículo 86.2:

«En los casos de embarazo o parto reciente, y sólo en los supuestos en que el Reglamento exija expresamente votación pública por llamamiento, podrá no ser requisito indispensable que la diputada afectada esté presente en la Cámara para que su voto sea válido.»

La delegación de voto está expresamente prohibida en nuestro ordenamiento por el artículo 79.3 de la Constitución y, respecto de la sustitución existe la dificultad de la prohibición del mandato imperativo por el artículo 67.2 de nuestra Norma Fundamental, así como la interpretación de la representación efectuada por el Tribunal Constitucional, que establece una relación directa de los representantes con los ciudadanos y no con los partidos políticos.

V. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

En materia electoral, como el Tribunal Constitucional ha sostenido en reiteradas ocasiones, la proporcionalidad no ha de ser exacta sino tendencial, así señala que «es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral» en la Sentencia de 2 de abril de 1992 y en la Sentencia de 26 de febrero de 1996 señala que «desde la STC 40/1981, este Tribunal ha sostenido que la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal (...) por lo que no puede ser entendida de forma matemática».

Artículo 11

1. Los Diputados de la Asamblea recibirán de cualesquiera autoridades y funcionarios la ayuda que precisen para el ejercicio de su labor y el trato y precedencia debidos a su condición, en los términos que establezca una ley de la Asamblea.

2. La adquisición de la condición plena de Diputado requerirá, en todo caso, la prestación de la promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y del presente Estatuto de Autonomía.

3. Los Diputados percibirán una asignación, que será fijada por la Asamblea.

4. La Asamblea determinará por ley las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados.

5. Los Diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

6. 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 Supremo¹.

COMENTARIO

ESTHER DE ALBA BASTARRECHEA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 23.2, nos encontramos ante un derecho de configuración legal: «*con los requisitos que señalen las leyes*», lo que lleva implícita la libertad del legislador para establecer las exigencias, condiciones y requisitos de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos, circunstancias que, en lo que se refiere a los parlamentarios autonómicos se regulan en los respectivos Reglamentos parlamentarios.

La determinación del momento del inicio de la condición jurídica de parlamentario establece el momento de adquisición del estatuto de tal, la cuestión no está exenta de dificultad, si bien contribuye a su simplificación el hecho de que en nuestro ordenamiento no existe ya el instituto de la verificación de poderes. El artículo 70.2 de nuestra Norma Fundamental dispone que «*la*

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

validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral». Quedando la comprobación de dicha validez atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En la actualidad la propia proclamación de electos por parte de la correspondiente Junta Electoral implica la adquisición de la condición de parlamentario electo, sin embargo los Reglamentos parlamentarios fijan unas condiciones adicionales para la adquisición de la condición plena de parlamentario. Estos requisitos se encuentran sujetos a la Constitución y no pueden suponer ninguna alteración en la relación representativa, por ello sólo pueden fundamentarse en razones que justifiquen la finalidad de su existencia. Estas condiciones adicionales son tres, que recogemos citando el Reglamento de la Asamblea de Madrid, si bien reconociendo disparidades en la reglamentación que cada Cámara hace de ellos.

Los requisitos de presentar la credencial y efectuar la declaración de actividades a efectos de que se realice el pertinente examen de compatibilidad se derivan de la propia Constitución, pues es obvio que la Cámara ha de ser informada de modo fehaciente de las personas que han resultado proclamadas electas y no lo es menos que se trata de un ejercicio de responsabilidad verificar que los parlamentarios no están incurso en actividades que impidan, de acuerdo a la ley, el correcto desempeño de sus funciones. La problemática, por tanto, recae sobre el requisito del acatamiento, como seguidamente veremos.

Ambas normas establecen una distinción entre parlamentario electo y parlamentario que ha adquirido la condición plena de tal, atribuyendo todos los derechos y prerrogativas a los parlamentarios electos, los cuales quedarán en suspenso si en tres sesiones plenarias consecutivas no se ha adquirido la condición plena, para lo cual es necesario, además de presentar la credencial y la declaración de actividades a efectos del examen de incompatibilidades, como luego veremos, el cumplimiento del requisito del acatamiento.

La cuestión del acatamiento plantea otra serie de cuestiones: por un lado, se plantea si el acatamiento es el medio más adecuado para el fin que se pretende con su obligatoriedad, a saber, evitar que personas de tendencias ideológicas radicales o antisistema puedan atacar el ordenamiento constitucional desde su condición de parlamentarios; por otro lado, la fijación del quórum para la existencia de mayorías absolutas.

Respecto del primer asunto MORALES ARROYO² considera que la obligatoriedad de la promesa o el juramento «se muestra como superflua e inútil para conseguir el fin que se desea. La exigencia de una comprometedor manifestación pública no va a terminar consiguiendo un mayor sentimiento de respeto hacia los preceptos constitucionales por parte de los parlamentarios, ni, por supuesto, su asunción interna cuando estas personas les sean abiertamente hostiles. (...) Si al solo hecho de no jurar o prometer liga el ordenamiento sanciones jurídicas, el mismo se convierte casi en «incitador» de actos de per-

² MORALES ARROYO, J.M.: *La determinación del periodo de vigencia del estatuto de diputados y senadores*. Revista de las Cortes Generales, núm. 19. 1er cuatrimestre, 1990.

jurio. (...) Así pues, aquel electo que impulsado por una coherencia ideológica decida no jurar queda al margen de la vida de la Asamblea; mientras que aquel otro, poco respetuoso con los postulados ideológicos que defiende prefiera formular el juramento con evidentes reservas mentales y, en su caso, con posterioridad llegar a quebrar el compromiso, es admitido por el ordenamiento de las Cámaras». El mismo autor considera que la distinción entre parlamentario electo y parlamentario pleno supone una aplicación de la teoría del órgano, en virtud de la cual sólo son miembros de la Cámara aquellos parlamentarios que hayan «tomado posesión», lo cual entiende que es una «burla al carácter electivo y representativo del cargo de parlamentario, desde el momento en que se deja a la Cámara la aceptación de los miembros en su seno». Discrepa en esta cuestión LUCAS MURILLO DE LA CUEVA³ al entender que el acceso a la condición de parlamentario con plenitud de derechos no es una cuestión que quede a la voluntad de la Cámara, sino que depende exclusivamente de la voluntad de quien ha sido elegido.

También considera este autor que la expresión «toma de posesión», empleada por la LOREG⁴, para señalar el momento de la adquisición de la condición plena de parlamentario es aceptable, sin que ello implique el mantenimiento de la posición de que la condición de los parlamentarios es idéntica en todos los aspectos a los de los funcionarios de las Administraciones Públicas, sin embargo no puede negarse que su estatuto, como el de los funcionarios públicos, «está configurado por normas de derecho público y, dentro de éste, actos como la toma de posesión son idóneos para fijar el momento en que se produce el acceso efectivo a un cargo público».

Hemos visto que el Reglamento de la Asamblea de Madrid recoge una concreta fórmula par la prestación de la promesa o juramento, circunstancia que no concurre en todos los Reglamentos parlamentarios autonómicos. En realidad, no todos exigen el requisito del acatamiento, en concreto no lo exigen los Reglamentos del Parlamento Vasco, el Parlamento de Navarra y el Parlamento de Cataluña. Podría parecer que ésta no es una cuestión relevante habida cuenta de la existencia del artículo 108 de la LOREG, ya citado, sin embargo, no cabe olvidar la reserva material que para la regulación de estas cuestiones el ordenamiento jurídico atribuye a los Reglamentos parlamentarios.

En cuanto a las consecuencias sobre el estatuto del parlamentario en el caso de no prestar promesa o juramento ya hemos indicado que el parlamentario seguiría ostentando su condición de parlamentario electo, frente a los parlamentarios con condición plena. La diferencia entre ambas figuras radica en la suspensión relativa a los derechos y prerrogativas que se produciría para los primeros respecto de los segundos, ahora bien, en algún sector doctrinal se cuestiona también la posibilidad de suspender las prerrogativas parlamentarias imponiendo a las mismas unos límites que la Constitución no recoge y, pues-

³ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: *op.cit.*

⁴ El artículo 108.6 de la LOREG dispone: «En el momento de tomar posesión y para adquirir la condición plena de sus cargos, los candidatos electos deben jurar o prometer acatamiento a la Constitución así como cumplimentar los demás requisitos previstos en las leyes o reglamentos respectivos».

to que son garantías reconocidas constitucionalmente podría no ser viable su limitación o suspensión a través de los Reglamentos parlamentarios, circunstancia que, además, podría ser contraria al fundamento mismo de las prerrogativas.

Respecto de las consecuencias en lo relativo al funcionamiento de la Cámara la más relevante es sin duda la consideración o no de estos parlamentarios electos y no plenos a la hora de determinar la existencia de quórum a los efectos de la fijación de mayorías absolutas o cualificadas. Para SANTAOLALLA⁵ se ha producido una errónea interpretación de la jurisprudencia constitucional para contabilizar las mayorías y quórum. El citado autor rechaza la práctica de que se computen únicamente los parlamentarios con condición plena, excluyendo a los parlamentarios que no juraron o prometieron, en su opinión han de ser contabilizados a ambos efectos (mayorías y quórum) todos los parlamentarios, criterio compartido por BLASCO JÁUREGUI.

En algunos supuestos, sin embargo puede no tratarse de una interpretación, sino de la aplicación del Reglamento, así en el caso de la Asamblea de Madrid su artículo 119.2 dispone: «(...) se entenderá que existe mayoría absoluta cuando el número de votos afirmativo resulte superior a la mitad del número de miembros de pleno derecho de la Asamblea». Como podemos ver es el propio Reglamento quien se refiere únicamente a los diputados con condición plena. Esta cuestión no se recoge de la misma forma en todos los Reglamentos.

La suspensión en la condición de parlamentario puede venir determinada por actos externos a la Cámara, o bien por la adopción de medidas disciplinarias derivadas de la propia actuación de los parlamentarios en el seno de la misma.

Nos referiremos en primer término a las suspensiones que traen causa de actos externos, y siguiendo a RAZQUIN LIZARRAGA⁶ «son actos en la mayoría de los casos de constatación de un hecho ajeno a la Cámara. Así sucede en los casos de sentencia firme que comporte la suspensión, de imposibilidad de ejercer la función parlamentaria por cumplimiento de una sentencia firme condenatoria y de concesión de suplicatorio anudado a la situación de prisión preventiva».

Cuestión distinta es el supuesto de suspensión derivado de la aplicación de medidas disciplinarias adoptadas en el seno de las Cámaras por los órganos competentes. Este asunto plantea también una interesante problemática.

Siguiendo a RAZQUIN LIZARRAGA los actos parlamentarios sancionadores se deben estudiar desde una triple perspectiva: la existencia de un procedimiento sancionador, la necesidad de motivación del acto sancionador y la ejecución de la sanción.

⁵ SANTAOLALLA, F.: *El juramento y los reglamentos parlamentarios (Comentario a la STC 119/1190, de 21 de junio)*. Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 30, sep-dic, 1990.

⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, M.: *Actos relativos al estatuto del parlamentario y de autoorganización*. Instituciones de Derecho Parlamentario. II. Los actos del Parlamento. Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999.

Entiende el citado autor que el artículo 25 de la Constitución es aplicable en los Parlamentos⁷, considerando que el principal problema es la audiencia del interesado y la prueba de los hechos en el ámbito de los tipos de infracción previstos en los Reglamentos parlamentarios: incumplimiento de los deberes de los parlamentarios y mantenimiento del orden. Ambos supuestos son claramente diferenciables: para el mantenimiento del orden los Reglamentos atribuyen a la Presidencia una potestad disciplinaria que se ha de ejercitar con inmediatez, en caso contrario sería inútil para restablecer el orden. Por el contrario las sanciones por incumplimiento de deberes se atribuyen en unos casos a la Mesa y en otros al Pleno, pudiendo distanciarse su aplicación del momento de la infracción el lapso suficiente para seguir un procedimiento y, especialmente dar trámite a la audiencia al interesado, lo cual no es posible en los supuestos de sanciones impuestas por la Presidencia para garantizar el orden so pena de inutilizarlas para la finalidad que les es inherente.

Los Reglamentos no recogen de forma expresa un procedimiento sancionador que contenga ni el trámite de audiencia, sin perjuicio de que sí sea posible su introducción y aplicación. Un informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra de 1988 analizó los temas del procedimiento sancionador y los límites de la potestad sancionadora cuando, tras la suspensión de un mes, el Pleno de la Cámara acordó la suspensión de cuatro meses adicionales para sancionar la persistencia en el incumplimiento del deber de asistir a las sesiones de los diputados de Herri Batasuna.

El informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra⁸ indica, entre otros aspectos, lo siguiente: «En relación con su aplicación práctica al tema suscitado en el informe, resaltamos a continuación los tres extremos que pueden resultar de mayor interés:

- a) La necesidad de audiencia previa del interesado, que requiere su presencia efectiva en el procedimiento para alegar lo que a su derecho convenga, pudiendo proponer y practicarse las pruebas de que intente valerse.
- b) La aplicación de la presunción de inocencia, correspondiendo a la Cámara la prueba de la comisión de los hechos que se imputen al parlamentario y que se encuentren tipificados como infracción.
- c) Los actos de la Mesa, o del Pleno, por los que se imponga la sanción, pueden ser impugnados ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el procedimiento previsto a tal efecto por el artículo 42 LOTC».

Otro informe jurídico relativo al procedimiento sancionador es el elaborado por la Secretaría General del Congreso de los Diputados en 1991⁹, en el

⁷ La STC 169/95 expone: «En último término, por tanto, ha venido a conculcarse el derecho fundamental del actor ex artículo 25.1 CE, pues se le ha aplicado un precepto sancionador que, según su propio tenor, no se ha previsto para supuestos como el considerado en la Resolución sancionadora. Con ello, indirectamente, se le ha lesionado en su derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE». F.J. 3.º.

⁸ Recogido en: BERMEJO GRANDE, M.: «La suspensión de los derechos de los miembros del Parlamento de Navarra». Revista Jurídica de Navarra, núm. 8, jul-dic 1989.

⁹ Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre la aplicación de lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento del Congreso de Los Diputados por inasistencia reiterada o notoria a las sesiones del Pleno y de las Comisiones. Revista de las Cortes Generales, núm. 25, 1992.

que se concluye: «Por lo que concierne al procedimiento, ante la parquedad del Reglamento y en aras de la garantía de los principios constitucionales rectores del *ius puniendi* del Estado, parece pertinente notificar a los parlamentarios afectados el acuerdo de la Mesa de iniciación del procedimiento, cuando éste se produzca, dándoles un plazo para que formulen por escrito las alegaciones que estimen pertinentes y resolviendo finalmente la Mesa mediante un acuerdo motivado.»

BLASCO JÁUREGUI¹⁰ opina lo siguiente: «a mi juicio para la estabilidad parlamentaria distorsionaría menos que en casos de sentencias judiciales con inhabilitación temporal hubiera pérdida de la condición de parlamentario. En base al nuevo Código Penal (arts. 40 y 41) sólo la inhabilitación absoluta (con penas de cárcel de 6 a 12 años) supone la pérdida de la condición de Diputado. Ello permite en los casos de penas amplias, pero inferiores, crear situaciones que pueden desestabilizar mayorías parlamentarias y, en consecuencia, gobiernos», opinión que suscribo, si bien con matices, pues entiendo que, en cierta medida, podría entrar en colisión con la ausencia de mandato imperativo.

La pérdida de la condición de parlamentario tiene lugar por diversas causas, que podemos clasificar como sigue:

- Personales: fallecimiento e incapacidad, ésta última declarada por sentencia judicial firme.
- Judiciales: sentencia judicial que anule la proclamación como electo o que anule la elección y sentencia judicial firme que declare la incapacidad.
- Parlamentarias: por extinción del mandato o disolución del Parlamento.
- Voluntarias: por renuncia, ya sea tácita al no ejercitar la opción de permanecer como parlamentario en caso de incompatibilidad, o expresa.

Ya hemos señalado anteriormente que no puede hablarse de un régimen jurídico idéntico para todos los parlamentarios autonómicos, pero sí altamente homogéneo, por ello la cita de las regulaciones de estas materias en la Asamblea de Madrid pueden ser válidas desde el punto de vista descriptivo y general.

De las causas de pérdida de la condición de parlamentario es la renuncia la que ha suscitado mayor controversia, exigiéndose en algunos casos que la misma se realice personalmente ante la Mesa de la Cámara, exigencia que pretende una mayor garantía para el parlamentario renunciante acreditando la auténtica voluntariedad de la renuncia.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 60/1983 admitió el derecho a dimitir de los cargos públicos y en Sentencia 81/1994 resolvió desestimándolo un recurso de amparo presentado por un Diputado que tras haber formalizado su renuncia solicitó la retirada de la misma, sin embargo, la Mesa enten-

¹⁰ BLASCO JÁUREGUI, J.: *Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Diputado*. Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos, Aranzadi, 1997.

dió que la renuncia era irrevocable. La alegación del Diputado consistió en invocar un vicio del consentimiento como es el error, pero el Tribunal estimó que no se trataba de un error esencial ni excusable, por lo que, entendiendo que la renuncia es un derecho y que se ejerció libre y voluntariamente, la consideró válida, desestimando el amparo solicitado.

La cuestión es determinar si la renuncia es automática desde el momento en que se manifiesta o, por el contrario, es revocable hasta que el órgano al que va dirigida toma conocimiento de la misma. El Tribunal Constitucional, atendiendo a la renuncia como acto unilateral, que no requiere aceptación por un tercero, se pronuncia por el automatismo.

Los Reglamentos parlamentarios disponen los derechos de los Diputados, que no expondremos detalladamente pues ello exigiría un trabajo que excede del ámbito del presente, por lo que me limitaré a relacionarlos de la siguiente forma:

- Derecho a asistir y votar en las sesiones de los órganos parlamentarios.
- Derecho a percibir una asignación económica suficiente: no se trata de una retribución por el desempeño de la función pública representativa, sino de una asignación que permita garantizar dicho desempeño en condiciones de igualdad.

Como señalan ARÉVALO GUTIÉRREZ, MARAZUELA BERMEJO Y DEL PINO CARAZO¹¹ el origen de la andadura de los Parlamentos autonómicos comenzó con el «absurdo criterio» de que los parlamentarios no podían obtener una asignación fija por su labor. Este criterio ha supuesto un importante impedimento para el desarrollo de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, por un lado, por que la percepción de una asignación económica fija y digna es la única garantía de poder disponer de una clase política profesionalizada y responsable, por otro lado, la percepción de dietas por asistencia a las sesiones generó una excesiva y a veces innecesaria celebración de sesiones. Finalmente, con las reformas estatutarias de 1998 se reconoció el derecho de los parlamentarios a percibir una asignación económica fija.

En la Asamblea de Madrid, como en otros Parlamentos Autonómicos, la asignación es diferente según el régimen de dedicación del Diputado, así los Diputados que optan por un régimen de dedicación exclusiva tiene una asignación mayor que quienes optan por el régimen de dedicación no exclusiva. Por otro lado, a dichas asignaciones se suman las indemnizaciones por función que corresponden a aquellos Diputados que adquieren responsabilidades adicionales al ejercitar funciones de miembros de la Mesa, Portavoces de los Grupos Parlamentarios o miembros de las Mesas de las Comisiones.

¹¹ ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.; MARAZUELA BERMEJO, A.; DEL PINO CARAZO, A.: *Los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos. Estudio Preliminar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2001.

- Derecho a un régimen de protección social. Al igual que en lo relativo a la asignación económica, no se trata de una cobertura de seguridad social derivada de la condición de trabajador por cuenta ajena, pues los parlamentarios no tienen dicha condición, sino de facilitar una protección social a aquellos que la pierdan o no puedan tenerla por causa del ejercicio de su función representativa. Los parlamentarios autonómicos están sujetos al régimen general de la Seguridad Social, en virtud de un Convenio de Colaboración suscrito en 1999.

El origen de la protección social de los parlamentarios se encuentra en la orden Ministerial de 7 de diciembre de 1981, por la que se regulaba la posibilidad de suscribir un Convenio con la Seguridad Social por los Parlamentos y Ejecutivos autonómicos a favor de sus miembros. Posteriormente, la Orden de 29 de julio de 1982, relativa a diputados y senadores de las Cortes Generales establecía unas condiciones mucho más generosas para los parlamentarios nacionales, ello implicó el inicio de un largo proceso de negociación común entre todos los Parlamentos Autonómicos y la Seguridad Social con la finalidad de lograr la equiparación con los parlamentarios nacionales, toda vez que la identidad en la función parlamentaria no justificaba el diferente trato recibido en función de ser parlamentario nacional o autonómico. Esta negociación culminó con el Real Decreto 705/1999, de 30 de abril, que equipara por fin a los diputados y senadores con los parlamentarios autonómicos en lo relativo al régimen de Seguridad Social, pero sigue existiendo una discriminación contraria a los parlamentarios autonómicos, toda vez que no se da cobertura a la contingencia de desempleo.

A partir y en virtud del citado Real Decreto los Parlamentos autonómicos procedieron a suscribir los respectivos Convenios con la Seguridad Social a que anteriormente se hacía referencia.

Con el objeto de facilitar el acceso a una pensión pública de jubilación para aquellos parlamentarios que no hubieran cotizado quince años (no olvidemos que muchos de los actuales representantes políticos no pudieron cotizar por encontrarse en el exilio) el Convenio suscrito en 1999 faculta a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para que capitalicen los años que le resten al parlamentario para cotizar el tiempo mínimo exigido por la Seguridad Social de acuerdo con la media de la base de cotización que el parlamentario tenga hasta ese momento, resultando que el parlamentario pueda percibir una pensión de jubilación.

Esta previsión no beneficia a cualquiera que haya sido parlamentario autonómico sino a quien sea mayor de 65 años, se jubile siendo diputado y lo haya sido durante dos Legislaturas, además no tiene carácter retroactivo por lo que sólo se aplica a quienes en el momento de la firma de los correspondientes Convenios reunían la condición de parlamentarios autonómicos.

- Derecho a solicitar del Gobierno los datos, informes o documentos que obren en poder de éste.
- Derecho a recibir las actas y documentos de los órganos de la Asamblea.

Como parte del estatuto de los parlamentarios encontramos los deberes de los parlamentarios autonómicos, respecto de los cuales, en caso de incumplimiento se pueden adoptar diversas medidas de carácter disciplinario, que pueden ir desde la retirada del uso de la palabra o la expulsión del recinto parlamentario hasta la suspensión temporal de los derechos del diputado infractor, medidas que, como ya señalamos anteriormente, han de tener una relación de proporcionalidad y razonabilidad respecto de la infracción o incumplimiento y, además, no puede considerarse que implique una facultad de dirección de la función representativa por parte de los órganos de gobierno de la Cámara sobre los diputados, sino una serie de medidas para garantizar el orden, la disciplina y el buen funcionamiento de la actividad parlamentaria.

Entre estos deberes debemos citar los siguientes:

- Deber de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que formen parte.
- Deber de adecuar su conducta al Reglamento, a la disciplina, el orden y la cortesía parlamentaria.
- Deber de no invocar o hacer uso de su condición de diputado para el ejercicio de otras actividades.
- Deber de formular una declaración de actividades para su examen de compatibilidad.
- Deber de presentar una declaración de bienes patrimoniales.

Siguiendo a TERRÓN MONTERO¹² procede distinguir dos tipos de incompatibilidades: las incompatibilidades con el sector público y las incompatibilidades con el sector privado.

Respecto de las incompatibilidades con el sector público el citado autor señala: «La prohibición de compatibilizar la función de diputado con cualquiera otra función o cargo público tiene como finalidad salvaguardar el principio de división de poderes y la autonomía de las Cámaras frente a la intromisión de cualquier otra institución del Estado.»

Por su parte, respecto de las incompatibilidades con el sector privado indica: «Se trata de garantizar la prevalencia del interés general frente al interés particular del parlamentario, impidiendo la colisión entre ambos (... /...) hacer efectiva la exigencia de una dedicación exclusiva que reclama del diputado una atención absoluta a los trabajos parlamentarios incompatible con la que requeriría cualquier clase de ejercicio profesional.»

La distinción es pertinente en la medida en que en varios Parlamentos Autonómicos, como en la Asamblea de Madrid, el régimen de incompatibilidades difiere en función del diverso régimen de dedicación, según se regula en la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid.

¹² TERRÓN MONTERO, J.: *Las incompatibilidades de los diputados autonómicos*. Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 6. Asamblea de Madrid, 2002.

«La condición de Diputado de la Asamblea de Madrid, sin régimen de dedicación exclusiva, es compatible con el ejercicio de actividades privadas(... /...)». Se establecen una serie de excepciones como el asesoramiento relacionado con asuntos públicos, la gestión o propiedad de empresas contratistas o subvencionadas por la Administración,...

«El mandato de los Diputados de la Asamblea de Madrid que opten por el régimen de dedicación exclusiva es incompatible con el desempeño, por sí o mediante apoderamiento, de cualquier otra actividad pública o privada, ya sea por cuenta propia o ajena».

TERRÓN MONTERO plantea objeciones, compartidas por quien suscribe, relativas a «la congruencia de esa diversidad de dedicación con el principio básico de la representación, toda vez que sugiere la existencia de dos categorías de diputados, lo que parece compadecerse mal con la idea del fraccionamiento alcuoto de la soberanía».

El concepto de la inviolabilidad viene dado por el propio Tribunal Constitucional¹³:

«La inviolabilidad es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las actuaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos parlamentarios exteriores a la vida de las Cámaras, siendo finalidad específica del privilegio asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan».

La razón de ser de esta prerrogativa viene dada por el propio Tribunal Constitucional en la definición transcrita: «asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan».

Desde el punto de vista de la delimitación material el artículo 71 de la Constitución sólo ampara «las opiniones manifestadas en el ejercicio de su función», al igual que los artículos 11.5 del Estatuto de Autonomía y 23 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Ello supone que se protegen declaraciones de juicio y voluntad, pero no actos o hechos, y sólo siempre que se manifiesten en el ejercicio de la función parlamentaria.

Puesto que tanto la regulación dispuesta en el Estatuto de Autonomía como en el Reglamento de la Asamblea son vicarias de la literalidad de lo establecido en la Constitución, en este punto parece oportuno subrayar la importancia de la interpretación que se haga del ámbito de extensión de la función parlamentaria. Ya los constituyentes reconocían la existencia de dificultades interpretativas, y así PÉREZ LLORCA¹⁴ señalaba:

«...la sistematización y definición de cuáles son los actos cubiertos por la inviolabilidad y cuáles no son los actos cubiertos por la inviolabilidad, reglamentación que parecería demasiado exhaustivo o detallado hacerla en la

¹³ STC 9/1990, de 18 de enero, F.J. 3.º.

¹⁴ PÉREZ LLORCA: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 80, 1978.

Constitución, pero que hay que establecer en alguna parte, porque si no se plantearía un problema de inseguridad jurídica respecto a cuáles son los actos cubiertos por la inviolabilidad y cuáles son los no cubiertos».

La hermenéutica en esta materia es, por tanto, de importancia evidente, dando lugar, a diferentes opiniones doctrinales:

En primer lugar podemos encontrar una interpretación restrictiva que limita la actividad parlamentaria a los trabajos realizados en las Cámaras y sus órganos.¹⁵

En segundo lugar hallamos una interpretación intermedia, entendiendo que la función parlamentaria no puede limitarse a las actuaciones realizadas en el seno de los órganos de las Cámaras, sino en todos aquellos ámbitos en los que la actividad parlamentaria contribuya a conformar el criterio que posteriormente será expresado en los órganos de las Cámaras, en referencia a las actuaciones y manifestaciones realizadas en el ámbito de los Grupos Parlamentarios.¹⁶

Por último, una interpretación extensiva en virtud de la cual la función parlamentaria sería toda función o actividad política realizada por el parlamentario, en atención al papel intermediario entre los ciudadanos y sus representantes que realizan los partidos políticos.¹⁷ Así, GÓMEZ BENÍTEZ¹⁸ considera que ha de extenderse el ámbito funcional entendiendo que «acto parlamentario debe ser todo acto vinculado al ejercicio de la función como representante de una determinada y cuantificada corriente de opinión que tenga relación con el mandato legislativo o con la actuación constitucional de los parlamentarios, dentro o fuera de la Cámara, reglamentariamente contemplado el acto o no».

Por otro lado, en relación al ámbito material, la inviolabilidad protege los actos parlamentarios, pero no todos los actos del parlamentario, es decir, la protección no es subjetiva, sino objetiva, atendiendo a la naturaleza parlamentaria del acto.

Para MORALES ARROYO¹⁹ «las “funciones parlamentarias” no son ni más ni menos que las funciones recogidas en los Reglamentos y las demás normas parlamentarias que los complementan, cuando se cumplen conforme a las prescripciones procedimentales precisas, y siempre que las actuaciones se dirijan a completar la voluntad del órgano colectivo, única razón que exige la creación e integración del cargo. En tales términos, la actuación de diputados y senadores goza de esa presunción *iuris et de iure* de adecuación constitucional a la

¹⁵ LAVAGNA, CARLO: *Istituzione di Diritto Pubblico, II*, UTET, Turín, 1970; ZAGREBELSKY, G.: *Le immunità parlamentari*, Einaudi, Turín, 1979.; LOJACONO, GIUSEPPE: *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1954.

¹⁶ PUNSET, RAMÓN: *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983; TOSI, SILVANO: *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1974.

¹⁷ MANZELLA, ANDREA: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977; BARILE, PAOLO: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padua, 1978; CUOLO, F.: *Istituzioni di Diritto Pubblico, I*, ECIG, Génova, 1981.

¹⁸ GÓMEZ BENÍTEZ, JOSÉ MANUEL: *La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 64, 1982.

¹⁹ MORALES AROYO, JOSÉ MARÍA: *op.cit.*

garantía de la inviolabilidad, a la vez que el control de los abusos quedan al ámbito disciplinario de los órganos de la Cámara. Bajo esa doble justificación formal e instrumental, se estima que resultaría imposible incluir dentro del ámbito de la inviolabilidad las actuaciones extraparlamentarias de diputados y senadores al situarles en una posición de superioridad no justificada con respecto al resto de ciudadanos».

En el ámbito de las limitaciones a la inviolabilidad MARTÍNEZ ELIPE²⁰ entiende que su *ratio* no es cuestionable, como no lo es tampoco que no puede practicarse bajo su protección la injuria y la calumnia. «La dialéctica que se plantea, en consecuencia, es entre la supresión de esta prerrogativa, bastando para sus fines la tutela preferente que nuestra jurisprudencia constitucional otorga a la libertad de expresión en el ámbito de la opinión pública, o el establecimiento de límites en la medida en que la libertad de palabra se utilice extralimitándose de su función institucional, como sucede en los casos de calumnia o en la instigación directa y pública para la comisión de graves delitos.»

El autor citado expone claramente sus preferencias por el establecimiento de límites, criterio compartido también por quien suscribe estas líneas, y ello dado que la libertad de expresión es un instrumento imprescindible para evitar que los parlamentarios queden a merced de acusaciones de sus adversarios políticos por motivos partidistas. La ausencia de la prerrogativa de la inviolabilidad supondría, por tanto, limitar la libertad no sólo de los parlamentarios en el uso de la palabra, sino del propio Parlamento. Cuestión distinta es que la libertad de palabra se limite a su finalidad de participar en las funciones parlamentarias, obviando expresiones injuriosas, ofensivas o agresivas que atenten contra la dignidad de terceros.

El establecimiento de límites a la libertad de expresión no exigiría una reforma constitucional, ya que sería factible a través de lo dispuesto en los Reglamentos parlamentarios y de la interpretación que de los mismos y del artículo 71.1 de la Constitución realizase el Tribunal Constitucional. En este sentido se manifiestan otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, como es el alemán, en el cual no quedan amparadas por la prerrogativa de la inviolabilidad las expresiones difamatorias ni las que puedan menoscabar el prestigio o la dignidad de la Cámara. Para algunos autores²¹ la regulación alemana no es correcta, pues entienden que los delitos de opinión son tan manipulables como los demás, por lo que carece de sentido la existencia del suplicatorio para unos y no para otros.

Entendiendo, por tanto, que la inviolabilidad está sujeta a límites, procede efectuar una referencia a los medios de control de la inviolabilidad y, en este sentido, podemos mencionar, en primer lugar, la potestad disciplinaria que en los Reglamentos parlamentarios se atribuye a los Presidentes de las Cámaras. Además, cuando las expresiones de los parlamentarios se aparten de las reglas de la cortesía parlamentaria el Presidente puede requerirlos para que las reti-

²⁰ MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN: *op.cit.*

²¹ FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR, ALFONSO: *op.cit.*

ren y ordenar que dichas expresiones no consten en el Diario de Sesiones. En caso de que el diputado no atendiere al requerimiento de la Presidencia el presidente podrá llamarlo al orden en sucesivas ocasiones (art. 136 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

Obviamente este control es de carácter interno y sólo extiende su eficacia en las relaciones de la Cámara con sus miembros. Por ello la doctrina en tiende que cabría «recurso de amparo para aquellas personas, instituciones o entidades que pudieran considerarse ofendidas en sus derechos fundamentales por los excesos verbales de los parlamentarios», así se pronuncia MARTÍNEZ ELIPE²², y de forma similar a favor de la intervención de la judicatura para evitar abusos en la utilización de la prerrogativa de la inviolabilidad se manifiesta PULIDO QUECEDO²³ en relación con la absolución por la Sala Segunda del Tribunal Supremo²⁴ para un parlamentario vasco previamente condenado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por un delito de enaltecimiento de acciones terroristas. La *ratio decidendi* consiste en establecer «un margen de apreciación indisponible para el juzgador penal e insusceptible de control jurisdiccional que se traduce en que las desviaciones antijurídicas no pueden ser contrapesadas ni administradas desde el exterior de las Cámaras, debiendo quedar sujetas exclusivamente a la disciplina de los Reglamentos que las rigen». Para PULIDO QUECEDO «la sentencia es decepcionante. Puesto que si la sustracción de los parlamentarios al derecho común, sólo admite interpretaciones restrictivas y en el ejercicio de la función parlamentaria, parece evidente que utilizar el “púlpito parlamentario” para delinquir, no parece ser la mejor manera de entender la prerrogativa de la inviolabilidad, cuya única aceptación y justificación en el constitucionalismo moderno, se sustenta en estar al servicio del cargo representativo. La inviolabilidad, según constante doctrina, es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, siendo su finalidad esencial asegurar a través de a libertad de expresión, la libre formación de la voluntad del órgano parlamentario al que pertenecen. Pero la libertad de expresión tiene sus límites y si el Presidente del Parlamento se inhibió en su labor disciplinaria, corresponde a los jueces poner las cosas en su sitio, puesto que de lo contrario se convertirá la inviolabilidad en una “patente de corso” para cometer cualquier acción desconectada de su función. No parece adecuado refugiarse en la división de poderes, como hace la Sentencia, para permitir la impunidad de forma tan patente».

Entre ambos autores, no obstante hay una diferencia de planteamiento fundamental: MARTÍNEZ ELIPE propugna la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración de derechos fundamentales, en tanto que PULIDO QUECEDO defiende la intervención de los Tribunales ordinarios por vulneración de la legalidad sin plantearse la exigencia de vulneración de derechos fundamentales.

²² MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN: *op. cit. cit.*

²³ PULIDO QUECEDO, MANUEL: *La inviolabilidad parlamentaria como patente de corso (El Caso Salaberria)*. Actualidad Jurídica Aranzadi, núm. 654.

²⁴ STS de 21 de diciembre de 2004.

En la práctica se ha venido materializando la primera teoría y no la segunda. La inviolabilidad, por su parte, es una garantía sustantiva que no exige autorización previa para proceder, lo que la convertiría en una garantía procesal o requisito de procedibilidad, aplicando una analogía que es incompatible con la interpretación restrictiva que corresponde a todas las prerrogativas. En el caso del que se ocupaba la sentencia a que ahora nos referimos se produjo un acuerdo del Pleno del Senado desautorizando la continuación de un proceso civil de protección al honor en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, reguladora del derecho al honor, el cual disponía: «iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado». Este fundamento no impidió el otorgamiento de amparo al recurrente al entender que la aplicación de dicha Ley había supuesto la vulneración de un derecho fundamental, por lo que procedía elevar al pleno autocuestión de inconstitucionalidad y otorgar el amparo.

Otro asunto muy similar fue resuelto mediante STC 186/1989, de 13 de noviembre, aunque en este caso el recurso se fundamentó, precisamente en la inconstitucionalidad del requisito de procedibilidad que suponía la exigencia de autorización de las Cámaras para proseguir con una demanda civil. El Tribunal Constitucional señala: «la previa autorización que requiere el artículo 71 de la Constitución para inculpar a Diputados y Senadores no puede exigirse para la admisión, tramitación y resolución de demandas civiles que en nada puedan afectar a su libertad personal y, en consecuencia, la extensión al ámbito civil de dicha garantía procesal resulta constitucionalmente ilegítima».

La cuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno del Tribunal Constitucional durante el examen del recurso de amparo resuelto mediante la STC 243/1988, se resolvió, a su vez, en STC 9/1990, de 18 de enero que declaró inconstitucional y nulo lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica antes citado.

El Tribunal Constitucional decidió que la limitación para proseguir el curso de una demanda civil que supone la autorización de las Cámaras amplía, fuera de los límites establecidos en la Constitución, la prerrogativa de la inviolabilidad.

Cierto es que, en virtud del artículo 71 de la Constitución sólo la inmunidad puede justificar la suspensión de actuaciones judiciales en tanto se tramita el suplicatorio como requisito para continuar o no con el procedimiento, sin embargo, la inmunidad no es el instrumento jurídico aplicable para impedir una demanda civil, pues su naturaleza lleva implícito el carácter procesal penal de las actuaciones, por ello, no es admisible su extensión a procesos que no sean penales.

El Fiscal General del Estado solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 3/1985 argumentando lo siguiente: «La inviolabilidad protege a los parlamentarios de cualquier tipo de consecuencias que pudieran derivarse de las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Se trata de una prerrogativa de carácter sustantivo, no meramente procesal, y no tiene limitación temporal alguna: las opiniones cubiertas por la inviolabilidad

quedan a salvo de cualquier medida que contra su autor pudiera adoptarse, incluso después de finalizado su mandato representativo. Su única limitación es de carácter objetivo: cubre exclusivamente las opiniones manifestadas por los parlamentarios “en el ejercicio de sus funciones”. (...) La Ley que aquí se cuestiona es un vivo ejemplo de contradicción entre sus términos. Si al referirse a opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones parece moverse dentro del estricto campo de la inviolabilidad, al permitir autorización para proceder judicialmente contra su autor mediante la concesión del suplicatorio evidencia que se está refiriendo a un supuesto de inmunidad parlamentaria».

Desde el punto de vista jurídico formal no podemos estar más de acuerdo con los planteamientos de la Fiscalía General del Estado y del Tribunal Constitucional, pero ello no implica que no debamos subrayar que, desde el punto de vista material, aunque el proceso civil no pueda ni deba ser suspendido por un indebido requisito de procedibilidad, su terminación sólo puede resultar favorable al parlamentario, lo que implica la desestimación de la demanda, y ello porque, de otro modo, la inviolabilidad sólo cubriría actuaciones penales y no infracciones civiles, limitación que no se recoge en la Constitución, ni se desprende de la misma, y que no supondría una mera limitación sino una revocación de la prerrogativa misma, ya que la «espada de Damocles» de eventuales demandas civiles, motivadas o no, podría constreñir la libertad de expresión de los parlamentarios, libertad necesaria para la formación de la voluntad de la Cámara y, por ello, fundamento de la existencia de la prerrogativa de la inviolabilidad.

El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídico-penal de la inviolabilidad, únicamente se ha hecho eco²⁵ de las manifestaciones doctrinales que se dividen en considerarla bien una causa de antijuricidad o bien una causa de inimputabilidad: QUINTANO RIPOLLÉS²⁶ la considera una causa de exclusión de la punibilidad, pero sostiene la existencia de antijuricidad en la acción, por más que no sea castigable. RODRÍGUEZ DEVESA²⁷, por su parte, sostiene que se trata de una causa de justificación en tanto en cuanto la acción se lleva a cabo por quien ejerce un derecho legítimo para ello en tanto en cuanto representantes, no existiendo por tanto antijuricidad. Para GÓMEZ BENÍTEZ²⁸ se trata también de una causa de justificación.

Si anteriormente señalábamos que el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídico-penal de la inviolabilidad, debemos señalar que el Tribunal Supremo sí lo ha hecho²⁹ considerándola también una causa de justificación, lo que ampara la juridicidad de la acción, que se entiende realizada en el ejercicio de un derecho.

²⁵ STC 51/1985, de 10 de abril, F.J. 6.º.

²⁶ QUINTANO RIPOLLÉS: *Curso de Derecho Penal. Parte General*. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963.

²⁷ RODRÍGUEZ DEVESA: *Derecho Penal Español. Parte General* DYKINSON. Madrid.

²⁸ GÓMEZ BENÍTEZ: *La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 64, 1986.

²⁹ STS de 22 de mayo de 1981 y STS de 21 de diciembre de 2004.

En virtud de ello, si la acción no es antijurídica, ello implica que no lo será en el ámbito penal y tampoco en el civil, por ello en este último no podría prosperar una eventual demanda interpuesta.

El artículo 71 de la Constitución se refiere únicamente a las Cortes Generales y a sus miembros, por lo que los parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no están amparados por dicho precepto constitucional.

Sin embargo, si se sostiene que los Parlamentos autonómicos son Parlamentos y sus parlamentarios son también parlamentarios no cabe más que aceptar que los mismos fundamentos que justifican las prerrogativas parlamentarias para las Cortes Generales han de justificar su existencia también en el ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Ningún precepto constitucional, legal ni la jurisprudencia impiden que así sea, pero, dado que la Constitución no recoge dichas prerrogativas para los parlamentarios autonómicos parece que el instrumento más adecuado para conferir dichas garantías sería el correspondiente Estatuto de Autonomía.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone en su artículo 11:

«5. Los Diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

6. 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».

Como vemos, existe la garantía frente a la detención, salvo caso de flagrante delito, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, pero, sin embargo, no se contempla la necesidad de autorización parlamentaria para proceder contra un Diputado de la Asamblea de Madrid. Es por este motivo por lo que no existe una inmunidad plena, sino limitada a la garantía frente a detenciones, si el Estatuto hubiese conferido una inmunidad plena, del mismo modo que confiere una inviolabilidad plena, ésta existiría para los Diputados de la Asamblea de Madrid.

El resto de Parlamentos autonómicos se encuentran en idéntica situación toda vez que todos los Estatutos de Autonomía reconocen una inmunidad limitada. A estos efectos es relevante recordar la STC 36/1981, de 16 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, que extendía a los parlamentarios vascos la inmunidad parlamentaria más allá de las previsiones estatutarias.

Siguiendo a MARTÍNEZ ELIPE³⁰ podemos indicar que la cuestión del foro especial no ha tenido un análisis pacífico. Este fuero especial se atribuye

³⁰ MARTÍNEZ ELIPE, LEÓN: *op.cit.*

a la Sala Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, para aquellos hechos que hayan tenido lugar dentro del territorio de la Comunidad de Madrid, y al Tribunal Supremo, también la Sala Segunda para el resto.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su artículo 12 establece:

«1. El Diputado electo adquirirá la plena condición de Diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos:

Presentar en la Secretaría General la correspondiente credencial, expedida por el órgano competente de la Administración electoral.

Cumplimentar la declaración de actividades prevista en el artículo 28 de este Reglamento.

Prestar, en la primera sesión del Pleno a la que asista, promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, con arreglo a la fórmula siguiente: el Presidente preguntará al Diputado que haya de prestar promesa o juramento: «¿Prometéis o juráis acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid?»; a lo que el Diputado deberá contestar: «Sí, prometo» o «Sí, juro».

2. La Mesa declarará formalmente la adquisición por el Diputado electo de la plena condición de Diputado, una vez ésta se haya producido.

3. Los derechos, prerrogativas y deberes del Diputado serán efectivos desde el momento mismo de su proclamación como Diputado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el Diputado electo adquiriera la plena condición de Diputado, sus derechos, prerrogativas y deberes quedarán suspendidos hasta que dicha adquisición se produzca. No obstante lo anterior, la Mesa podrá apreciar en ese hecho causa de fuerza mayor debidamente acreditada y otorgar un nuevo plazo al efecto.»

El artículo 14 del Reglamento de la Asamblea establece:

«1. El Diputado perderá su plena condición por las siguientes causas:

Por sentencia judicial firme que anule la elección o proclamación como Diputado electo.

Por fallecimiento del Diputado.

Por incapacitación del Diputado, en virtud de sentencia judicial firme.

Por extinción del mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente, hasta la constitución de la nueva Cámara.

Por renuncia expresa del Diputado, formalizada ante la Mesa. La renuncia se formalizará por escrito, salvo que, atendidas las circunstancias, la Mesa requiera su formalización presencial.

Por renuncia del Diputado en los supuestos previstos en el artículo 30.4 de este Reglamento, formalizada tras la constatación del supuesto y la declaración de la renuncia por la Mesa.

2. *La Mesa declarará formalmente la pérdida de la condición de Diputado, en el supuesto de que ésta se produzca.»*

III. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La cuestión del acatamiento es uno de los asuntos estudiados por el Tribunal Constitucional en relación con el estatuto de los parlamentarios: la cuestión es dirimir si en un Estado democrático cabe la obligación de acatamiento de la Constitución para los representantes de la soberanía popular.

El Tribunal Constitucional lo ha resuelto con una fórmula de compromiso: no se entiende que el acatamiento implica una adhesión íntegra a la Constitución, sino un respeto a los principios democráticos que en ella se contienen. Desde la Sentencia 101/1983 el Alto Tribunal ha decidido la constitucionalidad del acatamiento, considerándolo un deber derivado del artículo 9.1. CE: «(.../...) los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma (... /...)».

En Sentencia 119/1990 el Tribunal Constitucional considera que «(.../...) el incumplimiento del acatamiento sólo priva del ejercicio de las funciones de Diputado, no de la condición de tal», es el criterio seguido por autores como LUCAS MURILLO³¹, que considera que la condición de Diputado se adquiere por la expedición de la credencial por la Junta Electoral, por lo que entiende que no se puede privar al elegido de su carácter de representante electo, sino que, en todo caso la omisión del acatamiento sólo puede implicar una suspensión de derechos.

Hemos visto hasta ahora los pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos a la constitucionalidad de la exigencia del requisito del acatamiento, pero con posterioridad a esta cuestión el Alto Tribunal también ha debido pronunciarse acerca de la fórmula de acatamiento.

En la STC 119/1990 el Tribunal Constitucional se pronuncia en el recurso de amparo presentado por los diputados de Herri Batasuna que incorporaron a su juramento o promesa la expresión «por imperativo legal», lo cual fue considerado por el Presidente de la Cámara como invalidación del requisito exigido, no pudiendo, por este motivo los citados parlamentarios acceder a la condición plena de diputados. El fallo del Tribunal otorga el amparo a los recurrentes apartándose de la interpretación formalista realizada por la Presidencia del Congreso de los Diputados al entender que, por un lado, la expresión incorporada no permitía deducir una voluntad de incumplimiento del compromiso manifestado y, por otro, prevalece sobre la ambigüedad de la expresión el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución. Pese a ello el intérprete supremo no considera que cualquier fórmula pueda ser váli-

³¹ LUCAS MURILLO, P.: *El estatuto de los parlamentarios*. Revista Andaluza de Administración Pública núm. 5, 1991.

da y expresamente indica que no son admisibles «cláusulas o expresiones que de una u otra forma, vacíen, limiten o condicionen su sentido propio, sea cual fuese la justificación invocada para ello».

Posteriormente, y pese a que ya era conocido el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la STC 119/1990, el Presidente del Senado no admitió la misma fórmula argumentando que en el Reglamento del Senado sí se recogía de forma expresa la concreta fórmula para prestar el acatamiento. El Tribunal, en STC 74/1991 otorga nuevamente el amparo a los demandantes.

Sobre la aplicación de medidas disciplinarias, la STC 77/1983 indica: «No cabe duda de que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable,... Siguiendo esta línea, nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el artículo 25.3, aunque, como es obvio, someténdola a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos».

En cuanto a los efectos sobre los actos del Parlamento realizados durante la suspensión de un parlamentario, cabe señalar que las SSTC 136/1989 y 169/1995, que otorgaron el amparo a parlamentarios que solicitaron la anulación de sus suspensiones, no aceptaron, sin embargo la nulidad de los acuerdos del Parlamento adoptados en esos períodos ya que los resultados hubieran sido los mismos, toda vez que existían amplias mayorías parlamentarias, lo que a *contrario sensu* admite la eventual posibilidad de anular los acuerdos parlamentarios si la suspensión hubiera podido alterar las mayorías.

El Tribunal Constitucional en Auto 1277/1988 declaró constitucional la suspensión por un mes de los derechos de los parlamentarios de Herri Batasuna por incumplimiento de sus deberes, en concreto, del deber de asistencia a las sesiones de Pleno y de Comisión, subraya, sin embargo la necesidad de que la sanción sea «proporcionada y razonable.»

La Sentencia 7/1992 se refiere a una Resolución de la Presidencia del Parlamento de Cantabria por la que se «cesó» a un Diputado por haber resultado suspendido por sentencia judicial. El Tribunal se mostró contrario a esta interpretación extensiva por mor de la cual un Diputado perdió su condición de tal en vez de ser simplemente suspendido, tal como establecía la sentencia.

En el ordenamiento español la labor interpretativa del concepto de inviolabilidad parlamentaria ha sido trazada por el Tribunal Constitucional³² de forma restrictiva en virtud de dos consideraciones:

Por un lado, atendiendo al ámbito espacial, así la inviolabilidad ampara, salvo muy concretas excepciones, los actos realizados en sede parlamentaria, es decir dentro del recinto parlamentario.

Por otro lado, en relación al ámbito material, la inviolabilidad protege los actos parlamentarios, pero no todos los actos del parlamentario, es decir, la

³² STC 51/1985, de 10 de abril, F.J. 6.º.

protección no es subjetiva, sino objetiva, atendiendo a la naturaleza parlamentaria del acto.

Así, el Tribunal Constitucional ha señalado:

«El ejercicio de la función senatorial o parlamentaria en general ¿se circunscribe a la actividad oficial o, por el contrario, puede el representante parlamentario ejercitar la función que le ha sido conferida por cualquier cauce abierto a los demás ciudadanos, sin perder por ello su función de carácter que le corresponde por razón de la materia y objeto de la actividad, continuando por ende, cubierto por la inviolabilidad?».

La protección «se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello, el proceso de formación de la libre voluntad del órgano».

«Parece evidente que la garantía no ampara cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y sí sólo sus declaraciones de juicio o voluntad».

La dificultad reside en determinar «si la inviolabilidad cubre toda actuación de ‘relevancia política’ del parlamentario o si, más estrictamente, la protección dispensada por esta garantía no alcanza sino a la conducta de su titular en tanto que miembro del órgano colegiado, cesando, por lo tanto, cuando el sujeto despliegue ya su conducta al margen de las funciones parlamentarias».

Para la resolución de esta cuestión el Tribunal Constitucional recurre tanto a la interpretación sistemática como a la teleológica.

Desde el punto de vista sistemático es la propia Constitución la que vincula directamente la inviolabilidad con el ejercicio de la función parlamentaria y, en este sentido, «el diputado o senador ejercitaría, pues sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales». Siguiendo a MORALES ARROYO³³, podemos afirmar que el Tribunal Constitucional no define *de facto* el ámbito funcional de la prerrogativa, sino que parece remitirse a las normas parlamentarias. «Las disposiciones del ordenamiento parlamentario, en especial el Reglamento parlamentario, confiere al ejercicio de ciertas actividades una irresponsabilidad que actúa como una presunción *iuris et de iure*»

Atendiendo a la interpretación finalista el Tribunal Constitucional indica: «las prerrogativas parlamentarias son sustracciones al Derecho común conectadas a una función, y sólo en tanto esta función jurídica se ejerza, pueden considerarse vigentes». «El interés, a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad es el de la libre discusión y decisión parlamentaria (...), decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario. Así, las funciones relevantes para el artículo 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal».

³³ MORALES ARROYO, JOSÉ MARÍA: *Las prerrogativas parlamentarias a la luz de la jurisprudencia constitucional*, Revista de las Cortes Generales, núm. 12, cuarto cuatrimestre, 1987.

El Tribunal Constitucional³⁴ ha considerado que los actos parlamentarios que deciden sobre la disponibilidad de un proceso impiden la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución), por ello las prerrogativas parlamentarias inciden negativamente en el ámbito de dicho derecho y, por lo tanto, sólo cabe respecto de las mismas una interpretación estricta³⁵. En la STC 43/1988 el Tribunal Constitucional entiende que la inmunidad es un instituto inapropiado para impedir la tramitación de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario, pues la inmunidad, por definición, se refiere, exclusivamente, a procesos penales.

El Tribunal Constitucional señala: «la previa autorización que requiere el artículo 71 de la Constitución para inculpar a Diputados y Senadores no puede exigirse para la admisión, tramitación y resolución de demandas civiles que en nada puedan afectar a su libertad personal y, en consecuencia, la extensión al ámbito civil de dicha garantía procesal resulta constitucionalmente ilegítima».

La STC 36/1981, de 16 de noviembre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, que extendía a los parlamentarios vascos la inmunidad parlamentaria más allá de las previsiones estatutarias: «La Constitución guarda silencio, como hemos dicho, sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A falta de tal regulación han sido los Estatutos, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 de la Constitución), el lugar adecuado para regular el status de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere». La *ratio deducendi* no reside en que no existe soporte constitucional, sino en que no existe soporte estatutario, siendo éste el cauce adecuado para regular las prerrogativas parlamentarias en cada Comunidad.

La introducción de la inmunidad por la Ley 2/1981 del Parlamento Vasco era inconstitucional porque «comportaba una reforma ilegítima del Estatuto Vasco»³⁶.

El Tribunal Constitucional indica: «Es de señalar que la Ley 2/1981 impugnada modifica sustancialmente el sistema sancionado en el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la parte relativa a la inmunidad de los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. En efecto, mientras que el Estatuto referido garantiza exclusivamente en relación con el status de tales parlamentarios que “no podrán ser detenidos, ni retenidos, sino en caso de flagrante delito”, lo que supone el reconocimiento de la inmunidad parcial o limitada en relación con los actos delictivos cometidos por aquéllos, la Ley 2/1981 amplía esa prerrogativa (...). Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone una modificación del Estatuto de Autonomía (...) por un cauce distinto del previsto tanto por la Constitución de 1978 como por el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco», por lo que resuelve la inconstitucionalidad de la ampliación de la inmunidad.

³⁴ STC 43/1988, de 19 de diciembre.

³⁵ STC 51/1985.

³⁶ MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL: *Las prerrogativas de los parlamentarios territoriales*. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, n. 1, Valencia, 1995.

Artículo 12

1. La Asamblea se dotará de su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma serán sometidas a una votación final sobre su totalidad, que requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados.

2. El Reglamento determinará, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto, las reglas de organización y funcionamiento de la Asamblea, especificando, en todo caso, los siguientes extremos:

- a) Las relaciones entre la Asamblea y el Gobierno.
- b) El número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios.
- c) La composición y funciones de la Mesa, las Comisiones y la Diputación Permanente, de manera que los Grupos Parlamentarios participen en estos órganos en proporción al número de sus miembros.
- d) Las funciones de la Junta de Portavoces.
- e) La publicidad de las sesiones y el quórum y mayorías requeridos.
- f) El procedimiento legislativo común y los procedimientos legislativos que, en su caso, se establezcan.
- g) El procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid.

COMENTARIO

ANA DEL PINO CARAZO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Elaboración del artículo

El precepto objeto del presente comentario responde a la modificación del Estatuto operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (Boletín Oficial del Estado número 162, de 8 de julio de 1998). En la redacción originaria del Estatuto de Autonomía el contenido del actual artículo 12 formaba parte del 13. En concreto, el apartado 2 del artículo 13 tenía una redacción idéntica al apartado 1 del vigente artículo 12 y el apartado 2 de este último se recogía en el artículo 13.5, con la siguiente redacción: *El Reglamento de la Asamblea determinará las relaciones entre ésta y el Consejo de Gobierno, la composición y funciones de la Diputación Permanente, los períodos ordinarios de sesiones, el número mínimo de Diputados para la formación de los Grupos Parlamentarios y el pro-*

cedimiento legislativo, las funciones de la Junta de Portavoces y el procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid. Los Grupos Parlamentarios participan en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción al número de sus miembros; así como en el inciso inicial del apartado 7 que establecía: El Reglamento regulará la publicidad de las sesiones y los quórum y las mayorías requeridas.

El texto vigente obedece al propuesto por cuarenta Diputados pertenecientes a los tres Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid –Popular, Socialista e Izquierda Unida–, autores de la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que se presentó en la Cámara autonómica el 26 de noviembre de 1997 y fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 137, de 1 de diciembre de 1997, páginas 6367 a 6380, sin que se hubiera presentado ninguna enmienda que afectase a este artículo. Tan solo en el trámite de Ponencia se propusieron correcciones de carácter gramatical o de estilo referidas al artículo 12.2 apartados b) y e).

1.2. La autonomía normativa

De entre todas las fuentes del Derecho Parlamentario es el Reglamento la principal y más destacada en la medida en que con él se disciplina la actividad y estructura interna del Parlamento¹. Esta circunstancia explica la extraordinaria importancia que tiene el reconocimiento de la autonomía normativa de las Cámaras, faceta esencial de la autonomía parlamentaria, imprescindible para garantizar el libre funcionamiento de la institución que alberga a los representantes del pueblo, sin injerencias de ningún otro poder estatal –especialmente del Ejecutivo–.

La conexión entre el reconocimiento de la autonomía parlamentaria y el régimen democrático ya fue resaltada por Pérez Serrano al afirmar que «la tonalidad global de un régimen (liberal o autoritario) se aprecia muchas veces desde un principio con solo ver cómo se otorga autonomía a las Cámaras o cómo se les impone una regla heterónoma cuando de fijar el estatuto interno de ellas se trata»².

El Estatuto de Autonomía, al emplear la expresión «la Asamblea se dotará de su propio Reglamento» resalta el carácter de norma autoimpuesta a la par que incorpora el modelo que se ha dado en llamar francés o europeo continental, según la clásica clasificación trimembre de Hastchek. Lejos del mode-

¹ En este sentido se pronuncian autores de la talla de los franceses BARTHÉLEMY y DUEZ: *Traité de Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1933, p. 521; DUGUIT: *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1924, p. 270; PRÉLOT: *Précis de Droit Constitutionnel*, París, Dalloz, 1949, p. 400; AVRIL y GICQUEL en *Droit Parlementaire*, Montchrestien, París, 1996, p. 8; o del italiano LONGI en *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, Mián, Giuffrè, 1982.

² PÉREZ SERRANO, Nicolás: «La naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, recogido en *Escritos de Derecho Político*, vol II, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 992.

lo consuetudinario británico de *orders*, y del nórdico de leyes constitucionales, el Reglamento parlamentario se configura como un Código sistemático de normas que regulan la organización y funcionamiento internos del Parlamento, del que éste se dota autónomamente. A pesar de ser denominado Reglamento, no puede ser confundido con la categoría de normas que proceden del Ejecutivo, ni por el órgano del que emana –pues aquél, como ya ha quedado reseñado, lo aprueba la Asamblea–, ni por el procedimiento de aprobación –que es similar al legislativo con importantes matizaciones que ya se indicarán–, ni por el contenido –ya que no viene a desarrollar ninguna normativa legal previa–, ni por su posición en el sistema de fuentes.

1.3. El procedimiento de aprobación

No regula el precepto comentado el completo procedimiento de aprobación del Reglamento, pero sí exige como trámite ineludible el voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados en una votación final sobre su totalidad. De esta forma se aparta de la regla general de aprobación de las leyes por mayoría simple. La exigencia de una mayoría cualificada integrada por la mitad más uno de los miembros de la Asamblea responde al objetivo de lograr un cierto consenso en torno a la norma que regula la vida interna de la Cámara, de modo que aspectos tan importantes como los que disciplina el Reglamento no queden al albur de la mayoría simple que en cada momento pueda formarse, dificultándose que la mayoría pueda diseñarse un Reglamento «a la medida» de sus intereses, lo que, por otra parte, evidencia la trascendencia, ya reseñada, del Reglamento parlamentario como fuente del Derecho Parlamentario.

Siguiendo el principio conforme al cual la reforma de las normas requieren seguir el mismo procedimiento que para su aprobación, el Estatuto establece los mismos condicionantes para la reforma reglamentaria que para su aprobación. Con arreglo a ello, el reglamento parlamentario no puede ser aprobado por una ley, pero tampoco puede ser modificado por la ley. Obviamente tampoco por Resolución interpretativa o supletoria del Reglamento dictada por el Presidente de la Cámara, que en ocasiones comportan un reforma encubierta del Reglamento sin observar los rigores procedimentales previstos para ello³.

Es la Disposición Adicional Segunda del Reglamento la que disciplina el procedimiento de aprobación y reforma del mismo, remitiendo al procedimiento legislativo común previsto para la tramitación de las proposiciones de ley de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios –como no puede ser de otra forma, ya que si se diera cabida a que la iniciativa procediera de otros suje-

³ Sobre la cuestión es obligada la referencia a EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier y SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro: «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 17, p. 7 y ss.; PAU I VALL, Francesc: «La sumisión a derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, p. 34.

tos extraparlamentarios se cercenaría la autonomía parlamentaria—. Acorde con esta autonomía se excluyen en todo caso los trámites de criterio y conformidad del Gobierno que son habituales en la tramitación de las proposiciones de ley, y respetando las previsiones estatutarias se incorpora la necesidad del respaldo de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto.

1.4. El contenido del reglamento parlamentario

La salvaguarda de la autonomía de la Cámara obliga a una interpretación más bien amplia de los términos «organización y funcionamiento», pues de otro modo aquélla podría quedar desnaturalizada o relativizada. El propio precepto concreta en una enumeración, con carácter de *numerus apertus*, algunos extremos (relaciones entre la Asamblea y el Gobierno; número de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios; composición y funciones de la Mesa, las Comisiones y la Diputación Permanente; funciones de la Junta de Portavoces; publicidad de las sesiones, quórum y mayorías; procedimientos legislativos; procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid) que deben ser objeto de la regulación del Reglamento, a lo que se añaden todos aquellos aspectos que en diversos artículos del Estatuto se remiten a la normación reglamentaria, como sucede en los artículos 13 (Presidencia, Mesa, Grupos Parlamentarios, Junta de Portavoces, Pleno y Comisiones) 14 (periodos de sesiones, Diputación Permanente, sesiones extraordinarias, quórum y mayorías), 15.2 (iniciativa legislativa) y 16.2 (iniciativas de control al Gobierno y procedimientos de aprobación de resoluciones no legislativas y mociones), a cuyo comentario nos remitimos.

Pero todos estos contenidos, expresamente previstos en el Estatuto, no agotan las materias que han de ser objeto del Reglamento parlamentario, pues como advirtiera Punset⁴ en relación al ordenamiento estatal, existe una «reserva material de reglamento parlamentario» que se deriva, en nuestro caso, del artículo 9 del Estatuto de Autonomía, en el que se contiene una genérica atribución de funciones a la institución representativa del pueblo madrileño.

Ahora bien, lo que antecede no comporta una exclusión total de la ley en el ámbito parlamentario, pues si bien en este campo su importancia es menor, el Reglamento parlamentario no tiene el monopolio absoluto de la normación de todo lo que tiene que ver con la materia parlamentaria. A las leyes orgánicas que regulan derechos fundamentales, que han de ser respetados en todos los ámbitos -consecuentemente también en el parlamentario- por la posición preferente que la Constitución les concede; hay que añadir la legislación que, de una manera u otra, afecta al estatuto del parlamentario, se refiere a funciones de los Parlamentos o articula relaciones Gobierno-Parlamento o del Parlamento con otras instituciones. Nos estamos refiriendo, verbigracia, a la legislación electoral que establece el sistema de incompatibilidades, la regula-

⁴ PUNSET, Ramón: *Las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1983, p. 88.

dora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos —cuestiones para las que el propio Estatuto de Autonomía impone su regulación por la ley formal, *vid.* los artículos 11.4 y 15.2—, la legislación sectorial que dispone mecanismos de control parlamentario del Gobierno como la remisión de informes, o la que prevé la designación de personas por parte del órgano representativo del pueblo, ..., por poner sólo algunos ejemplos. No obstante, para ser respetuoso con la autonomía parlamentaria, las posibilidades reguladoras del legislador encuentran su límite en la organización y funcionamiento internos, es decir, siguiendo con el ejemplo, la ley podrá prever la remisión de determinados informes por parte de la Administración o que la designación de cierto cargo la efectúe la Asamblea, pero no sería jurídicamente admisible que se regularan en la ley aspectos tales como los procedimientos para la tramitación parlamentaria o el órgano de la Cámara competente para su tramitación.

La autonomía normativa de la Asamblea se materializó con la aprobación por el Pleno del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997 (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, número 82, de 31 de enero de 1997; Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, número 36, de 12 de febrero de 1997), que vino a derogar el anterior de 18 de enero de 1984.

A lo largo de sus 245 artículos, estructurados en veintitrés Títulos (incluido el Preliminar), dos Disposiciones Adicionales, tres Transitorias, tres Derogatorias y dos Finales, el Reglamento regula la constitución de la Asamblea; el estatuto de los Diputados; los Grupos Parlamentarios; la organización de la Cámara; el funcionamiento interno disciplinando cuestiones como el régimen de sesiones, orden del día, debates, votaciones, plazos, etc.; el procedimiento legislativo, tanto el común como los especiales; la solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de proyectos de ley y la remisión al Congreso de los Diputados de proposiciones de ley; los convenios y acuerdos de cooperación de la Comunidad de Madrid; el otorgamiento y la retirada de confianza al Gobierno; instrumentos de control parlamentario del Ejecutivo como preguntas, interpelaciones, comparecencias; mecanismos de impulso político del Gobierno, tales como las proposiciones no de ley; la tramitación de las comunicaciones y planes del Gobierno; debates monográficos; el control parlamentario de la Administración institucional; la elección y designación de personas, como Senadores en representación de la Comunidad de Madrid, el Defensor del Menor, miembros del Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid, del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad de Madrid, de los Consejeros de las Asambleas Generales de las Cajas de Ahorro de la Comunidad y otros; las relaciones de la Asamblea con otras instituciones como el Defensor del Menor o el Tribunal de Cuentas.

1.5. La posición del Reglamento parlamentario en el sistema de fuentes

A pesar de lo equívoco de su denominación, el Reglamento parlamentario se encuentra únicamente subordinado a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Es el Estatuto, en tanto que norma

institucional básica de la Comunidad, el que prevé su existencia y, en consecuencia, aquél ha de atenerse en su regulación a lo dispuesto en éste.

Es lugar común en la doctrina y ha sido reiterado por el Tribunal Constitucional (consúltese el apartado correspondiente de este comentario) que las relaciones entre el Reglamento parlamentario y las leyes —a salvo las relaciones entre el Reglamento parlamentario y el Estatuto de Autonomía, como acabamos de ver— no se explican en términos de jerarquía, sino de competencia.

Reglamento y ley tienen sus respectivos ámbitos de competencia que no pueden recíprocamente traspasar. Las materias que el Estatuto de Autonomía reserva a la regulación reglamentaria no pueden válidamente ser invadidas por normas extraparlamentarias, de lo contrario se traspasaría el ámbito material del Reglamento parlamentario sin respetar las peculiaridades procedimentales que el Estatuto de Autonomía prevé para su aprobación. Cuestión distinta se plantea cuando el propio Reglamento se autolimita en la reserva de su potestad de autoorganización y reconoce como válidas las interferencias provenientes del Legislador o del propio Poder Ejecutivo. En tales supuestos se asume por la norma parlamentaria lo estipulado por fuentes extraparlamentarias, haciendo suyo el contenido de lo previsto en éstas, de tal forma que se respetan tanto el principio de competencia como el de procedimiento.

Por otra parte, las normas dictadas por la Presidencia de la Cámara en el ejercicio de su facultad interpretativa y supletoria del Reglamento son jerárquicamente inferiores a él. Volveremos sobre la cuestión al hilo de la exposición de la jurisprudencia constitucional.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

Junto con otras manifestaciones de la autonomía parlamentaria, la Constitución española reconoce en su artículo 72.1 la autonomía normativa de las Cámaras para la aprobación de su propio Reglamento interno, requiriéndose la mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad para su aprobación y reforma. Sin embargo, no se explicita en un listado de materias las que hayan de ser reguladas por los Reglamentos parlamentarios.

Algo similar sucede en los Estatutos de Autonomía. Es criterio cuasi unánime, con la excepción del de Castilla-La Mancha, que no lo contempla expresamente, el reconocimiento de la autonomía de la Cámara para la aprobación de su Reglamento interno por mayoría absoluta. Así sucede en los artículos 102.2 del Estatuto de Andalucía, 34 de Aragón, 28.1 de Asturias, 12.2 de Canarias, 12.1 de Cantabria, 58 de Cataluña, 13.4 de Castilla y León, 12.1 de Galicia, 45.6 de las Islas Baleares, 27.1 de la Región de Murcia, 16.1 y 2 de Navarra⁵, 18.2 de La Rioja, 25.1 de la Comunidad Valenciana y 27.1 del País Vasco.

⁵ La referencia al Estatuto de Navarra debe entenderse hecha a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Sin embargo, lo que no es tan común es incluir un listado de materias a regular en el Reglamento parlamentario. Tan sólo lo hacen los artículos 103.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 12.2 de Canarias y 45.6 de las Islas Baleares. Por el contrario, lo habitual es la remisión al Reglamento al hilo de las diversas cuestiones parlamentarias que se prevén en los distintos preceptos.

III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL⁶

Nos limitaremos en este apartado a dejar constancia de las resoluciones del Supremo Intérprete de la Constitución relativas al Reglamento parlamentario como fuente del Derecho y su posición en el sistema de fuentes. Los límites espaciales impuestos impiden abordar la jurisprudencia constitucional de cada una de las materias que el artículo 12.2 reserva al Reglamento, algunas de las cuales, no obstante, se abordan en el comentario de los artículos 13 y 14, a cuya lectura nos remitimos.

El Tribunal Constitucional reconoce, en su Sentencia 234/2000, de 3 de octubre que la autonomía parlamentaria se traduce en la facultad de cada Cámara de dictar sus propios Reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado. Cumplen una función de ordenación de la vida de las Cámaras que, como se indica en la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, se vincula íntimamente a la naturaleza representativa y al pluralismo político del que tales órganos son reflejo y expresión. De ahí que para su aprobación se requiera la mayoría absoluta, lo que se erige en garantía de los derechos de las minorías.

Los Reglamentos de las Asambleas autonómicas están sujetos a la Constitución y al Estatuto de Autonomía (STC 141/1990, de 20 de septiembre). Ahora bien el Supremo Intérprete de la Constitución, en sus Sentencias 179/1989, de 2 de noviembre y 116/1994, de 18 de abril, aclara que no es exigible «que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes».

En cuanto a la posición que ocupan los Reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes, reiterada jurisprudencia mantiene que es «una norma con fuerza de ley en su sentido material» (STC 161/1988, de 20 de septiembre) o «una norma con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley» (STC 119/1990, de 21 de junio), de lo que se infiere que pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, según el tenor del artículo 27.2d) y f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (STC 44/1995, de 13 de febrero). En este mismo sentido, ya en la Sentencia 118/1988, de 20 de junio, se estableció que «la asimilación de los Reglamentos parlamentarios a las leyes y

⁶ Para un examen de la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria sistematizada y extracitada consúltese ARCE JANÁRIZ, Alberto: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Aranzadi. Navarra, 2004.

disposiciones normativas con fuerza de ley permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad, aunque impide eventuales recursos de amparo directos contra la norma».

El Reglamento constituye el límite de las Resoluciones parlamentarias que lo interpretan o suplen, de manera que no se puede a través de las mismas proceder a una modificación del Reglamento sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara. Las Resoluciones que, dictadas *ultra vires*, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos implican, para el Supremo Intérprete de la Constitución, no solo una quiebra de la reserva reglamentaria, sino también una vulneración del artículo 23.2 de la Constitución (SSTC 44/4995, de 13 de febrero; 227/2003, de 29 de noviembre y 226/2004, de 29 de noviembre).

La relación entre el Reglamento y las Resoluciones interpretativas o supletorias del mismo han sido objeto de una evolución en la jurisprudencia constitucional. Inicialmente el Tribunal, en los Autos 183/1984, de 21 de marzo⁷ y 244/1986, de 12 de marzo, acuña la tesis de la asimilación entre el Reglamento y dichas resoluciones; tesis que se consagra definitivamente en la S. 118/1988, de 20 de junio. En la medida en que suplen lagunas o interpretan el Reglamento producen los mismos efectos que éste y se entienden incorporadas a él, por lo que disfrutan de igual valor y son impugnables por las mismas vías. Es a partir de la STC 119/1990, de 21 de junio cuando se aprecia una inflexión en la doctrina jurisprudencial que se consolida definitivamente en la S. 44/1995, de 13 de febrero, en la que se abandona sin ambages la tesis de la asimilación para afirmar que «las normas supletorias del Reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo» y «son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo» y no del recurso de inconstitucionalidad.

⁷ Un magnífico y crítico comentario al meritado ATC puede encontrarse en TORRES MURO, Ignacio: «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo, un comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984», en *REDC*, núm. 12, 1984, pp. 153 y ss.

Artículo 13

1. La Asamblea elegirá de entre sus miembros al Presidente, a la Mesa y a la Diputación Permanente.

2. Los Diputados de la Asamblea se constituirán en Grupos Parlamentarios, cuyos Portavoces integrarán la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea.

3. La Asamblea funcionará en Pleno y por Comisiones¹.

COMENTARIO

ANA DEL PINO CARAZO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Elaboración del artículo

El precepto objeto del presente comentario responde a la modificación del Estatuto operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (Boletín Oficial del Estado número 162, de 8 de julio de 1998). En la redacción originaria del Estatuto el artículo 13 poseía un contenido mucho más amplio. En sus siete apartados se regulaban diversos aspectos de la organización y funcionamiento internos de la Asamblea que, tras la reforma, se incorporaron a los artículos 12 y 14. No obstante, se han conservado prácticamente idénticos los apartados 1 y 3, mientras que el contenido del actual apartado 2 es de nueva redacción.

El texto vigente obedece al propuesto por cuarenta Diputados pertenecientes a los tres Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid –Popular, Socialista e Izquierda Unida–, autores de la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que se presentó en la Cámara autonómica el 26 de noviembre de 1997 y fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 137, de 1 de diciembre de 1997, páginas 6367 a 6380, sin que hubiera sido objeto de ninguna enmienda. Únicamente la Ponencia propuso correcciones de carácter gramatical o de estilo que afectaban al artículo 13.3, y que fueron aceptadas.

1.2. Los órganos de gobierno interno

Si el artículo 12 contempla la autonomía normativa de la Asamblea, el 13 hace lo propio con otra vertiente de la autonomía, en este caso la organizati-

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

va, especialmente en lo que concierne a los órganos de gobierno interno de la Cámara en el apartado primero del artículo.

No fija el Estatuto la composición de la Mesa, cuestión que el artículo 12.2.c) reserva al Reglamento parlamentario, limitándose a recalcar que Presidente y miembros de la Mesa son elegidos en el seno de la Asamblea en un doble sentido: por una parte, la expresión «la Asamblea elegirá» impide que los órganos rectores de la Cámara vengan impuestos por sujetos extraparlamentarios, especialmente por el Ejecutivo; y, por otra, la referencia a que la elección ha de verificarse «de entre sus miembros» imposibilita que la institución representativa del pueblo pueda estar gobernada por quienes no tienen la condición de miembros de la misma.

De la elección del Presidente y la Mesa se ocupan los artículos 11.2, 51 y 52 del Reglamento, estos dos últimos ubicados en la Sección Segunda «De la elección y cese de los miembros de la Mesa», del Capítulo Primero, «De la Mesa», del Título IV, «De la organización de la Asamblea». En coherencia con su consideración de órganos de gobierno, su elección debe verificarse desde el inicio de la vida de la Cámara, ya que no puede estar ingobernada. De ahí que los artículos 11.2 y 51.2 prevean la elección de la Mesa –compuesta por el Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios, según dispone el artículo 48.2– ya en la misma sesión constitutiva, sin perjuicio de que se realice una nueva elección si como consecuencia de los recursos contencioso-electorales se alterase la titularidad de los escaños en al menos un diez por ciento o en cualquier porcentaje si lo solicita la mayoría absoluta de los Diputados.

El sistema de elección favorece que el grupo mayoritario en la Cámara lo sea también en la Mesa. La elección de Presidente, Vicepresidentes y Secretarios se realiza por el Pleno, sucesivamente, en votación secreta por papeletas, resultando elegido Presidente el Diputado que obtenga la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, lo que fuerza al consenso en torno a la figura presidencial –aunque está lejos de la práctica británica de la unanimidad que convierte al *speaker* en el Presidente de toda la Cámara– y, en su defecto, la mayoría simple en una segunda votación entre los dos Diputados más votados en la primera. Los tres Vicepresidentes se eligen simultáneamente mediante voto limitado siendo elegidos, por orden sucesivo, los tres que obtengan mayor número de votos, lo que permite que los tres Grupos de mayor tamaño tengan su puesto en las Vicepresidencias; en tanto que los Secretarios son elegidos en dos votaciones: en la primera resultarán elegidos Secretarios Primero y Segundo los dos Diputados más votados, y en la segunda el Secretario Tercero por mayoría de votos, por lo que sólo los dos grandes Grupos pueden acceder a las Secretarías, salvo que como consecuencia de pactos o por cortesía parlamentaria se ceda algún puesto a los grupos minoritarios.

La regulación en el Reglamento de unas causas de cese de los miembros de la Mesa (pérdida de la condición de Diputado, renuncia expresa, y cambio de Grupo Parlamentario), entre las que no se encuentra la remoción por la Cámara, parece zanjar en el ámbito madrileño la polémica doctrinal² acerca de

² Sobre el debate doctrinal suscitado en relación a las Cortes Generales puede verse, entre otros, BASTIDA, Fernando, PUNSET, Ramón y DE OTTO, Ignacio: *Lecciones de Derecho Constitucional*, Oviedo, 1980; PUNSET, Ramón: «Órganos de gobierno de la Cámara», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid.,

la admisibilidad de esta causa sobre la base de una supuesta relación de confianza que, de modo similar a la que liga al Presidente de la Comunidad con la Cámara, pudiera vincular al Presidente de la Asamblea con esta institución y en virtud de la cual la mayoría de la Cámara pudiera remover a los miembros de la Mesa, a no ser que se articulara jurídicamente a través del artificio de forzar sin carácter vinculante la dimisión del afectado.

Silencio guardan el Estatuto y el Reglamento en relación a la duración del cargo, lo que ha generado el entendimiento de que la duración es indefinida durante toda la legislatura a menos que concurra alguna de las causas de cese anteriormente reseñadas.

Con la referencia individualizada al Presidente y no como un miembro de la Mesa, parece el Estatuto configurarlos a ambos como dos órganos diferenciados. Sin embargo, la regulación reglamentaria en cierto modo lo matiza en la medida en que la Mesa es «el órgano rector de la Asamblea» y el Presidente es un miembro de aquélla que la dirige y coordina (art. 48 del Reglamento de la Asamblea). Las funciones que el Reglamento otorga a la Mesa, cumplimentando así la remisión contenida en el artículo 12.2.c) del Estatuto, son extraordinariamente amplias: además de la representación colegiada de la Cámara, le corresponde adoptar todo tipo de medidas que requiera la organización del trabajo parlamentario y el gobierno y régimen interno de la institución; la programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea; la calificación de todo escrito de índole parlamentaria, resolviendo sobre su admisión y tramitación; la tramitación de las peticiones, y cualquier otra función que no se encomiende a ningún otro órgano específico. Tan dilatado elenco de facultades estrecha el cerco de las atribuibles a la Presidencia, que se concretan básicamente en la representación unipersonal de la Asamblea y en la dirección de los debates –pues como expusiera Bentham³ difícilmente puede esta misión ser desempeñada con eficacia por un colegio–, manteniendo el orden en los mismos y haciendo cumplir el Reglamento, si bien las sanciones más graves en materia de disciplina parlamentaria quedan reservadas a la autoridad de otro órgano: la Mesa o, incluso, el Pleno. Asimismo, la facultad presidencial de interpretar el Reglamento o suplirlo en caso de laguna queda relativizada cuando se pretende dictar una resolución de carácter general, en cuyo caso ha de mediar el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces. Tan solo en un caso concede el Reglamento, como no podía ser de otra manera pues así viene predeterminado por el Estatuto, a la Presidencia una facultad con la que se eleva su relevancia institucional; nos estamos refiriendo a la propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

1995; DE ESTEBAN, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis: *El régimen constitucional español*, Barcelona, 1982; SANTAOLALLA, Fernando: «Principio de legalidad y disciplina parlamentaria», en *REDC*, núm. 47, 1996; SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Temas clave de la Constitución Española, Tecnos, Madrid, 1984; GARCÍA- ESCUDERO, Piedad y PENDÁS, Benigno: «Artículo 72.2. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones Conjuntas» en ALZAGA, Oscar (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VI, Edersa, Madrid, 1998; RECODER DE CASSO, Emilio: «Comentario al artículo 72 de la Constitución», en GARRIDO FALLA, Fernando (dir.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001.

³ BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pp. 115 y ss.

No obstante lo anterior, la fortaleza de la figura presidencial y su imparcialidad deriva no tanto de la letra de la norma reglamentaria cuanto de la propia personalidad de su titular o de la coyuntura política del momento⁴, circunstancias que pueden hacer inclinar la balanza hacia uno de las dos almas, que como gráficamente expuso Mohroff⁵, posee la institución: la que comparte las orientaciones de la mayoría gubernamental, o la que tutela la independencia del órgano que preside y los derechos de la minoría.

1.3. Los Grupos y la Junta de Portavoces

Los modernos Parlamentos son, como dijera Manzella⁶, «grupocráticos», porque la presencia de los Grupos Parlamentarios se manifiesta en todos los órdenes de la vida parlamentaria: en la organización interna de las Cámaras, en su funcionamiento y modo de desarrollo de las funciones parlamentarias y en el ejercicio de éstas, afirmación que es predicable, asimismo, de la Asamblea madrileña. La relevancia de los Grupos se pone de manifiesto en el propio texto del Estatuto con las variadas referencias a los Grupos para garantizar su proporcionalidad en diversos órganos parlamentarios (art. 12.2), otorgarle facultades (art. 14.3 y 15.2) y, sobre todo, con la obligatoriedad de que los Diputados se constituyan en Grupos, según la redacción imperativa del artículo glosado. La forzosa pertenencia a un Grupo, en la que algunos autores han visto una rémora para la eficacia de la prohibición del mandato imperativo⁷, se erige en salvaguarda de la igualdad de oportunidades de los Diputados, evitando así las diferencias en posibilidades de acción que en algunos ordenamientos tienen los Diputados en función de que se adscriban o no a un Grupo, a la vez que conlleva ineludiblemente la necesidad de incorporar al sistema la figura del Grupo Mixto como artificio jurídico para agrupar a los que no pueden o no quieren constituir Grupo propio.

No obstante las menciones estatutarias a los Grupos la regulación de los mismos queda a la misión del Reglamento, cuyo Título III (artículos 36 a 47) se dedica íntegramente a ello, fijando un número mínimo de cinco Diputados para la constitución de los Grupos, a lo que añade una serie de prohibiciones o condicionantes que relativizan la libertad asociativa subyacente a la constitución de aquellos. A la lógica y razonable prohibición de pertenencia a más de un Grupo se adiciona la imposibilidad jurídica de constituir Grupo separado Diputados que pertenecen a la misma formación política o que hubieran

⁴ Esta idea, apuntada ya por RECODER DE CASSO, Emilio: «Comentario al artículo 72 de la Constitución», *op. cit.*, es perfectamente verificable en la práctica.

⁵ Citado por TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 145.

⁶ MANZELLA, Andrea: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.): *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1984, p. 485.

⁷ En la doctrina italiana así lo entiende BON VALSASSINA: *Sui regolamenti parlamentari*, Padua, 1955, pp. 72-73 y en la nuestra LINDE PANIAGUA, E.: «El Grupo Parlamentario de Acción Democrática», en *RDP*, núm. 14, 1982, p. 135; aunque es mayoritaria la tesis contraria.

concurrido a las elecciones en una misma candidatura, prevista con el propósito de evitar el denunciado fraude de «la proliferación de Grupos «artificiales» en el seno de la misma formación política»⁸, con las consiguientes posibilidades de actuación. Esta prohibición, que *prima facie* se circunscribe al momento de la constitución, por sí misma no impediría que con posterioridad algunos parlamentarios pudieran cambiarse de Grupo e integrarse en otro diferente al constituido por los Diputados elegidos en las candidaturas de la misma formación política, como ocurre en el ordenamiento estatal, si no fuera porque el artículo 37.1 del Reglamento dispone que los Diputados «sólo pueden pertenecer al Grupo Parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones autonómicas o, en su caso, al Grupo Mixto», con lo que se impone un considerable automatismo entre la fuerza política presentada a las elecciones y la constitución del Grupo parlamentario correspondiente, de modo que los Diputados madrileños o se adscriben al Grupo que es trasunto del equivalente partido político o lo hacen al Grupo Mixto, pero no pueden incorporarse a otro Grupo distinto. Con esta limitación se pone de manifiesto en la norma jurídica la estrecha conexión existente entre el Grupo y el partido político.

La constitución de los Grupos debe hacerse en el plazo de caducidad de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, mediante escrito dirigido a la Mesa, en el que conste la denominación del Grupo, el nombre de todos sus miembros, de quien actúe como Portavoz y de los que eventualmente puedan sustituirle, así como la firma de todos sus miembros. Es la Mesa la que declara formalmente la constitución del Grupo, pero no hay en el ejercicio de esta función ninguna facultad discrecional de control para el órgano rector de la Cámara, que ha de limitarse a la de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos reglamentariamente previstos, a la vista de la documentación presentada. Fuera del plazo señalado no cabe la creación de nuevos Grupos, salvo el Mixto, lo que, como recuerda Sáiz Arnáiz⁹, viene a reforzar el nexo sociedad-Parlamento, por cuanto que tiende a garantizar la presencia en el seno de las Cámaras, como Grupos, de las opciones que se han enfrentado ante el electorado, evitando la proliferación de Grupos resultado de la escisión de otros, que expresan opciones políticas que no han concurrido como tales ante el electorado; a la par que otorga estabilidad a la estructura política de la Cámara y facilita su organización y funcionamiento.

No obstante lo que antecede, sí pueden producirse modificaciones en el seno de los Grupos como consecuencia de: 1) la pérdida de la condición de parlamentario por alguno de sus miembros y consecuentemente la adquisición por otro de la condición de parlamentario, en cuyo caso el nuevo parlamentario dispone de cinco días desde la adquisición plena de su condición para incorporarse a un Grupo, previa aceptación del Portavoz del mismo; 2) la voluntad del interesado; y 3) la expulsión del parlamentario por decisión de su

⁸ SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel: *Las Cortes Generales ...*; *op. cit.*, p. 144.

⁹ SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 153.

Grupo. En estos dos últimos supuestos el parlamentario que deja de pertenecer a su Grupo de origen se incorpora *ex Reglamento* al Grupo Mixto por el tiempo que reste de legislatura, sin que pueda optar, como ya se ha reseñado, por la incorporación a otro Grupo ya constituido.

Aun cuando el Reglamento sólo prevé la disolución del Grupo, que tiene lugar cuando se produce la reducción del número inicial de sus componentes hasta un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, existen otras dos causas de extinción, quizás no previstas por obvias: la finalización de la legislatura y la extinción por voluntad propia. Una vez celebradas las elecciones y constituida la nueva Cámara, se formarán otros Grupos que jurídicamente son distintos de los anteriores, aunque conserven su denominación, algunos de sus miembros sean los mismos, sus oficinas permanezcan abiertas durante el tiempo que el Parlamento ha estado disuelto o, incluso se rijan por el mismo reglamento interno. Por otra parte, en coherencia con el hecho de que el Grupo es el resultado de un acuerdo de voluntades de los parlamentarios que quieren constituirlo, igualmente pueden sus miembros acordar poner fin a su existencia en cualquier momento de la legislatura, hipótesis que, como advierte Sáiz Arnáiz¹⁰, es improbable, porque lo normal es que las disensiones internas se solventen con la salida de ciertos miembros del Grupo; aunque sí pudiera darse en el caso de que durante la legislatura se disolviera el partido del que el Grupo era su expresión en la Cámara. Mucho más problemática es, sin duda, la admisibilidad de la disolución judicial de un Grupo como consecuencia de la ilegalización del partido del que trae causa, supuesto que se planteó en los Autos de la Sala Especial del Tribunal Supremo, de 24 de abril y 20 de mayo de 2003¹¹.

La trascendencia de los Grupos en la Cámara tiene en la Junta de Portavoces una de sus manifestaciones en cuanto que es el órgano a través del cual los Grupos participan activamente en la organización de los trabajos parlamentarios. Son los portavoces de los Grupos los miembros natos de la Junta –de ahí su denominación–, sin perjuicio de que se reúna bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea y a sus reuniones asista, además, como mínimo y por exigencia reglamentaria¹², un Vicepresidente y un Secretario, si bien en la práctica es habitual la asistencia de todos los miembros de la Mesa. Asimismo el Reglamento (art. 58) faculta la asistencia –que de hecho se produce– de un representante del Gobierno autonómico acompañado de persona que le asista, sirviendo de este modo la Junta de Portavoces de cauce institucionalizado para los contactos entre el Gobierno y el Parlamento a la vez que posibilita al primero expresar sus preferencias, especialmente en lo relativo a la función legislativa, en la configuración del orden del día del Pleno como mecanismo para facilitar el desarrollo del programa de gobierno. No obstan-

¹⁰ SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro: *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 169.

¹¹ Sobre el caso de los Autos y los argumentos expuestos en el conflicto nos remitimos a BILBAO UBILLOS, Juan María: «Guión para el debate sobre la disolución de los grupos parlamentarios vinculados a partidos que han sido ilegalizados judicialmente», en *REDC*, núm. 68, pp. 249-264.

¹² La Junta de Portavoces se regula en el Capítulo III, que lleva por rúbrica «De la Junta de Portavoces», insertado en el Título IV, «De la organización de la Asamblea», artículos 58 a 61 del Reglamento.

te, como perfectamente matiza el texto del artículo 58 del Reglamento sólo los Portavoces *constituyen* la Junta, mientras que los miembros de la Mesa citados *asistirán* y el representante del Gobierno *podrá asistir*. Dada la composición a nadie se le escapa que las decisiones de la Junta poseen un marcado sesgo político acrecentado por el voto ponderado como criterio para la adopción de sus acuerdos.

Sin pronunciamiento alguno por parte del Estatuto al respecto, ha optado el Reglamento parlamentario por otorgar a la Junta una doble naturaleza en atención a las funciones que en cada caso despliega, de modo que en ciertos supuestos actúa como órgano consultivo, siendo su consulta preceptiva pero no vinculante, en tanto que en otros casos lo hace como órgano decisorio. En líneas generales se precisa la consulta previa a la Junta para la ordenación de los debates, de los tiempos de intervención y de las votaciones; la fijación del calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias y del calendario de los trabajos parlamentarios del Pleno y de las Comisiones; la determinación del número de miembros que componen ciertos órganos de la Cámara como las Comisiones y la Diputación Permanente y de los que corresponde proponer a cada Grupo; y la distribución de escaños en el salón de sesiones. Sin embargo la intervención de la Junta es mayor, requiriéndose no ya que se le consulte, sino que la decisión no puede adoptarse si no media el acuerdo favorable de este órgano en asuntos de tanta trascendencia como la fijación del orden del día del Pleno –que constituye la función por antonomasia de este tipo de órgano–; el establecimiento de normas generales para la fijación del orden del día del Pleno y de las Comisiones; la constitución de Comisiones Permanentes, de Estudio y Ponencias; y la aprobación de resoluciones interpretativas o supletorias del Reglamento por parte de la Presidencia, fundamentalmente (art. 61 RAM). Es de resaltar por su relevancia institucional que la Junta de Portavoces, asimismo, puede por acuerdo unánime y a iniciativa de un Grupo, elevar al Pleno la aprobación de una declaración institucional (art. 243 RAM).

Además de todas estas funciones reconocidas por la norma parlamentaria la Junta desempeña otras «silenciosas» funciones, no previstas en las normas y que tampoco suelen aparecer en el orden del día de sus reuniones, en la medida en que es el foro en que se tratan y debaten eventualidades surgidas en el devenir de la vida parlamentaria, como incidentes acaecidos en una Comisión o en una sesión plenaria, o la conducta de ciertos invitados en el salón de sesiones, por poner tan solo unos ejemplos.

1.4. Los órganos de producción parlamentaria o funcionales

Señalaba Bentham en sus *Tácticas parlamentarias* que «cuanto más numerosa es una asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas. Dividiéndose en comisiones se multiplica y resuelve en muchas partes, cada una de las cuales es más acomodada para conseguir cierto fin que lo sería un cuerpo entero. Cada comisión puede ocuparse de un negocio diferente, distribuyéndose el

trabajo, cuyo curso es acelerado; y puede ponerse en todas las menudencias de un nuevo proyecto un grado de atención que sería incompatible con una numerosa asamblea»¹³. Conscientes de esta necesidad de división del trabajo y, en consecuencia, de especialización del mismo, que redundaría, en vía de principio, en una mayor eficacia, los modernos Parlamentos trabajan no solo como Asamblea plenaria sino también en Comisiones; de ahí que el legislador estatuyente madrileño haya incorporado al articulado del Estatuto esta división organizativa Pleno-Comisiones en términos categóricos e imperativos al establecer que la Asamblea «funcionará» en Pleno y por Comisiones.

El Pleno es el «órgano de decisión por excelencia»¹⁴ del Parlamento o, como lo califica el Reglamento en su artículo 77.1, «el órgano supremo», integrado por todos los miembros de la Cámara. Su composición conduce en ocasiones, de forma no muy rigurosa, a su equiparación con la Cámara, empleándose como términos sinónimos. Sin embargo, jurídicamente no lo son¹⁵. La Cámara en tanto que institución existe aun cuando el Pleno no se halla reunido. Como se deriva del propio precepto comentado el Pleno es un órgano de la Cámara como también lo son las Comisiones y otros órganos no funcionales cuyas decisiones, tomadas en el ejercicio de sus competencias vinculan a la Cámara y se le imputan a ella.

Por su parte, las Comisiones son órganos del Parlamento, de composición reducida, integrados por un determinado número de miembros de éste. Responden, al igual que las Secciones, al principio de división del trabajo; pero entre ambos sistemas median diferencias significativas, especialmente en lo que se refiere a su composición y funciones. Las Secciones¹⁶ se integran de parlamentarios cuyo método de selección es el azar o cualquier otro mecanismo objetivo, sin tener en cuenta la ideología política del diputado, por lo que las mayorías en una y otra Sección pueden resultar diferentes y hasta dispares; en tanto que las Comisiones reproducen el espectro político existente en la Cámara y aunque los individuos que las componen pueden ser distintos en las diversas Comisiones su composición política es la misma. Asimismo, las funciones de las Secciones y las Comisiones difieren. Las Secciones estudian y debaten los mismos asuntos, designando en su seno un comisario para intercambiar los puntos de vista de las diferentes Secciones; por el contrario, en el sistema de Comisiones rige el principio de especialización de modo tal que a cada Comisión se le asignan unas determinadas materias y conoce únicamente de los asuntos relativos a dichas materias.

¹³ BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*. Congreso de los Diputados. Serie Textos Parlamentarios Clásicos. Madrid, 1991, p. 253.

¹⁴ RECODER DE CASSO, Emilio: «Artículo 75», *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 2001, p. 1269.

¹⁵ Con gran acierto lo expusieron SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ, en *Las Cortes Generales*. *Op. cit.*, p. 169.

¹⁶ Sobre el sistema de Secciones y en general sobre las Comisiones véase MARAVALL, José Antonio: *Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947.

No han faltado autores que manifiestan el desacierto de ubicar en un mismo plano el Pleno y las Comisiones, puesto que sólo el primero es el único capacitado para expresar la voluntad de la Cámara, e incluso cuando las Comisiones actúan con competencia legislativa plena existe una intervención previa de aquel órgano¹⁷. Sin embargo, esta tesis, tributaria del papel y la significación inicial del sistema de Comisiones, presenta algunas dificultades en los momentos actuales. En efecto, nacidas con la finalidad de auxiliar al Pleno en el proceso de toma de decisiones, preparando el trabajo de éste, el papel actual de las Comisiones ha desbordado, con mucho, el inicial para el que fueron concebidas. Hoy no son meramente órganos auxiliares, preparatorios del trabajo del Pleno y sin ninguna relevancia externa, y aunque es cierto que en algunos ámbitos las Comisiones no actúan como última instancia parlamentaria, especialmente en materia legislativa, salvo cuando actúan con competencia legislativa plena, también lo es que, principalmente en el ejercicio de la función parlamentaria de control e impulso político del Gobierno, las Comisiones desarrollan un papel decisivo y las decisiones adoptadas en su seno vinculan a la Cámara y le son imputables del mismo modo que si hubieran sido adoptadas por el Pleno¹⁸. El modo en que se componen las Comisiones contribuye a esta consideración; el hecho de que en su composición se respete la proporcionalidad entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, resultando ser las Comisiones un reflejo a pequeña escala del Pleno, «microparlamentos»¹⁹ en terminología de Rubio Llorente, avala la legitimidad de las Comisiones como órganos funcionales con capacidad para la toma de decisiones.

El Reglamento, al regular las Comisiones en el Capítulo IV, del Título IV «De la organización de la Asamblea», artículos 62 a 76, hace propia la clasificación típica de las Comisiones dividiéndolas en permanentes y no permanentes; las primeras en legislativas y no legislativas y las segundas pueden ser de estudio o de investigación. A las Comisiones permanentes que son reflejo de la estructura departamental del Gobierno autonómico se añaden las previstas en el Reglamento y las que, en su caso, establezcan las disposiciones legales como sucede con la Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid, creada por *mor* de lo estipulado en el artículo 19 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público «Radio Televisión Madrid». Corresponde a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la determinación del número de Diputados que compo-

¹⁷ Véase al respecto RECODER DE CASSO, Emilio: «Artículo 75», *op. cit.*, p. 1269.

¹⁸ Esto es así desde el mismo momento en que el Reglamento reconoce, por ejemplo, la posibilidad de que las Comisiones aprueben Proposiciones No de Ley o propuestas de resolución subsiguientes al debate de planes, programas o comunicaciones del Gobierno (Arts. 206, 212 y ss. del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

¹⁹ RUBIO LLORENTE, Francisco: «Las Comisiones parlamentarias», *Las Comisiones parlamentarias*, coordinado por DA SILVA OCHOA, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, p. 217. El actual Presidente del Consejo de Estado lo afirma sin ambages: «Puesto que la relación de fuerzas es la misma en el Pleno y en las Comisiones, el sentido final de la decisión será el mismo si la toma aquél que si la adoptan éstas y la decisión no será distinta ni mejor por el hecho de que la hayan votado quinientos, en lugar de sólo cincuenta».

nen la Comisión, así como los que corresponde designar a cada Grupo Parlamentario en proporción a su importancia numérica, asegurando que todos los Grupos tienen representación en cada Comisión, con lo que se da cumplimiento a la exigencia del artículo 12.2.c) del Estatuto de respetar la proporcionalidad en la composición de las Comisiones²⁰.

Como órgano rector de la misma, cada Comisión cuenta con una Mesa integrada por el Presidente, Vicepresidente y Secretario, designados por la Comisión de entre sus miembros por un procedimiento similar al de designación de la Mesa de la Cámara y con unas funciones equiparables a las de los miembros de ésta, pero circunscrito a su respectivo ámbito de competencia.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

La Constitución española contiene en relación a las Cortes Generales preceptos similares al que comentamos. Así, en su artículo 72.2 se prevé la autonomía organizativa de las Cámaras para la designación de sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas y el artículo 75.1 contempla el funcionamiento de las Cámaras en Pleno y por Comisiones. Sin embargo, no existe en la Carta Magna un precepto similar al apartado 2 del artículo que glosamos. Tan solo se contiene una mera mención de los grupos parlamentarios al hilo de la regulación de la Diputación Permanente en el artículo 78.

La mención a la elección del Presidente del Parlamento y de los componentes de la Mesa se contiene en los artículos 103.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 39.1 de Aragón, 28.2 del Principado de Asturias, 12.1 de Canarias, 12.1 inciso inicial de Cantabria, 59.1 de Cataluña, 11.1 de Castilla-La Mancha, 13.1 de Castilla y León, 20.1 de Extremadura, 12.1, de Galicia, 45.1 de las Islas Baleares, 27.2 de la Región de Murcia, 17.1 *in fine* de Navarra²¹, 18.1 de La Rioja, 25.1 de la Comunidad Valenciana y 27.1 del País Vasco. En los preceptos referidos de los Estatutos de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco, junto con la designación del Presidente y la Mesa se incorpora la elección de la Diputación Permanente con una redacción similar a la del artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía de Madrid.

La constitución de los Grupos parlamentarios por parte de los miembros de la Cámara y la composición de la Junta de Portavoces son cuestiones que no reciben similar contemplación en los Estatutos de Autonomía. Algunos guardan silencio sobre estas cuestiones –Estatutos de la Comunidad Valenciana, Navarra, La Rioja y País Vasco–, recibiendo, si acaso, mera mención al hilo de la regulación de otros aspectos como las sesiones extraordinarias o la iniciativa legislativa. Otros, como el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 103.4), Canarias (art.

²⁰ En la VIII Legislatura se han constituido diecinueve Comisiones permanentes -dos de ellas no legislativas-, que se integran, salvo una, de dieciocho miembros, de los cuales diez corresponden al Grupo Popular, seis al Grupo Socialista y dos a Izquierda Unida.

²¹ Las referencias al Estatuto de Navarra deben entenderse hechas a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

12.2), Cantabria (art. 12.6), Cataluña (art. 59.2), Castilla-La Mancha (art. 11.4), Extremadura (art. 26), Galicia (art. 12.4), Islas Baleares (art. 45.6) solo mencionan a los Grupos y la Junta de Portavoces –o a alguno de los dos– como materias a normar por el Reglamento parlamentario. Finalmente, un tercer bloque como los Estatutos de Aragón (art. 39.5), del Principado de Asturias (art. 30), Castilla y León (art. 13.3), Región de Murcia (art. 29), con una redacción más parecida al Estatuto de Madrid, sí prevén expresamente la integración de los Diputados en Grupos parlamentarios.

Por otra parte, todos los Estatutos de Autonomía sin salvedad prevén la división organizativa Pleno y Comisiones, en concreto en los artículos 103.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 39.2 de Aragón, 29.1 del Principado de Asturias, 12.1 de Canarias, 12.3 de Cantabria, 11.3 de Castilla-La Mancha, 13.2 de Castilla y León, 59.3 de Cataluña, 18.1 de Extremadura, 12.3 de Galicia, 45.2 de las Islas Baleares, 28.1 de la Región de Murcia, 17.1 de Navarra, 18.4 de La Rioja, 25.2 de la Comunidad Valenciana y 27.1 del País Vasco; conteniéndose en algunos Estatutos la referencia a diversas modalidades de Comisiones (Estatutos de Aragón –art. 39.3–, Principado de Asturias –art. 29.2–, Cantabria –art. 12.5–, Castilla-La Mancha –art. 11.6–, Islas Baleares –art. 45.2 y 3– y Región de Murcia –art. 28.2–).

III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL²²

3.1. En relación a la Presidencia y la Mesa

El Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha calificado a la Mesa como órgano de la Cámara en sus SSTC 141/1990, de 20 de septiembre; 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre y como órgano rector de la Cámara en la S. 64/2002, de 19 de abril. Su composición ha de ser proporcional para permitir la participación en la misma de miembros de las minorías, regla que aun no habiéndose recogido expresamente en la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa, según se establece en la STC 141/1990, de 20 de septiembre. En la misma se pronuncia el Tribunal sobre la posibilidad de remoción por la Cámara de los miembros de la Mesa asentando la idea de que a falta de una previsión constitucional o estatutaria al respecto queda en manos de la libre regulación del Reglamento parlamentario, pero, en caso de estar previsto por éste, la mayoría no puede hacer uso de este mecanismo para usurpar los puestos de la minoría.

La facultad de la Mesa de calificación de los escritos de naturaleza parlamentaria ha sido objeto de múltiples sentencias (SSTC 205/1990, de 13 de diciembre; 95/1994, de 21 de marzo; 124/1995, de 18 de julio; 107/2001, de

²² Para un examen de la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria sistematizada y extractada consúltese ARCE JANÁRIZ, Alberto: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Aranzadi. Navarra, 2004.

23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre; 177/2002, de 14 de octubre; 40/2003, de 27 de febrero; 208/2003, de 1 de diciembre) en las que se aclara que se trata de una calificación de tipo jurídico y no político o de oportunidad por lo que aquélla debe limitarse a la verificación reglada de la concurrencia de los requisitos exigidos por las disposiciones.

En relación a algunas de las facultades de la Presidencia pueden consultarse las SSTC 16/1984, de 6 de febrero; 118/1988, de 20 de junio; 161/1988, de 20 de septiembre; 119/1990, de 21 de junio; 44/1995, de 13 de febrero; y el ATC 142/2002, de 23 de julio.

3.2. En relación a los Grupos Parlamentarios y la Junta de Portavoces

Recalcada la importancia de los Grupos, que son «entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias (S. 64/2002, de 11 de marzo), la jurisprudencia constitucional pone énfasis, asimismo, en la disociación entre Grupo Parlamentario y partido político, a pesar de que los primeros frecuentemente son una lógica emanación de los segundos (S. 36/1990, de 1 de marzo).

En materia de constitución de Grupos Parlamentarios la S. 64/2002, de 11 de marzo, reconoce que la facultad de constituir Grupo, en la forma y con los requisitos que el Reglamento establece, corresponde a los Diputados y pertenece al núcleo de su función representativa. En la misma resolución judicial se indica que las facultades que corresponden a la Mesa en relación a la constitución de los Grupos son de carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo reúne los requisitos reglamentariamente establecidos.

El Tribunal, por otra parte, en sus SS. 81/1991, de 22 de abril y 177/2002, de 14 de octubre, ha reconocido a los Grupos, en virtud del principio *pro actione*, capacidad procesal y legitimación activa para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus integrantes que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (asimismo en las SS. 4/1992, de 13 de enero; 95/1994, de 21 de marzo; 41/1995, de 13 de febrero; 118/1995, de 17 de julio se han admitido a trámite recursos de amparo en los que el recurrente era un Grupo parlamentario en la medida en que actuaban en defensa de los derechos de sus miembros). Un paso más se da en la S. 36/1990, de 1 de marzo, en la que se admite la titularidad de derechos por parte de los Grupos.

En cuanto al Grupo Mixto, en diversos pronunciamientos constitucionales se han resuelto cuestiones relacionadas con él: *vid.* S. 214/1990, de 20 de diciembre; 15/1992, de 10 de febrero; 44/1995, de 13 de febrero; y el Auto 18/2002, de 11 de febrero.

En lo que a la Junta de Portavoces se refiere, en el ejercicio de sus funciones consultivas no puede vulnerar ningún derecho fundamental, pues la vulneración, de existir, sólo puede proceder de quien toma la decisión (STC 214/1990, de 20 de diciembre).

3.3. En relación a las Comisiones

La proporcionalidad en la composición de las Comisiones es una cuestión que el Tribunal ha resuelto en diversos pronunciamientos (STC 36/1990, de 1 de marzo; 93/1998, de 4 de mayo y ATC 262/2002, de 9 de diciembre) pero con un único sentido: la proporcionalidad exigida no puede entenderse de modo rígido y en términos matemáticos; sólo es enjuiciable por el Tribunal Constitucional cuando suponga una discriminación por venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique.

Sobre otras cuestiones relacionadas con distintas modalidades de Comisiones pueden consultarse las STC 46/2001, de 15 de febrero y 242/1993, de 14 de julio y los AATC 664/1984, de 7 de noviembre y 215/2000, de 21 de septiembre.

Artículo 14

1. La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los períodos ordinarios de sesiones serán dos al año: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio.

2. Entre los períodos ordinarios de sesiones y en los supuestos de expiración del mandato o de disolución de la Asamblea funcionará la Diputación Permanente, a la que corresponde velar por los poderes de la Cámara y cuantas otras atribuciones le confiera el Reglamento. Tras la celebración de elecciones, la Diputación Permanente dará cuenta al Pleno de la Asamblea, una vez constituida ésta, de los asuntos tratados y de las decisiones adoptadas.

3. Las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por el Presidente de la Asamblea a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente, de una cuarta parte de los Diputados o del número de Grupos Parlamentarios que el Reglamento determine. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado.

4. Para deliberar y adoptar acuerdos la Asamblea habrá de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, salvo en aquellos supuestos para los que el Estatuto, el Reglamento o las leyes exijan mayorías especiales¹.

COMENTARIO

ANA DEL PINO CARAZO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Elaboración del precepto

El precepto objeto del presente comentario responde a la modificación del Estatuto operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (Boletín Oficial del Estado número 162, de 8 de julio de 1998).

En la redacción originaria del Estatuto el contenido del artículo 14 se integraba en diversos apartados del artículo 13. En concreto, el apartado 4 del antiguo artículo 13 se corresponde con los apartados 1 y 3 del vigente artículo 14, y los apartados 6 y 7 con los 2 y 4, respectivamente. Los preceptos anteriores rezaban lo siguiente: *4. La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias.*

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

En el primer supuesto se reunirá durante un máximo de cuatro meses al año, en dos periodos de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio, el segundo. Las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por su Presidente, con especificación, en todo caso, del orden del día, a petición del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente, de una cuarta parte de los Diputados o del número de Grupos Parlamentarios que el Reglamento determine. [...] 6. Entre los periodos de sesiones ordinarias, en los supuestos de expiración del mandato y de disolución de la Asamblea, funcionará una Diputación Permanente. Su procedimiento de elección, composición y atribuciones será regulado por el Reglamento. Reunida de nuevo la Asamblea, la Diputación Permanente rendirá cuenta de los asuntos tratados y decisiones adoptadas. 7. El Reglamento regulará la publicidad de las sesiones y los quórum y las mayorías requeridas. En todo caso, para la deliberación y adopción de acuerdos, la Asamblea ha de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros si el Estatuto, el Reglamento o las Leyes no exigen otras mayorías más cualificadas.

El texto vigente del artículo 14 obedece al propuesto por cuarenta Diputados pertenecientes a los tres Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid –Popular, Socialista e Izquierda Unida–, autores de la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que se presentó en la Cámara autonómica el 26 de noviembre de 1997 y fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 137, de 1 de diciembre de 1997, páginas 6367 a 6380, sin que se hubiera presentado ninguna enmienda. Tan solo la Ponencia propuso correcciones de carácter gramatical o de estilo que afectaban al artículo 14.2 y 4 y que fueron aceptadas.

1.2. Los periodos de sesiones. Las sesiones ordinarias y extraordinarias

Decían Avril y Gicquel que el tiempo es la medida de cada cosa y las Asambleas viven al ritmo de su paso: de la legislatura a la sesión, pasando por el periodo de sesiones². En efecto, los actuales Parlamentos son instituciones permanentes y ordinarias, mas su actividad es discontinua en el tiempo, porque la democracia representativa exige limitaciones, y entre ellas la temporal, en el ejercicio del poder, motivo por el cual, las Cámaras se renuevan cada cierto periodo de tiempo, llamado legislatura, permitiendo que los ciudadanos, a través del mecanismo de las elecciones, puedan controlar la acción de sus representantes³.

Ahora bien, dentro de la legislatura, que en nuestro ordenamiento jurídico tiene una duración de cuatro años, no todo el tiempo es hábil para desarrollar el trabajo parlamentario, sólo determinados lapsos temporales que en Derecho Parlamentario se denominan periodos de sesiones, en los que se enmarcan las sesiones concretas en que se debaten determinados asuntos fija-

² AVRIL y GICQUEL : *Droit Parlementaire*, Montchrestien París, 1996, p. 97.

³ Vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: «Artículo 73 de la Constitución. Periodos de sesiones» en ALZAGA VILLAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, tomo VI, pp. 473 y ss.

dos en un orden del día. En definitiva, la permanencia de la institución convive con la temporalidad de su funcionamiento.

Pero la racionalización del «tiempo parlamentario» a través de los periodos de sesiones responde no tanto a exigencias democráticas, como a motivos de índole práctico. La existencia de periodos de vacación parlamentaria, que los ciudadanos no siempre entienden en sus justos términos, encuentra su justificación en la necesidad de los Diputados y los Grupos parlamentarios de contar con tiempo suficiente para el estudio reposado y sosegado de los temas pendientes, así como para realizar otras tareas políticas en el seno de sus respectivos partidos y, lo que es más importante, poder mantener el contacto directo con los ciudadanos, asociaciones y grupos de diversa índole, en aras de un mejor conocimiento de sus inquietudes y problemas, a la par que concede al Gobierno unos lapsos temporales libres de la presión del control parlamentario.

Apartándose de lo que constituye la regla general en el Derecho europeo, basado en un único periodo de sesiones al año que, en algunos países se prolonga hasta el siguiente, determinando un sistema de asamblea permanente, en el ordenamiento español, tanto estatal como en los autonómicos, se ha optado por el establecimiento de dos periodos de sesiones al año. Cual sea la duración de estos periodos no es una cuestión baladí. Cuanto mayor es, más tiempo se dispone para el ejercicio de las funciones parlamentarias y, por ende, para el control parlamentario del Gobierno. De ahí que esta cuestión de la duración se encuentre íntimamente ligada a la relevancia de la institución parlamentaria frente al Ejecutivo. Asimismo, el elevado número de asuntos de los que conocen los Parlamentos contemporáneos coadyuva a la ampliación de aquélla.

Precisamente esta última razón expuesta está en la base de la extensión de los periodos de sesiones en la Asamblea de Madrid. En la redacción del Estatuto de 1983 los dos periodos de sesiones anuales presentaban una duración máxima de cuatro meses, duración insuficiente para atender el volumen de competencias que posteriormente la Comunidad de Madrid asumiría; lo que obligó a eliminar esa limitación temporal, permitiéndose en la actualidad celebrar sesiones ordinarias desde septiembre a diciembre y desde febrero a junio, lo que hace un total de nueve meses al año —repárese en que es más del doble que antes de la reforma de 1998—, espacio temporal mucho más acorde con las necesidades reales de la actividad parlamentaria.

La no concreción por el precepto estatutario de las fechas de comienzo y fin de cada periodo de sesiones permite interpretar, y así lo ha hecho el Reglamento de la Asamblea, que es hábil desde el primer día de los meses de septiembre y febrero hasta el último de los de diciembre y junio, aunque la práctica parlamentaria, como se verá, por reminiscencias pasadas discurra por otros cauces.

El apartado comentado contrapone en pie de igualdad las sesiones ordinarias y las extraordinarias, incorporando así una clasificación de las sesiones que atiende al momento en que se celebran: son sesiones ordinarias las que se celebran dentro de los periodos de sesiones en tanto que las extraordinarias tienen lugar fuera de ellos. La letra de los apartados 1 y 3 del artí-

culo 14 del Estatuto dificulta la adopción, en el ordenamiento madrileño, de la interpretación que un sector de la doctrina⁴ mantiene en relación a las Cortes Generales y que la práctica parlamentaria de éstas ha venido a confirmar al entender que la referencia constitucional a las sesiones extraordinarias en realidad lo es a periodos de sesiones extraordinarios. No solo por la contraposición ya referida, que no existe en el precepto constitucional, sino también por la referencia a la concreción del orden del día contenida en el apartado tercero, con la que difícilmente se cohonstaría la petición de un periodo extraordinario de sesiones para, verbigracia, la tramitación de comparecencias relacionadas con un determinado asunto, pues, en opinión de quien suscribe, en tal supuesto no se respetaría la exigencia de un orden del día determinado⁵.

Como es de sobra conocido, por definición toda sesión, ya sea ordinaria o extraordinaria, está íntimamente ligada a un orden del día, lo que pudiera llevar a reputar innecesaria la mención estatutaria al orden del día de las sesiones extraordinarias. Sin embargo, esta referencia, *a priori* superflua, viene a recalcar el carácter extraordinario de la sesión. Si la sesión extraordinaria se fundamenta en la necesidad de tratar con urgencia ciertos asuntos que por su relevancia o por las circunstancias concretas que lo rodean no pueden esperar al inicio del periodo de sesiones, parece lógico que se resalte la necesidad de determinación y taxatividad del orden del día, de modo que no pueda aprovecharse una sesión extraordinaria para tramitar asuntos para los que no estaba convocada empleando el mecanismo reglamentario de la modificación del orden del día.

El desarrollo normativo de estas cuestiones se contiene, como no puede ser de otra forma, en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997. A las sesiones ordinarias y extraordinarias y los periodos de sesiones le dedica el Capítulo Primero, «De las sesiones», del Título VI, «De las disposiciones generales de funcionamiento», artículos 100 y 105, en los que habilita a la Mesa de la Cámara para que con un amplio margen de libertad, al inicio de cada periodo de sesiones, fije un calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre y entre el 1 de febrero y el 30 de junio, excluyendo la última semana completa de cada mes (exclusión que carece de fundamento estatutario explícito, salvo el genérico de la autonomía parlamentaria). La práctica parlamentaria actual, tributaria del momento en que el Estatuto reducía a cuatro meses al año la duración de los periodos de sesiones, tiende a seguir «olvidando» del calenda-

⁴ Entre otros hay que mencionar a SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: «Artículo 73 de la Constitución. Periodos de sesiones», *op. cit.*, MOLAS y PITARCH: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, como defensores de la tesis que mantiene que la expresión constitucional «sesiones extraordinarias» se refiere a periodos de sesiones extraordinarias.

⁵ Existe algún precedente en la Cámara de solicitud de un periodo de sesiones extraordinarias de una Comisión y del Pleno para la tramitación de un proyecto de ley específico; sin embargo, la Mesa de la Cámara lo ha encauzado, a nuestro juicio correctamente, concretando los días de las sesiones extraordinarias. Por otra parte, en alguna ocasión se ha rechazado la solicitud de convocatoria de sesiones extraordinarias de una Comisión de estudio para «sustanciar comparecencias» por no estar especificados los órdenes del día de las sesiones solicitadas.

rio de días hábiles el mes de septiembre, o, todo lo más, limitándolo a la celebración, cuando procede, del debate sobre la orientación política general del Gobierno y, la última semana, a la celebración de reuniones de las Mesas de las Comisiones.

Las sesiones ordinarias del Pleno se celebran el jueves o, si fuera festivo, el inmediato día hábil anterior o posterior, mientras que las sesiones de las Comisiones en el día que tengan fijado en el calendario aprobado por la Mesa. El elevado número de Comisiones (en la actualidad diecinueve permanentes) motiva que la periodicidad de las sesiones de las Comisiones sea diversa, de modo tal que algunas —las que se reputan más importantes— tienen una periodicidad semanal, en tanto que otras se reúnen en semanas alternas, e incluso las hay de periodicidad mensual.

La finalización del periodo de sesiones no comporta la caducidad de los asuntos pendientes. No obstante, sí prevé el Reglamento que las preguntas de respuesta oral y las interpelaciones que se encuentren pendientes de sustanciación a la finalización de un periodo de sesiones se conviertan automáticamente en preguntas de respuesta escrita que han de contestarse antes del inicio del siguiente periodo, salvo que el autor de la interpelación manifieste su deseo de mantenerla para el siguiente periodo de sesiones.

Poco desarrolla el Reglamento el precepto estatutario comentado en lo que se refiere a las sesiones extraordinarias, fijando en uno los Grupos Parlamentarios que, junto con el Gobierno, la Diputación Permanente y una cuarta parte de los Diputados, están legitimados para solicitar su celebración, cumplimentando así la remisión que el Estatuto contiene sobre ello. Repárese en que la exigencia de un solo Grupo parlamentario para la solicitud de sesión extraordinaria rebaja considerablemente el número de Diputados en relación con la cuarta parte de los mismos (en la actualidad treinta), si se tiene en cuenta que bastan cinco Diputados para la constitución de un Grupo; lo que constituye una buena prueba de la relevancia que poseen los Grupos en el sistema parlamentario actual.

El Estatuto exige que la sesión extraordinaria se convoque para tratar un orden del día determinado, sin mayor concreción sobre el momento procedimental en que ese orden del día se fija o el sujeto que ha de hacerlo, en tanto que el Reglamento especifica que la petición de convocatoria debe incluir ya el orden del día, de lo que se infiere que la petición de sesión extraordinaria puede denegarse si no lo concreta.

De las sesiones extraordinarias hay que distinguir aquellas otras sesiones que por *mor* del artículo 101.6 del Reglamento puede la Mesa autorizar para su celebración fuera de los días hábiles fijados en el calendario establecido al inicio del periodo de sesiones o en día distinto o en número diferente a la previamente señalada en el meritado calendario. Aunque estas sesiones han de ser excepcionales y se justifican, al igual que las primeras, por la trascendencia o urgencia de los asuntos a tratar, no son en modo alguno sesiones extraordinarias, sino ordinarias, como con cierta reiteración las califica el Reglamento, evitando cualquier confusión al respecto.

1.3. La Diputación Permanente

Para garantizar la continuidad del Parlamento en los periodos en que no se haya reunido nuestro ordenamiento ha optado, de entre las que ofrece el Derecho comparado, por la figura de las «comisiones ultrapermanentes», en terminología de Pérez Serrano⁶, que proceden de la propia Cámara, como se encarga de señalar el artículo 13.1 del Estatuto, asegurando así que la continuidad de la institución está a cargo de un órgano interno que, además, refleja la composición de la misma.

La composición de la Diputación es cuestión que el Estatuto en su artículo 12.2.c) deja a la regulación reglamentaria con el único condicionante de respetar la proporcionalidad entre los Grupos Parlamentarios. El Reglamento, que regula la Diputación en el Capítulo IV, «De la Diputación Permanente», del Título IV, «De la organización de la Asamblea», artículos 79 a 83, establece como número mínimo el de veinte más los miembros de la Mesa de la Cámara –que también lo es de la Diputación Permanente– y confía a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la determinación del número exacto de Diputados que la componen así como el que corresponde a cada Grupo en proporción a su importancia numérica en la Asamblea, garantizándose en todo caso, con el fin de salvaguardar a los Grupos minoritarios, que todos cuenten, al menos, con un representante, para lo cual se tiene en cuenta la adscripción de los miembros de la Mesa. Son los Grupos los que efectúan las correspondientes propuestas de miembros titulares y suplentes que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, eleva al Pleno, donde se someten a votación de conjunto⁷.

Omite el Estatuto, e igualmente el Reglamento, el momento en que debe procederse a la designación de los miembros de la Diputación Permanente; pero las funciones que desempeña y, sobre todo, los periodos en los que actúa obliga a su designación al inicio de la legislatura, tan pronto se hayan constituido la Cámara y los Grupos Parlamentarios.

Una vez constituida, la Diputación permanece en estado de letargo del que sólo despierta para ejercer sus funciones en dos momentos muy concretos y tasados: por un lado entre los periodos ordinarios de sesiones, es decir, durante las vacaciones parlamentarias y, por otro, en los supuestos de terminación del mandato parlamentario, bien por caducidad del plazo o bien por disolución de la Asamblea.

Atribuye el Estatuto a la Diputación Permanente la genérica y ambigua misión de «velar por los poderes de la Cámara» sobre la que la doctrina⁸ coin-

⁶ PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 762-763.

⁷ En la actual VIII Legislatura la Diputación Permanente se compone de un total de cuarenta y un miembros, de los cuales veintitrés pertenecen al Grupo Popular, catorce al Grupo Socialista y cuatro al Grupo de Izquierda Unida.

⁸ Sobre este tema puede consultarse ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: *La Diputación Permanente en la Constitución Española de 1978*, Universidad Complutense de Madrid, 1992, p. 162; ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: «La Diputación Permanente en el sistema parlamentario español», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8, pp. 133-187; ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 410; JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «La Diputación Permanente y el control sobre los Decretos-leyes», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 15; MELLADO

cide en que no implica ejercer dichos poderes, pero la determinación concreta de las competencias que abarca tan ambigua función vendrá dada por la práctica. Más específicamente el Reglamento añade:

1. Entre los períodos de sesiones ordinarias, le corresponde a la Diputación acordar la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno o de las Comisiones, como ya se ha indicado en el apartado anterior, aunque no es la Diputación Permanente la única legitimada para solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias.

2. En los supuestos de extinción del mandato:

a) Conocer de los asuntos referentes a los derechos y prerrogativas de la Asamblea y de sus miembros.

b) Conocer de las delegaciones de funciones ejecutivas y de representación del Presidente de la Comunidad de Madrid en los miembros del Gobierno.

c) Interponer recurso de inconstitucionalidad y personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta.

d) Efectuar las elecciones, designaciones y nombramientos de personas que correspondan a la Asamblea, siempre que, por razones de urgencia y necesidad, así lo acuerde previamente la mayoría absoluta de sus miembros.

e) Ejercer el control sobre la legislación delegada del Gobierno.

f) Cualquier otra función que le encomiende el Estatuto de Autonomía o el Reglamento.

La estructura interna de la Diputación es sencilla: es presidida por el Presidente de la Cámara, que también lo es de la Diputación y posee una Mesa que es la misma que la de la Asamblea. Su funcionamiento se rige por las normas establecidas para el Pleno, siendo convocada por el Presidente, a iniciativa propia o a petición de un Grupo Parlamentario u una quinta parte de los miembros de la misma.

El precepto glosado prevé la dación de cuentas de las actividades realizadas en su caso por la Diputación Permanente como mecanismo de información a la Cámara. Ahora bien, resulta curioso que la dación de cuentas se circunscriba en el Estatuto, merced a la expresión «tras la celebración de elecciones», únicamente a los casos en que el órgano de continuidad interviene como consecuencia de la extinción del mandato parlamentario y no así en los supuestos en que la Diputación Permanente actúa entre los períodos de sesiones. Tal limitación, que no encuentra justificación suficiente en el hecho de que en el primer supuesto la Cámara a la que se rinde cuentas es diferente de

PRADO, Pilar: «El problema de la continuidad del Parlamento: la Diputación Permanente», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núms. 27-28, 1988, pp. 45-75; RECODER DE CASSO, Emilio: «Artículo 78», *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 2001, pp. 1315 y ss.

aquella de la que procede la Diputación actuante, ha sido obviada por el Reglamento parlamentario (art. 83) que extiende la rendición de cuentas a los dos supuestos en que la Diputación entra en funciones sin efectuar distinguos al respecto, salvo, claro está, en lo atinente al momento: en el caso de extinción del mandato la dación de cuentas debe efectuarse en la sesión constitutiva, en tanto que si la actuación de la Diputación ha tenido lugar entre periodos de sesiones se rendirá cuentas en la primera sesión ordinaria; mas en todo caso, en la práctica se materializa en un informe en el que se deja constancia de las sesiones celebradas, los asuntos tratados y los acuerdos adoptados.

1.4. Quórum y mayorías

El apartado cuarto del precepto comentado contiene varias disposiciones que atañen al funcionamiento interno de la Cámara y que constituyen sendos requisitos para la validez de los acuerdos parlamentarios, a saber: a) convocatoria reglamentaria, b) asistencia de un determinado número de Diputados miembros del órgano correspondiente, lo que se conoce con el término de quórum y c) una mayoría que respalde la decisión adoptada⁹.

a) El primero de ellos, la **convocatoria reglamentaria**, trata de evitar que la Asamblea se reúna al margen del Reglamento y sin respetar los requisitos mínimos indispensables para asegurar el correcto ejercicio de su función por parte de los Diputados; mas renuncia el legislador estatutario a concretar cuáles son dichos requisitos, limitándose a una remisión al Reglamento parlamentario. De la interpretación sistemática de éste resultan las siguientes exigencias:

- Convocatoria previa. El Pleno y las Comisiones serán convocados por su Presidente, a iniciativa propia o a petición de un Grupo o de un quinto de los Diputados miembros de la Asamblea o de la Comisión, respectivamente. Las Comisiones pueden ser también convocadas por el Presidente de la Cámara.
- Fijación del orden del día, el del Pleno por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces y el de las Comisiones por su respectiva Mesa, de acuerdo con el Presidente de la Asamblea, según el calendario de trabajos parlamentarios aprobado por la Mesa.
- Distribución a los Diputados de la documentación que haya de servir de base para el debate con una antelación mínima de veinticuatro horas, salvo acuerdo de la Mesa o de la Mesa de la Comisión, según el caso.

b) Con el segundo de los requisitos, el **quórum**, que garantiza la presencia de un número mínimo de Diputados en la sesión en aras de la «legitimi-

⁹ A los dos primeros se refiere RIPOLLÉS SERRANO como el «procedimiento de constitución objetiva» y «subjetiva» de la Cámara, respectivamente, en «Artículo 79. Las votaciones parlamentarias» en ALZAGA VILLAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, tomo VI, p. 767.

dad» de los acuerdos de la Cámara, parece el estatuyente presuponer el absentismo parlamentario o, al menos, prevenirse de él, aunque no queda claro si instaura el quórum referido al momento de la votación o un quórum de presencia o de constitución. Con la expresión «adoptar acuerdos» no cabe duda que el legislador estatuyente se está refiriendo a la votación, toda vez que el modo de adoptar decisiones en el ámbito parlamentario es la votación en cualquiera de sus modalidades. Sin embargo, la alusión a «deliberar» parece adelantarse a un momento previo la exigencia de quórum por referirse más bien al debate y discusión que precede a la adopción de acuerdos. Así parece haberlo entendido también el legislador reglamentario pues aun cuando la regulación general del quórum se inserta en el Capítulo referido a las votaciones, permite la comprobación del quórum en cualquier momento de la sesión lo que no es congruente con una configuración del quórum como quórum de votación. Además, expresamente en relación a las Comisiones, se refiere a la constitución. Esta interpretación permitiría exigir el quórum aún en los casos en que el órgano parlamentario trate asuntos en relación a los cuales no se adopten acuerdos.

La referencia estatutaria a la «Asamblea» pudiera parecer limitar la exigencia de quórum a las sesiones del Pleno. Sin embargo el desarrollo normativo del precepto comentado desmiente esta interpretación restrictiva toda vez que el artículo 118 del Reglamento expresamente se refiere a la «Asamblea y sus órganos», expresión comprensiva del Pleno, las Comisiones, la Diputación Permanente, la Mesa, la Junta de Portavoces, etc.

La cifra que el Estatuto considera mínima para asegurar que las deliberaciones y decisiones se adoptan con la presencia del número suficiente de Diputados es la mayoría de los integrantes del órgano en cuestión; es decir, la mitad más uno de los miembros de pleno derecho, número que entre la doctrina italiana (Tosi, Mortati)¹⁰, se considera elevado de ahí que en algunos ordenamientos se haya relativizado de modo convencional. Así, por ejemplo en Francia se generó la costumbre de considerar la presencia referida no al salón de sesiones, sino al recinto parlamentario en su conjunto y en Italia se excluye del cómputo los escaños vacantes y las ausencias justificadas por motivos parlamentarios o representativos. La práctica gala no sería fácilmente asumible en nuestro sistema sin violentar la letra y el espíritu de la norma estatutaria; si no se quiere desvirtuar el instituto del quórum, debe entenderse circunscrito a la sala en que se celebra la sesión, en tanto que mayor encaje con la figura tiene la práctica italiana, sobre todo en lo relacionado con la exclusión de las vacantes para fijar cuál es la mayoría. No obstante, el quórum puede verse elevado cuando el Estatuto, el Reglamento o la leyes establezcan mayorías más cualificadas. Así sucede en relación a las Comisiones, para las que el artículo 67.2 del Reglamento exige la presencia de su Presidente o vicepresidente y de su Secretario o Diputado que le sustituya, además de la mitad más uno de sus miembros y el 68.2 para las Mesas

¹⁰ TOSI, Silvano: *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1993, p. 111; MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1975.

de las Comisiones la presencia de su Presidente o Vicepresidente y de su Secretario o su sustituto.

Con el propósito de asegurar la funcionalidad de la Cámara y sus órganos, el Reglamento incorpora una regulación del quórum un tanto más flexible, al presumir con carácter *iuris tantum* su existencia; presunción que puede destruirse si se solicita la comprobación del quórum. Si solicitada tal comprobación –lo que puede hacerse con evidentes fines obstruccionistas– resultara que no hay quórum el efecto previsto en la norma es la obligada suspensión de la sesión por el plazo máximo de dos horas con el fin de permitir la incorporación de más Diputados a la sesión y alcanzar así la presencia mínima requerida. Si a pesar de ello no se lograra, los asuntos deberán someterse a debate y votación en la siguiente sesión del órgano correspondiente. No obstante, en la práctica se hace valer la presunción, de modo que no es habitual la solicitud de comprobación del quórum

c) Por último, la validez de los acuerdos parlamentarios requiere que éstos reciban el respaldo de una determinada **mayoría** que el Estatuto cifra, como regla general –lo que viene a confirmar que la democracia es el juego de las mayorías–, en la «mayoría simple de los miembros presentes», salvo que el propio Estatuto, el Reglamento parlamentario o las leyes exijan mayorías cualificadas.

El Reglamento, en su artículo 119, aclara cómo se efectúa el cómputo de «la mayoría de los miembros presentes», entendiendo que tal mayoría concurre cuando el número de votos afirmativos resulte superior a los negativos, sin tener en cuenta las abstenciones, los votos en blanco o los nulos. Llevado al extremo pudiera darse la hipótesis, un tanto paradójica, de que se adopte un acuerdo con dos votos a favor, uno en contra y un elevado número de abstenciones, de lo que difícilmente puede colegirse, en términos democráticos, que la voluntad del órgano es la de aprobar el asunto.

Estatuto y Reglamento en diversos preceptos exigen para la adopción de ciertos acuerdos una mayoría especial distinta de la simple. Así, en materia legislativa, la delegación en las Comisiones para que actúen con competencia legislativa plena (art. 165 RAM), la aprobación de las proposiciones de ley a remitir al Congreso de los Diputados (art. 176 RAM) o el acuerdo de retirada de la proposición si se extinguiera el mandato parlamentario (art. 245 RAM), los proyectos de ley cuya adopción se soliciten al Gobierno del Estado (art. 177 RAM) y la reforma del propio Reglamento parlamentario (art. 12.1 EAM y DA Segunda RAM) requieren el acuerdo de la mayoría absoluta, esto es, un número de votos afirmativos superior a la mitad de los miembros de pleno derecho del órgano correspondiente. Por otra parte, la modificación del Estatuto de Autonomía precisa el respaldo de una mayoría cualificada de dos tercios (art. 64 EAM). En el ámbito del control parlamentario, la investidura del Presidente de la Comunidad en primera votación (art. 18.3 EAM y 183 RAM) y la aprobación de una moción de censura (art. 20.1 EAM y 189 RAM) necesitan, asimismo, la mayoría absoluta.

Para la designación de personas, como la elección del Presidente de la Asamblea en primera vuelta (art. 52 RAM) o del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid (art. 227 RAM) es necesaria también mayoría absoluta. Esa misma mayoría exige el Reglamento para el acuerdo del Pleno (art. 103) o de la Comisión (art. 104) sobre el carácter secreto de la sesión o para que se produzca una nueva elección de la Mesa si con motivo de los recursos contencioso-electorales se alterase la titularidad de los escaños (art. 51.3 RAM); así como para el acuerdo de la Diputación Permanente sobre interposición del recurso de inconstitucionalidad y personación ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad o sobre la concurrencia de razones de urgencia que justifiquen la elección de personas (art. 82 RAM). En un supuesto requiere el Reglamento la unanimidad; se trata de la elevación al Pleno por la Junta de Portavoces de una propuesta de declaración institucional (art. 243 RAM).

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

La Constitución española regula en diversos preceptos los contenidos del artículo objeto del presente comentario. De los periodos de sesiones –con el mismo número, duración y fechas que en el Estatuto de Madrid– y las sesiones extraordinarias da cuenta el artículo 73, en tanto que la Diputación Permanente se regula en el artículo 78 con un mayor detalle en cuanto a composición y funciones que el precepto madrileño; y del régimen de quórum y mayorías se ocupa el 79.1 y 2, con alguna diferencia respecto al artículo 14.4 del Estatuto de Madrid, ya reseñada, en lo que se refiere al tipo de quórum exigido.

En el ámbito autonómico, la mayoría de los Estatutos de Autonomía prevén expresamente, al igual que el madrileño, la reunión de la Cámara en sesiones ordinarias y extraordinarias (Andalucía –art. 103.3, inciso inicial–, Aragón –art. 40.1–, Canarias –art. 12.6, inciso inicial–, Cantabria –art. 12.3–, Castilla-La Mancha –art. 11.3–, Castilla y León –art. 13.5–, Extremadura –art. 27.2–, Galicia –art. 12.3– y Comunidad Valencia –art. 25.3–). Los demás Estatutos, es decir, los del Principado de Asturias, Cataluña, Islas Baleares, Región de Murcia, Navarra¹¹, La Rioja y País Vasco, no lo contemplan explícitamente aunque de la regulación de las condiciones para la convocatoria de las sesiones extraordinarias, que todos ellos incorporan, se infiere implícitamente que las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias.

Salvo el Estatuto gallego, los demás (artículos 103.3 del Estatuto de Andalucía, 40.3 de Aragón, 27.2 del Principado de Asturias, 12.6 de Canarias, 12.3, párrafo segundo, de Cantabria, 60.1 de Cataluña, 11.3 de Castilla-La Mancha, 13.5 de Castilla y León, 27.3 de Extremadura, 45.4, párrafo segundo de las Islas Baleares, 26.2 de la Región de Murcia, 17.3 de Navarra, 25.3

¹¹ Las referencias al Estatuto de Navarra deben entenderse hechas a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

de la Comunidad Valenciana y 27.3 del País Vasco) regulan la convocatoria de las sesiones extraordinarias del Parlamento autonómico, con un doble contenido común a prácticamente todos y triple en algunos casos. Por una parte, se exige que la convocatoria sea para un orden del día determinado, si bien el Estatuto andaluz guarda silencio en este punto. Por otra, se indican, con variedad de posibilidades, los sujetos que pueden solicitar la convocatoria de la sesión extraordinaria. De similar contenido al Estatuto madrileño, en cuanto a que la convocatoria pueden solicitarla el Gobierno, la Diputación Permanente, una cuarta parte de los Diputados y el número de Grupos que determine el Reglamento parlamentario, es el canario. Algunos reducen a un quinto el número de Diputados necesarios para solicitar la sesión extraordinaria (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, Navarra y Comunidad Valenciana), mientras que el Estatuto vasco lo eleva a un tercio. Otros no contemplan a los Grupos parlamentarios como eventuales proponentes de la convocatoria de sesiones extraordinarias (Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Región de Murcia y País Vasco). Un tercer grupo de Estatutos añaden al Presidente de la Comunidad (Andalucía) o lo incorporan en sustitución del Gobierno (Cataluña y Castilla-La Mancha). En ciertas Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña e Islas Baleares) su Estatuto exige para la convocatoria de la sesión extraordinaria el acuerdo previo de la Diputación Permanente. Finalmente, excepción hecha de los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Principado de Asturias, Islas Baleares, Región de Murcia, La Rioja y País Vasco, se incluye la mención al órgano que realiza la convocatoria de la sesión extraordinaria: la Presidencia.

En relación a la determinación de los periodos de sesiones, el Estatuto gallego lo omite. El resto puede ser clasificado en tres grupos. Por un lado, los Estatutos, como el de Castilla-La Mancha (art. 11.3) y Cataluña (art. 60.1), que remiten al Reglamento parlamentario. Por otro los que, al igual que el madrileño, fijan dos periodos de sesiones, el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio, como es el caso de los artículos 40.2 del Estatuto de Aragón, 27.1 del Principado de Asturias, 12.3 de Cantabria, 27.2 de Extremadura, 26.1 de la Región de Murcia, 17.2 de Navarra (con límite de dieciséis sesiones plenarias) y 18.5 de La Rioja. Por último, los que establecen una duración en días o meses: ciento veinte días (Canarias –art. 12.6– y Castilla y León –art. 13.5–, en este último caso entre septiembre y diciembre y febrero y junio), mínimo ocho meses al año (País Vasco –art. 27.2–, Andalucía –art. 103.3 y Comunidad Valenciana –art. 25.3–, en estos dos últimos supuestos comenzando el primer periodo en septiembre y el segundo en febrero); u ocho meses entre septiembre y diciembre el primero y febrero y junio el segundo (Islas Baleares –art. 45.4–).

La previsión de una Diputación Permanente para actuar en los supuestos en que el Parlamento no esté reunido, haya expirado el mandato o haya sido disuelto se incluye en los artículos 39.4 del Estatuto de Aragón, 29.3 del Principado de Asturias, 14 de Cantabria, 11.5 de Castilla-La Mancha, 59.4 de Cataluña, 20.4 de Extremadura, 46 de las Islas Baleares, 28.3 de la Región de

Murcia y 18.6 de La Rioja. En los demás tan solo se menciona la Diputación Permanente con ocasión de la regulación de otras cuestiones.

En cuanto al quórum y régimen de mayorías, algunos Estatutos guardan silencio al respecto, mientras que la mayoría lo regula en términos similares al precepto comentado. Así sucede en los artículos 27.4 del Estatuto del Principado de Asturias, 12.3 de Cantabria, 60.3 de Cataluña, 28.2 de Extremadura, 45.5 de las Islas Baleares, 26.4 de la Región de Murcia, 18.7 de La Rioja y 25.4 de la Comunidad Valenciana. En el artículo 12.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias se recoge una reserva para salvaguardar los intereses de las islas, de modo que si bien la regla general es la adopción de acuerdos por mayoría simple, se prevé que si al menos los dos tercios de los Diputados representantes de una misma isla se opusieran por considerar el acuerdo perjudicial para la misma, se pospondrá el asunto a la siguiente sesión.

III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL¹²

En materia de sesiones extraordinarias, el Supremo Intérprete de la Constitución se ha pronunciado en la Sentencia 81/1991, de 22 de abril y en el Auto 42/1997, de 10 de febrero.

Sobre la mayoría simple como regla general para la adopción de acuerdos, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, (en similar sentido la Sentencia 33/1993, de 1 de febrero) mantiene que nuestra Constitución ha instaurado una «democracia basada en el juego de las mayorías» y únicamente en supuestos tasados y excepcionales una «democracia de acuerdo» basada en mayorías cualificadas o reforzadas.

Ahora bien, lo anterior no obsta para que, como se afirma en la STC 179/1989, de 2 de noviembre, en algunos procedimientos parlamentarios, en aras de obtener un mayor consenso, de proteger más eficazmente los derechos de las minorías u otros objetivos razonables se exijan mayorías cualificadas, por lo que no puede considerarse inconstitucional por vulneración del artículo 1.1 de la Constitución la exigencia de mayorías reforzadas en ciertos procedimientos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Ante la ausencia de previsiones constitucionales al respecto, el punto de referencia para determinar la legitimidad constitucional de las disposiciones reglamentarias en esta materia son las normas contenidas en el correspondiente Estatuto de Autonomía. Asimismo, la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, recalca que el requerimiento de mayoría absoluta se erige en garantía de los derechos de las minorías.

¹² Para un examen de la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria sistematizada y extractada consúltese ARCE JANÁRIZ, Alberto: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Aranzadi. Navarra, 2004.

Artículo 15

1. La Asamblea ejerce la potestad legislativa en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, recogidas en el artículo 26 del presente Estatuto.

Igualmente ejerce la potestad legislativa en las materias previstas en el artículo 27 de este Estatuto, así como en aquellas que se le atribuyan, transfieran o deleguen en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

2. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por ley de la Asamblea se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, para las materias a las que se refiere el apartado 1.

3. La Asamblea solamente podrá delegar 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.

COMENTARIO

CÉSAR AGUADO RENEDO

INTRODUCCIÓN

Los artículos 15 y 16 ponen término a la regulación sistemática que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad contiene de la Asamblea de Madrid, a la que su Título I dedica el primero de sus Capítulos. El contenido de ambos artículos viene constituido por la atribución y la regulación de la mayor parte, y desde luego de las principales, funciones de la Asamblea, tras haberse ocupado antes el estatuyente en el mismo Capítulo de su composición, del estatus de sus miembros, de su capacidad de autorregulación, de su estructura y de su funcionamiento. La versión actual de los dos artículos es fruto de la reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid llevada a cabo por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio¹, y ambos vienen a ser concreción de las atri-

¹ De cuya importancia en relación con la Asamblea da cuenta la Exposición de Motivos de la misma al declarar que “se trataba de reforzar sus funciones... a fin de permitir a la misma desarrollar adecuadamente las funciones que le corresponden, tanto en el ejercicio de la potestad legislativa como en las funciones de impulso y control del Gobierno autonómico”. Hasta ese momento, el artículo 15 lo ocupaban los números 1 y 2 del artículo 15 actual, mientras que el artículo 16 contenía lo que en la actualidad determina el número 3 del mismo artículo. 15; por su parte, la regulación que disponía el

buciones genéricas de la Asamblea que previamente se han enunciado en el artículo que abre el Capítulo I en cuestión: el artículo 9.º, de modo que puede decirse que los artículos 15 y 16 constituyen desarrollo del genérico artículo en cuestión. De este modo, el artículo 15 se dedica monográficamente a la potestad legislativa de la Asamblea, los números 1 y 2 del artículo 16 se dedican también monográficamente a la relación de la institución representativa con la ejecutiva, esto es, el Gobierno, a su impulso, orientación y control, en los términos del citado artículo 9.º; y el último de los preceptos, el artículo 16.3, enumera un repertorio de atribuciones de la Asamblea (no pocas de ellas especificadas en otros preceptos del mismo Estatuto) con la aparente finalidad, cabe deducir, de significar tanto la importancia de las singularizadas en los citados artículos 15 y 16.1 y 2, como las que incluye el propio artículo 16.3 respecto de las restantes a las que no alude y que pudieran aparecer en otros preceptos estatutarios (o, en su caso, legales). Se trata de un modo de proceder similar al de otros Estatutos, pero que, como se dirá en su lugar correspondiente, no añade jurídicamente nada al acervo de facultades que corresponden a la Asamblea cualquiera que sea la fuente que se las atribuya.

1. La Asamblea ejerce la potestad legislativa en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, recogidas en el artículo 26 del presente Estatuto.

Igualmente ejerce la potestad legislativa en las materias previstas en el artículo 27 de este Estatuto, así como en aquellas que se le atribuyan, transfieran o deleguen en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

Concordancias legislativas: arts. 30, 34.2 y 42 EACM.

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 19.1 EALR, 15.1 EAEL, 106.1.º EAA.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 15 EACM se dedica monográficamente a la potestad legislativa de la Asamblea de Madrid determinándola en tres extremos: la determina por referencia a la mayor parte del acervo competencial de la Comunidad que requiere actividad legislativa y que los artículos 26 y 27 EACM detallan (art. 15.1); especifica la titularidad de la iniciativa legislativa autonómica (art. 15.2); y posibilita, condicionadamente, la delegación legislativa (art. 15.3). No se agota con tales extremos la regulación estatutaria relacionada con la función legislativa de la Asamblea: ni en cuanto a su ámbito (pues no son pocos los preceptos estatutarios distintos de los artículos 26 y 27 que requieren de la actuación legislativa de la Asamblea, como se verá en el comentario

entonces artículo 14 es ahora, junto con otros contenidos añadidos, el artículo 16. El cambio de orden resultante de la reforma citada (primero –artículo 15– lo referido a la potestad legislativa específicamente, y después –artículo 16– otras funciones), resulta, sin duda, más correcto que el anterior.

al siguiente artículo 16 EACM), ni en cuanto al procedimiento legislativo [al que se refiere el anterior art. 12.2.f) del Estatuto constituyéndolo en reserva de Reglamento parlamentario], ni en cuanto a la promulgación y publicación de la ley (a la que se alude en el posterior art. 40.1)². La atribución genérica de la potestad legislativa de la Asamblea tiene lugar antes, en el artículo 9º que se acaba de citar y que se ha dicho que enuncia las competencias en general del órgano representativo, el cual comienza afirmando que «La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad...». Dando por supuesto el carácter legislativo de la potestad normativa de los órganos representativos incluso de las Comunidades que no accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE (únicas de las que la Constitución predica la obligación de que cuenten con una «Asamblea Legislativa» –art. 152.1–), como es la de Madrid³, cuestión pacífica a estas alturas⁴, es evidente que el número 1 del artículo 15 lo que hace es concretar dicha potestad en su proyección competencial como hemos dicho, esto es, en lo referido al tipo de materias en las que a la Comunidad le cabe competencia legislativa, remitiéndose para ello a las competencias asumidas, enumeradas en dos artículos: materias respecto de las que ostenta competencia exclusiva (art. 26 EACM) y materias respecto de las que ostenta competencia legislativa compartida (el «desarrollo legislativo» de la legislación básica del Estado: art. 27 EACM).

No es precisamente habitual este modo de proceder entre el resto de los Estatutos: en rigor, la especificación del tipo de potestad legislativa que corresponde ejercer a la Comunidad de Madrid según se trate de competencias exclusivas o compartidas, únicamente tiene paralelo en el Estatuto de La Rioja. Lo común es que sólo se especifique que corresponde a la Comunidad Autónoma la potestad legislativa condicionada por lo que sobre la misma materia disponga la legislación estatal, esto es, lo que se conoce como competencias compartidas, en el encabezamiento de los títulos competenciales correspondientes. Y en el caso del Estatuto de Madrid seguramente ello hubiera resultado también más acertado, porque es obvio que en las competencias exclusivas la Comunidad puede ejercer plenamente su potestad legislativa, que en las de competencia legislativa compartida dicha potestad ha de limitarse a su desarrollo legislativo y, en fin, que en las delegadas o transferidas *ex art.* 150.1 y 2 CE podrá ejercerla en las condiciones que establezcan las normas

² Esta ubicación de la promulgación y publicación del producto normativo propio de la Asamblea, la ley, ha de calificarse como poco de sorprendente, toda vez que se halla en el Capítulo dedicado al régimen jurídico de la Administración: por muy poco partidario que se sea de que la promulgación y la publicación formen parte propiamente del procedimiento legislativo constituyendo una fase perfecta de la ley, y se considere que constituyen una mera fase de integración de la eficacia de la norma, cualquier mínima consideración sistemática conduce a entender estatutariamente desubicada la referencia a dichos trámites. Pero aquí no corresponde el comentario al precepto que alude a estos, sino remitirse al que de él se haga.

³ Cfr. el comentario al artículo 1.1 de este Estatuto.

⁴ Una buena exposición de los fundamentos de dicho tipo de potestad para las Comunidades a las que no se refiere el artículo 151 CE, que son la gran mayoría como es de sobra sabido, puede encontrarse en el Estudio Preliminar de ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., MARAZUELA BERMEJO, A. y DEL PINO CARAZO, A., *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, CEPC-BOE, 2001, pp. 58 y ss.

estatales de atribución, transferencia o delegación. Por lo demás, que el artículo 15.1 EACM disponga lo que dispone no empece para que cualquier otro precepto estatutario pueda añadir o alterar el ámbito material legislativo que le cabe a la Asamblea y, así, sin ir más lejos, el artículo 29 EACM atribuye también a la Comunidad de Madrid «el desarrollo legislativo» de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, lo que, evidentemente, aun no haciendo referencia a dicha materia ni el artículo 26 ni el artículo 27 del Estatuto, únicos a los que, como hemos visto, se remite el artículo 15.1, no ha impedido que la Asamblea legislase cuanto ha considerado conveniente sobre la misma en aplicación o desarrollo del mismo⁵. En suma, nada añade ni quita el primero de los párrafos del artículo 15 EACM a lo que va de suyo conforme a los preceptos estatutarios que determinan competencias, pues en el régimen de éstas va incluido, como primer dato, si las mismas comprenden o no la potestad legislativa y, de comprenderla, con qué alcance⁶.

Por lo demás, resulta de interés reseñar que la VII Legislatura (noviembre 2003-junio 2007) que acaba transcurrir cuando se realiza este comentario, ha supuesto una importante novedad en punto al ejercicio cuantitativo de la potestad legislativa por la Asamblea de Madrid, y es una muy sensible disminución en la producción de leyes: en 2006 fueron cuatro, en 2005 ocho, en 2004 siete y en 2003 una (si bien este último año sólo es computable desde noviembre, tras la efímera VI Legislatura –junio a noviembre de 2003– como consecuencia de los conocidos sucesos que tuvieron lugar a su inicio). Si se compara con la media estadística de leyes generadas por la Asamblea en las cinco primeras Legislaturas, que es de unas sesenta por Legislatura, el dato resulta llamativo. No hay relación directa de estos números con el tipo de mayoría parlamentaria que ostente la fuerza política ejerciente del gobierno, pues la II y III Legislaturas fueron protagonizadas por un gobierno respaldado por la mayoría simple de la Asamblea y entre las dos se aprobaron prácticamente un centenar de leyes, mientras que en esta VII Legislatura, en la que se ha aprobado un veintena, al ejecutivo lo respaldaba una mayoría absoluta. Mucho más tiene que ver el número de leyes emanadas con la asunción de nuevas competencias, y, así, en la IV Legislatura, en la que tuvo lugar la reforma del Estatuto de Autonomía de Madrid mediante Ley 10/1994, de 24 de marzo, por la que se ampliaron las competencias conforme a los pactos auto-

⁵ La cuestión es tanto más llamativa cuanto que dicha competencia aparecía asumida por la Comunidad de Madrid en esos mismos términos desde la reforma del Estatuto de 1994 (ocupando entonces el art. 30: lo que hizo la reforma estatutaria de 1998 respecto de la misma fue únicamente reenumerarla como artículo 29).

⁶ Más apropiadas que la del artículo 15.1 EACM resultan las fórmulas que usan el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 15: «Corresponde a las Cortes de Castilla y León: 1. Ejercer la potestad legislativa de la Comunidad en los términos establecidos por la Constitución, por el presente Estatuto y por las leyes del Estado que les atribuyan tal potestad») o el reciente Estatuto andaluz (art. 106: «Corresponde al Parlamento de Andalucía: 1.º El ejercicio de la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma, así como la que le corresponda de acuerdo con el artículo 150.1 y 2 de la Constitución»), que junto con los de La Rioja y Madrid, son los únicos que especifican en el artículo dedicado a las atribuciones del órgano legislativo su característica potestad de legislar, aunque tampoco con las redacciones transcritas parece que resulten aquellos especialmente necesarios.

nómicos de 1992, se elaboraron por la Asamblea el mismo número de leyes que en las dos anteriores en conjunto.

Señalada esta causa lógica, sin embargo, parece que la actividad legislativa de los órganos legislativos autonómicos, incluido el de Madrid, ha obedecido en alguna medida también a causas menos acordes con el ideal de la institución legislativa, empezando quizá por la búsqueda de una imagen justificativa de su existencia: la regulación de determinadas materias (artesanía, protección del arbolado, etc.), remitiendo las sanciones que en su caso se prevén respecto de las mismas a un régimen general legal, parece que poco se hubiera resentido de hacerse mediante normas infralegales. En todo caso, llegados a una etapa en la evolución de la descentralización del Estado en la que no parece que reste mucho margen para que las Comunidades Autónomas en general, y la de Madrid en particular, asuman nuevas competencias en cantidades equivalentes a su momento fundacional y al de la modificación estatutaria de 1994 citada, parece que la actividad legiferante debiera morigerarse en correspondencia con la naturaleza de una potestad de la trascendencia de la legislativa, que tiene unas consecuencias no precisamente banales tanto en relación con su obligatoriedad aplicativa (y previamente, de mero conocimiento) para los operadores jurídicos, como en relación con su control⁷.

Por último, ha de apuntarse que la potestad legislativa de la Asamblea en las materias objeto de competencia plena no incluye la potestad reglamentaria innovadora (esto es, lo que la doctrina conoce como reglamentos jurídicos, frente a los meramente organizativos), pues el art. 34.2 EAM reserva tal tipo de potestad al poder ejecutivo.

2. La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por ley de la Asamblea se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, para las materias a las que se refiere el apartado 1.

Concordancias legislativas: Arts. 139, 140 y 151.1 RAM; Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 27.4 EAPV, 13 EAG, 31 EAAst., 15 EACant., 20 EALR, 30.1 EARM, 12 EACLM, 12.5 EACana., 19 LORARFNa., 23 EAE, 16 EAEL, 26 EACV, 62 EAC, 26.3 EAIB, 111.1 y 2 EAA, 42 EAARA.

Jurisprudencia constitucional: ATC 428/1989, de 21 de julio, en relación con la iniciativa legislativa popular en Castilla La Mancha, ATC 570/1989, de 27

⁷ Control que no pueden instar directamente ni órganos ni fracciones de órganos *ad intra* de la Comunidad, y menos aún los particulares, ante el órgano que lo tiene encomendado en monopolio, según se encarga de recordar el artículo 42 del propio Estatuto de Madrid: «Las Leyes de la Asamblea estarán sujetas *únicamente* al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional».

de noviembre, en relación con la inadmisión de una proposición de ley del Ayuntamiento de Toledo ante las Cortes de Castilla La Mancha, y STC 76/1994, de 14 marzo, en relación con la inadmisión por la Mesa del Parlamento Vasco de una propuesta de iniciativa legislativa popular.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La iniciativa legislativa es objeto de una doble remisión normativa por parte del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en sintonía con el resto de los Estatutos: la iniciativa legislativa típica o habitual, atribuida al Gobierno regional y a los miembros de la Cámara o a los Grupos en los que aquellos han de integrarse, es remitida al Reglamento de la institución parlamentaria para su concreción; la menos típica, de origen popular o municipal, a un ley *ad hoc*, que es la reseñada en la concordancia.

En cuanto a la primera, cabe reseñar la especificación de la iniciativa en favor de los Grupos Parlamentarios, y no sólo de estos individualmente considerados. Se trata de una especificación en la línea del funcionamiento típico de las instituciones legislativas continentales actuales, que obedecen a una estructura «grupocrática» (MANZELLA), por lo que puede reputarse de una especificación correcta⁸. Por contra, la generalidad de los Estatutos (salvo los de Valencia: art. 26.2, y Cataluña: art. 62.1), omiten en su regulación de la iniciativa legislativa a los citados Grupos. En cuanto a la segunda remisión aludida, todos los Estatutos hacen referencia a la iniciativa popular, pero no todos con la misma expresión que usa el Estatuto de Madrid, y con él algunos otros, de «iniciativa legislativa popular»: algunos (Asturias, Murcia, Baleares) emplean la de «iniciativa popular» sin más, tal y como hace el art. 87.3 CE, y más aún usan la expresión «iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley» (los del País Vasco, Galicia, Cantabria, Canarias, Extremadura), que todavía resulta técnicamente más adecuada conforme a los razonamientos que hace ya tiempo expuso ARAGÓN REYES, distinguiendo entre «propuesta de iniciativa» e «iniciativa legislativa propiamente dicha», para significar que la iniciativa popular (como la de los ayuntamientos a la que ahora se aludirá, y otras⁹), es mera propuesta de iniciativa, pues su presentación no da lugar a los efectos que comporta la verdadera iniciativa¹⁰.

⁸ Frente a algún otro caso en el que el Estatuto reserva a los Grupos parlamentarios el papel de cauce indefectible para llevar a cabo tal iniciativa, algo que después desmiente, lógicamente, el correspondiente Reglamento parlamentario: cfr., p. ej., el tenor literal del art. 12.1 EACL M *versus* los arts. 131 y 155 del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha, que diferencian la iniciativa de los Diputados individualmente considerados de la de los Grupos Parlamentarios.

⁹ Como la de los Grupos Parlamentarios y la del número de parlamentarios que en cada caso se determina que pueden presentar un texto ante la Cámara (aunque hay regímenes particulares en este sentido, como el de Murcia, en el que, en coherencia con el papel que ha pretendido dar a sus parlamentarios individualmente considerados, el Reglamento de la Asamblea Regional especifica que no será menester que la Cámara haga suya la iniciativa de los diputados regionales a través de la toma en consideración: art. 88.1.2.º).

¹⁰ ARAGÓN REYES, M., «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, hoy en su obra recopilatoria *Estudios de Derecho Constitucional*, C.E.P.C., 1998, concretamente en pp. 334-6.

Más interés práctico en principio tiene el régimen de la iniciativa popular autonómica en relación con el régimen estatal del mismo tipo de iniciativa. Nos referimos a la remisión de aquél al art. 87.3 CE y, por extensión, a la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular a la que se remite el precepto en cuestión¹¹ como marco en el que dicha iniciativa ha de encuadrarse para poder ser ejercida en el ámbito de la Comunidad Autónoma, remisión generalizada que en algunos casos tiene lugar desde el propio Estatuto¹², y en otros, como en el de Madrid, tiene lugar en virtud de lo dispuesto en la ley autonómica que desarrolla esta previsión de la iniciativa popular y de los Ayuntamientos en materia legislativa¹³. Se trata, a nuestro juicio, de un condicionamiento por remisión netamente voluntario por parte de los ordenamientos autonómicos, puesto que el artículo 87.3 CE se refiere únicamente a la potestad legislativa estatal, que es la que regula el Título III de la Constitución en cuyo Capítulo Segundo se incardina el citado artículo 87.3 CE¹⁴, y el Estatuto, como fuente superior de producción (en lo que no esté determinado por la Constitución, claro está) del ordenamiento autonómico, puede disponer, respecto de la potestad legislativa autonómica el régimen de iniciativa popular o municipal que mejor estime el específico estatuyente de que se trate: desde el número de firmas exigidas para la presentación de tales tipos de propuestas (50.000 es el que fija la mencionada Ley 6/1986 de la Asamblea sobre tal iniciativa), hasta las materias excluidas (de hecho, el citado art. 2.º.2 de dicha Ley excluye de la iniciativa popular y de los Ayuntamientos materias que el legislador autonómico ha considerado improcedentes para tal caso: empezando por las materias que no son objeto de competencia legislativa plena de la Comunidad –lo que restringe la iniciativa popular y de los ayuntamientos al supuesto del primer párrafo del artículo 15, excluyéndola del supuesto contemplado en el segundo párrafo–, y terminando por la organización de las instituciones de autogobierno, pasando por las de naturaleza tributaria y presupuestaria y las que regulan la iniciativa y el trámite legislativo en cualquiera de sus fases¹⁵),

¹¹ Dicha Ley es la L.O. 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (LOILP), recientemente reformada por L.O. 4/2006, de 26 de mayo.

¹² P. ej., art. 19.2 LORARFN., 12.5 EACana., 23.2 EAE, 16.2 EAEL, 111.2 EAA, así debe entenderse la referencia del artículo 30.1 EARM.

¹³ La Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, que establece en su artículo 2.º.1: «La iniciativa legislativa a que se refiere el artículo anterior se ejercerá, de acuerdo con el principio de competencia establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y dentro de los límites fijados por el artículo 87.3 de la Constitución».

¹⁴ De hecho, la LOILP, ni originariamente ni en su reciente reforma alude para nada a la iniciativa popular de las Comunidades Autónomas ni a que su régimen haya de considerarse supletorio del que puedan establecer sobre la materia dichas Comunidades (al estilo, p. ej., del art. 1.2 LOREG, apenas unos meses posterior a aquella).

¹⁵ Supuesto este último que, en rigor, resulta superfluo, pues si la iniciativa legislativa la regula directamente el Estatuto, sin posibilidad alguna de entender que quepan otras iniciativas que las previstas por él, y si la regulación del procedimiento legislativo está reservado al Reglamento parlamentario *ex* art. 12.2.f) EACM hoy (*ex* art. 13.5 al tiempo de la emanación de la Ley 6/1986), no hay margen en tal materia para la iniciativa popular o municipal aunque no lo especificase la Ley 6/1986.

siempre, naturalmente, teniendo muy presente lo señalado por la Constitución¹⁶.

La postura señalada es contraria a la mantenida por buena parte de la doctrina, al menos hace tiempo¹⁷, que, sobre la premisa de que el art. 87.3 CE es una especificación del derecho fundamental a la participación política que garantiza el art. 23.1 CE, concluye que la Ley Orgánica a la que remite aquél, la LOILP, resulta un desarrollo de dicho derecho fundamental y, en cuanto tal desarrollo, no puede ser ignorado por los poderes públicos autonómicos. Ahora bien, una cosa es que esta iniciativa comporte el ejercicio para los que intervienen en ella del derecho de participación política, y otra que haya de considerarse desarrollo de aquél derecho fundamental la ley orgánica a la que se remite el art. 87.3 CE. La reserva de ley que contiene este precepto nada tiene que ver con la reserva del art. 81.1 CE referida al desarrollo de los derechos fundamentales, sino que es una decisión del constituyente, en su calidad de autor de la fuente de fuentes, que ha considerado oportuno exigir en la Cámara baja un consenso superior al habitual para regular un instrumento de participación directa que constituye una excepción a la democracia representativa por la que se inclina decididamente. Por eso la existencia misma de la iniciativa popular queda al albur de lo que determine cada estatuyente (y, así, en el caso del Estatuto de Castilla y León, no la contempló hasta su reforma de 1999), sin que en ningún caso pudiera entenderse posible si aquél la omite entre los contenidos estatutarios. En consecuencia, y *a fortiori*, cada ordenamiento autonómico podrá determinar el régimen que estime más oportuno, tanto en cuanto a las materias excluidas o incluidas en dicha iniciativa popular, como en cuanto a los trámites que la misma ha de observar en su respectivo sub-ordenamiento, sin que deba sentirse especialmente vinculado a lo dispuesto en la LOILP¹⁸, e incluso estableciendo extremos concretos que difieran de lo señalado por ésta¹⁹. No otra cosa parece que puede deducirse de la doctrina reiterada del Tribunal conforme a la cual, «...de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas. Esta doctrina ha sido aplicada en varias ocasiones por el Tribunal en rela-

¹⁶ Así, p. ej., por señalar directamente un razonamiento del Tribunal Constitucional, «Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de ésta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta sí legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión» (STC 76/1994, de 14 marzo, FJ 5).

¹⁷ Así, P. BIGLINO CAMPOS, en «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», *R.E.P.*, núms. 46-47, 1985, p. 301, M. CONTRERAS, «Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)», *R.C.G.*, núm. 8, 1986, p. 83, o M. ARAGÓN REYES, en su glosa sobre el artículo 33 de los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Andalucía* (S. Muñoz Machado, dir.), MAP-IEAL, 1987, p. 597.

¹⁸ En el mismo sentido, A. RALLO LOMBARTE, *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Universidad Jaume I, 1993, p. 270.

¹⁹ Tal y como dejó sentado la STC 76/1994, de 10 de marzo, por poner un ejemplo práctico, respecto de «la iniciativa y el procedimiento legislativo», materia excluida por la Ley reguladora de la iniciativa popular en el País Vasco —que, como antes se ha dicho, también excluye la Ley madrileña correspondiente—, a la que la LOILP no hace referencia alguna.

ción, precisamente, a preceptos constitucionales que establecen requisitos relativos a la elaboración y aprobación de fuentes normativas del Estado. Así, por ejemplo, en el ATC 428/1989 se precisó que los artículos de la Constitución que regulan la iniciativa legislativa popular en el ámbito de la legislación estatal no son de aplicación a las Comunidades Autónomas.» (STC 116/1994, de 18 de abril, FJ 5). Dicho todo o anterior, nada impide que el estatuyente al contemplar la iniciativa popular, o el legislador autonómico que desarrolle dicha previsión, se remitan al régimen estatal de la misma, como ha sido opción del todo generalizada, pero como opción, no como obligación (al igual que veremos en el siguiente apartado de este mismo precepto sobre la delegación legislativa).

En cuanto a la iniciativa conferida a los Ayuntamientos²⁰, el legislador autonómico madrileño la ha condicionado a la intervención de al menos tres Ayuntamientos siempre que su censo conjunto supere los 50.000 electores, en evidente concordancia con el número de firmas exigidas para la iniciativa popular, o, sin necesidad de alcanzar este número, a que los Ayuntamientos que interesen la iniciativa sean diez que resulten limítrofes («entre sí», *sic*) (art. 14.1 de la Ley 6/1986).

Ha de considerarse indudablemente coherente con lo que es un Estado descentralizado, caracterizado por la mayor proximidad entre representantes y representados, esa doble previsión de la mayoría de Estatutos de Autonomía, y entre ellos el de Madrid, de que un colectivo de electores o un número de órganos representativos de entes territoriales inferiores, en ambos casos con suficiente entidad, disponga de un cauce institucional para proponer al órgano representativo de la Comunidad Autónoma que una determinada materia sea regulada de un determinado modo. En tal sentido, no sería impropio que apareciesen en el mismo texto estatutario garantías acerca de la suficiencia de la entidad del colectivo de electores, o del número o importancia de los ayuntamientos que ponen en marcha el cauce institucional de una propuesta legislativa, cosa que hoy solamente sucede en la LORARFN. (art. 19.1.c) y en el nuevo Estatuto de Autonomía balear (art. 26.2 y 3), respecto de la ejercida por los entes territoriales inferiores. No obstante, esa falta de garantías no resulta ciertamente una deficiencia acuciante atendida la trascendencia práctica de la iniciativa popular, tanto en el caso de la Comunidad de Madrid como en las demás: según es de sobra sabido, la inmensa mayoría de las iniciativas legislativas las efectúa el Gobierno²¹, y ciudadanos y ayuntamientos apenas han hecho uso de la posibilidad en cuestión²².

²⁰ Posibilidad que varios Estatutos, tanto originarios (caso del Estatuto de Galicia, Cantabria, La Rioja) como de nueva versión (los de Valencia o Aragón) no contemplan.

²¹ «...casi ocioso resulta destacar... el absoluto protagonismo del Ejecutivo regional en el ejercicio de la iniciativa legislativa, confirmando una tendencia sólidamente asentada en la Comunidad de Madrid: FERNÁNDEZ FARRERES, G. y ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., Relación de la actividad de la Comunidad Autónoma de Madrid, en *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, p. 466.

²² Una proposición de origen municipal se formalizó en la V Legislatura (Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos para la Plena Escolarización en Educación Infantil de la Comunidad de Madrid), proposición que fue rechazada por el Pleno de la Cámara: cfr. FERNÁNDEZ FARRERES, G. y ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., Relación de la actividad de la Comunidad Autónoma de Madrid, en *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 425.

Por último, nada tiene que ver, evidentemente, la iniciativa legislativa que se ha venido glosando con la que prevé el propio Estatuto para su reforma en el artículo 64, que es en verdad una iniciativa legislativa en toda regla (no una mera propuesta de iniciativa), sólo que para una ley orgánica estatal, como obviamente es la que aprueba la alteración del propio Estatuto, y que no es imputable a ninguno de los sujetos o entes a los que se les atribuye la iniciativa legislativa autonómica, sino única y exclusivamente a la Asamblea de la Comunidad como tal cuando aprueba por los dos tercios requeridos la propuesta de reforma en cuestión. Aquí sólo cabe remitirse a la exégesis de dicha regulación estatutaria.

3. La Asamblea solamente podrá delegar 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.

Concordancias legislativas: art. 36 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y arts. 171 a 174 RAM. *Estatutos de Autonomía comparados*: Arts. 10.1.A) EAG, 24 bis EAAst., 9.1 EACant., 19.3 EALR, 9.2.a) EA CLM, 21 LORARFN., 19.2.j) EAE, 16.3 EA CL, 44.3 EACV, 63 EAC, 48.1 EAIB, 109 EAA, 43 EA Ara.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este tercer número del art. 15 EACM, de un lado contempla la posibilidad de delegación de la potestad legislativa genéricamente atribuida en el artículo 9.º sólo a la Asamblea, esto es, permite que no sea la Asamblea la que ejerza la potestad legislativa, sino el órgano ejecutivo; y, de otro, restringe esa posibilidad en virtud de su propio régimen regulador, régimen que dispone de nuevo mediante la técnica de la remisión, en este caso a la forma en que la Constitución prevé la delegación legislativa entre Cortes y Gobierno nacional en sus arts. 82 a 84, pues «solamente» conforme a esa regulación autoriza el Estatuto a la Asamblea a delegar la potestad de dictar normas con rango de ley.

En cuanto a la mera contemplación estatutaria de la posibilidad de delegar, no tiene lugar en todos los Estatutos (así, ni en el de Murcia ni en el de Canarias aparece la misma), y comporta un modo de proceder cabalmente correcto por parte del estatuyente madrileño, pues la omisión de dicha previsión en la que es la fuente superior (siempre a expensas de lo que determine la Constitución) de producción del sub-ordenamiento autonómico que es el Estatuto de Autonomía, hace más que complicado teóricamente derivar de esa ausencia una habilitación al ejecutivo para la emanación de normas con rango de ley²³.

²³ Esta lógica (para cuyo análisis en mayor profundidad me permito remitir a mi trabajo *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,

Por lo que hace al régimen constitucional de delegación al que el Estatuto de Madrid reenvía, sometiéndola a los arts. 82 a 84 del Texto Fundamental, coincide en ello con algunos otros Estatutos de Autonomía²⁴, pero no con la mayoría, en los que tal facultad es objeto de regulación propia, en el mismo Estatuto, si bien tal regulación viene a ser también trasunto de la regulación constitucional correspondiente. De esa remisión a la Constitución que realiza el Estatuto es menester soslayar las materias excluidas de delegación en el artículo 82.1 CE, que son las reguladas mediante ley orgánica (a las que, como va de suyo, han de añadirse otras cuya elaboración o reserva al procedimiento legislativo hace inviable que resulten objeto de delegación): el contenido del 82.1 CE no afecta, evidentemente, a la remisión estatutaria del artículo 15.3 EACM, y, ante la omisión del estatuyente, es al legislativo autonómico al que corresponde especificar el ámbito material excluido de la delegación. Así sucede en el artículo 36.1 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que dispone como excepción material a la delegación, las leyes que afecten al ordenamiento básico del Gobierno o al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid, las que regulen la legislación electoral y aquellas que, por su carácter institucional, requieran un procedimiento especial para su aprobación.

En todo caso, aun con la previsión específica estatutaria acerca de la posibilidad de delegación legislativa, parece que la lógica de la descentralización demanda un uso más bien restringido de la misma, toda vez que la mayor cercanía entre representantes y representados que comporta unos ámbitos territorial, poblacional y, sobre todo, competencial, acotados, en los que los poderes públicos autonómicos han de proyectar su acción, permite una atención más directa por la Asamblea de los problemas e intereses de la Comunidad, sin intermediación. Dicho de otro modo, el principio caracterizador de las instituciones representativas que constituye el ejercicio de la potestad legislativa, parece que debe ser excepcionado lo menos posible en general, y especialmente cuando se trata de instituciones representativas de entidades territoriales intermedias. Lo que se acaba de exponer puede tener acaso menos aplicación para textos refundidos, en los que la capacidad de innovación por el eje-

1996, pp. 273-290), no ha impedido, según es sabido, que algunas Comunidades cuyo Estatuto no prevé la delegación legislativa, hayan hecho más veces uso de la misma (hasta seis por la Comunidad de Murcia hasta el momento, p. ej.), que otras que cuentan con una pormenorizada regulación estatutaria de tal posibilidad (como Extremadura, que en el mismo tiempo ha emanado cinco decretos-legislativos), contribuyendo así a engrosar el ya de por sí importante interrogante de para qué sirve realmente una «norma institucional básica», que es como define el art. 147.1 CE al Estatuto de Autonomía. Lo mismo ha sucedido con los Decretos-leyes autonómicos, con el agravante de que en este caso no es necesario el acto volitivo de la institución parlamentaria para su emanación por el ejecutivo, habiendo procedido los Gobiernos vasco y canario a ello sin que sus respectivos Estatutos den margen alguno a tal posibilidad. Afortunadamente, parece que se va imponiendo la lógica correcta en materia de fuentes del derecho autonómico, y algún sistema en el que habían tenido lugar delegaciones legislativas sin previsión estatutaria, la ha introducido como motivo de su reforma (caso de Asturias desde la reforma de 1999); y, en cuanto a los Decretos-leyes, las nuevas versiones de los Estatutos hasta ahora aprobadas contemplan todos ellos la posibilidad de dictarlos.

²⁴ Así, el Estatuto de Cantabria: art. 9.1, el de La Rioja: art. 19.3, y el de la Comunidad Valenciana: art. 44.3; antes de su nueva versión, el Estatuto de Cataluña también contenía tal remisión.

cutivo del nivel legal del ordenamiento es menor, pero resulta notoriamente evidente para el supuesto de delegación con el fin de formular textos articulados.

La línea seguida por la Asamblea de Madrid al respecto obedece a esta idea que se acaba de exponer, de suerte que, hasta el momento, sólo en dos ocasiones ha hecho uso de la posibilidad de habilitar al Gobierno para dictar Decretos legislativos, y en ambas para dar lugar a sendos textos refundidos, no articulados²⁵.

²⁵ Se trata del Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid y el reciente Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid. Sigue así la Asamblea de Madrid la línea de la mayor parte de los Parlamentos autonómicos salvo el caso del de Cataluña, que ha hecho un uso de esta figura que bien puede calificarse de generoso, con más de cuarenta hasta este momento (en el ordenamiento estatal apenas sobrepasan el medio centenar), a gran distancia de los siguientes: Aragón con trece, Valencia con once y el País Vasco con nueve; en el otro extremo están las Comunidades en las que, contemplando en sus respectivas normas estatutarias la delegación legislativa, sus órganos parlamentarios no han hecho uso de la misma hasta ahora (Andalucía, Navarra, Cantabria, La Rioja).

Artículo 16

1. La Asamblea elige, de entre sus miembros, al Presidente de la Comunidad de Madrid y controla la acción del Gobierno y de su Presidente.

2. El Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones. El Reglamento regulará, asimismo, el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo.

3. Corresponde, igualmente, a la Asamblea:

a) La aprobación y el control de los Presupuestos de la Comunidad y el examen y aprobación de sus cuentas.

b) El conocimiento y control de los planes económicos.

c) Acordar operaciones de crédito y deuda pública.

d) La ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad.

e) El control de los medios de comunicación social dependientes de la Comunidad.

f) La potestad de establecer y exigir tributos.

g) La interposición del recurso de inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

h) La solicitud al Gobierno de la Nación de la adopción de proyectos de ley y la remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados de proposiciones de ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

i) La designación de los Senadores que han de representar a la Comunidad, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en la Asamblea. Su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de miembros de la Asamblea.

j) La ratificación de los convenios que la Comunidad de Madrid concluya con otras Comunidades Autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas.

Estos convenios serán comunicados de inmediato a las Cortes Generales.

k) La ratificación de los acuerdos de cooperación que, sobre materias distintas a las mencionadas en el apartado anterior, concluya la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

l) La recepción de la información que facilitará el Gobierno de la Nación sobre tratados y convenios internacionales y proyectos de normativa aduanera en cuanto se refirieran a materias de específico interés para la Comunidad de Madrid.

m) La fijación de las previsiones de índole política, social y económica que, de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución, haya de suministrar la Comunidad de Madrid al Gobierno de la Nación para la elaboración de proyecto de planificación.

n) La 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.

ñ) Cuantos otros poderes, competencias y atribuciones le asignen la Constitución, el presente Estatuto y las leyes.

COMENTARIO

CÉSAR AGUADO RENEDO

1. La Asamblea elige, de entre sus miembros, al Presidente de la Comunidad de Madrid y controla la acción del Gobierno y de su Presidente.

Concordancias legislativas: Art. 152.1CE; Caps. II y III de este mismo Título (arts. 17 a 25) EACM; arts. 181 y ss. RAM.

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 33.1 EAPV, 15.2 EAG, 32.1 EAAst., 17.3 EACant., 23.2 EALR, 31.1 EARM, 14.2 EACL, 17.1 EACana., 29.1 LORARFNa., 30 EAE, 17.2 EACL, 27.1 EACV, 67.2 EAC, 54.1 EAIB, 118.1 EAA, 46.1 EAARA.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La redacción vigente del artículo 16.1 es incorporada, como ha quedado dicho, por la modificación estatutaria de la L.O. 5/1998, con la aparentemente clara intención de mejorar la sistematización de las funciones de la Asamblea. Consta de dos enunciados que, aunque evidentemente no son ajenos entre sí, son netamente diferenciables, como muestran las referencias comparadas del resto de los Estatutos que suelen regularlos en preceptos ubicados incluso en distintos Capítulos: la elección del Presidente de la Comunidad de Madrid por la Asamblea, esto es, por el órgano representativo, de la que obligatoriamente ha de formar parte, y el sometimiento al control de la misma Asamblea de él y de su Gobierno. Es una fórmula canónica de régimen parlamentario traída directamente del artículo 152.1 CE en lo referido al

Presidente y al ejecutivo de las Comunidades Autónomas que acceden a su condición de tales por la vía del artículo 151, pero que de inmediato se adopta como modelo por los Estatutos de las que van a constituir el resto de las Comunidades Autónomas. Ni originariamente ni con motivo de las reformas estatutarias producidas hasta el momento ha habido ocasión de contrastar una fórmula diferente para las Comunidades que han accedido a la autonomía por una cauce distinto al antes citado como ha sido el caso de Madrid, ni previsiblemente la habrá, pero —al menos a nuestro juicio— parece más que dudoso que la adopción por una de estas Comunidades Autónomas de una fórmula de elección del Presidente distinta a la reseñada, al estilo, p. ej., de lo que permite la reforma constitucional italiana de 1999 en relación con la elección del Presidente de las Regiones ordinarias¹, pudiese tacharse de contraria a la Constitución o no permitida por ésta, so pretexto de que nuestra Constitución consagra como régimen político un sistema parlamentario.

El primero de los enunciados de los que se compone el artículo 16.1 EACM, determina, como decimos, la elección del Presidente de la Comunidad por la Asamblea de entre sus miembros². De entrada ello comporta una reiteración de lo que ya figuraba y sigue figurando en el artículo 18.1 de propio Estatuto de Madrid, intocado por la aludida reforma de 1998, al que procede remitirse aquí para todo lo relativo al proceso de elección presidencial. Es ya un lugar común cuando se comenta el citado artículo 152.1 CE y los preceptos estatutarios que lo reiteran en este extremo, subrayar la diferencia entre la elección de Presidente del Gobierno de la Nación y la de los Presidentes autonómicos, en cuanto que el primero no necesariamente ha de ser miembro de la Cámara que ha de otorgarle su confianza, ni siquiera de la otra Cámara que compone las Cortes Generales. Dejando a un lado que tampoco la eventual eliminación de tal requisito por el estatuyente en divergencia con lo dispuesto en el artículo 152.1 CE resultaría de por sí contrario a la Constitución en el caso de las Comunidades que, como la de Madrid, no se hubiesen constituido conforme al artículo 151 CE³, lo cierto es que la diferencia en cuestión parece justificada cuando se trata del Presidente de la Comunidad Autónoma. Y ello porque la exigencia de que haya de pertenecer necesariamente a la Asamblea quien resulte elegido Presidente de la Comunidad no puede desligarse de su condición de jefe del Gobierno de la misma, pues ambas cualidades son indisociables en virtud de lo establecido por el propio Estatuto, y no deja de resultar coherente exigir que quien va a ser responsable de la política cotidiana más cerca

¹ Vid. una exposición sintética al respecto en ORTEGA SANTIAGO, C., «La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la Constitución italiana», *R.E.D.C.* núm. 64, 2002, pp. 123-125.

² Respecto de tal trámite, en general, BASTIDA FREIJEDO, F., «La investidura de los Presidentes autonómicos», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, y MARÍA PEÑA, J. L. DE, «Reflexiones sobre el otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria en las Comunidades autónomas», en *Asamblea*, núm. 8, 2003, pp. 279 y ss.

³ Pueden verse apuntes interesantes sobre la cuestión en PENDÁS GARCÍA, B., «Gobierno y forma de gobierno de las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», *Documentación Administrativa*, núm. 215, 1988.

de sus gobernados de lo que el Presidente del Gobierno nacional lo está de los suyos, se haya enfrentado antes en la arena electoral a los contendientes de otros partidos que han resultado también elegidos miembros del órgano representativo. Si se comparte lo que se acaba de decir, se compartirá también la calificación de poco coherente que cabe hacer al artículo 22 EACM cuando explícita que para ostentar la condición de Vicepresidente no se requiera la condición de Diputado.

En fin, la redacción del precepto utiliza por dos veces el término «Presidente», lo que en un texto breve como es el caso, resulta evidentemente reiterativo. Pareciera que la repetición del término pretende distinguir la condición de «Presidente de la Comunidad», esto es, de máximo representante de la misma, de la condición de líder del Gobierno, del cual es «su Presidente». Sin embargo, aun cuando conceptualmente son cualidades distintas que confluyen en el mismo individuo que las ostenta, en lo que a la determinación del artículo 16.1 EACM importa es una distinción sin trascendencia, toda vez que, de un lado, en virtud del artículo 17.1 EACM el Presidente de la Comunidad lo es igual e indisolublemente del Gobierno de la misma, y, de otro, resulta indudable que también en su calidad de Presidente de la Comunidad es susceptible de control por la Asamblea, que puede someter a escrutinio político el ejercicio de las competencias de aquél propias de tal condición (v. gr., si representa más o menos adecuadamente a la Comunidad en el exterior, si retrasa ostensiblemente la promulgación de una concreta ley aprobada por la Asamblea por razones políticas, etc.). En consecuencia, ninguna relevancia parece que pueda entreverse en la reiteración del término en cuestión, que se hubiese podido evitar con un mejor resultado estilístico.

El segundo de los incisos del precepto, por su parte, afirma el control por la Asamblea del Gobierno y de su Presidente, y resulta una reiteración parcial del citado artículo 9.º del Estatuto y una reformulación del artículo 14.3 anterior a la reforma⁴, reformulación más completa y, ahora, más adecuada terminológicamente⁵. El análisis de dicho control ha de ser remitido aquí a los Capítulos II y III del Título I EACM⁶.

2. El Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones. El Reglamento regulará, asimismo, el procedi-

⁴ Que hacía corresponder a la Asamblea «en todo caso» «El control de la acción del Consejo de Gobierno».

⁵ Puesto que el órgano ejecutivo pasa a llamarse tras dicha reforma estatutaria de 1998 «Gobierno» sin más, dejándose de llamar «Consejo de Gobierno» como hasta ese momento.

⁶ Una referencia pormenorizada del balance en materia de control de la Asamblea de Madrid al ejecutivo hasta la fecha del trabajo, puede encontrarse en PINO CARAZO, A. DEL, «Veinte años de actividad de control político en la Asamblea de Madrid», monográfico de la Revista *Asamblea*, «La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento autonómico», abril 2003, pp. 541 y ss.

miento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de Gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo.

Concordancias legislativas: Arts. 9.º y 12.2.a) EACM; en relación con la información, arts. 18, 70.1.a) y b), 129.2.b), 192.3.a) y 221.2.a) RAM; en relación con el control de la acción de Gobierno, Títulos XI a XVII (arts. 191 a 221) RAM: especialmente, arts. 203.1, 205 a 207, 214, 215, 216 y 217 y art. 218. *Estatutos de Autonomía comparados:* arts. 27.4 EAPV, 26.3 EAAst., 9.5 EACant., 25.3 EARM, 73.2 EAC, 106.2.º EAA.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 16.2 EACM constituye una concreción de los previos arts. 9.º, que ya hemos dicho que afirma que la Asamblea «... impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno...», y del artículo 12.2.a), que reserva e impone al Reglamento de la Asamblea la especificación, «de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto», de lo referido a «Las relaciones entre la Asamblea y el Gobierno». En relación con la información que Gobierno y Administración de la Comunidad han de facilitar en aras de esa función de control, raramente hacen los Estatutos referencia a la misma. En todo caso, procede constatar que, en concordancia con el reciente Estatuto catalán (art. 73.2), pero frente a otros Estatutos (los de Asturias: art. 26.3 y Murcia: art. 25.3), el artículo 16.2 EACM no lo concibe como un derecho de los parlamentarios individualmente considerados, sino de la Asamblea *in genere*. El artículo 18 RAM, por su parte, sí califica de «derecho» de los Diputados madrileños la solicitud de información al Gobierno, pero la condiciona al «visto bueno» (no, pues, al mero conocimiento o comunicación, sino a la conformidad) del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario.

En cuanto a las propuestas de carácter no legislativo como reflejo de la orientación, impulso y control del Gobierno, no parece que aporte nada especial su especificación estatutaria, pues resulta claro que una función esencial del órgano parlamentario es el control del ejecutivo, y que tal control ha de llevarse a cabo con arreglo a los medios que le son propios y que en el caso adoptan la forma típica de resoluciones o mociones.

3. Corresponde, igualmente, a la Asamblea:

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 28 EAPV, 10 EAG, 24 EAAst., 9 EACant., 19.1 EALR, 23 EARM, 9.2 EA CLM, 13 EACana., 19.2 EAE, 15 EA CL, 22 EACV, 61 EACat., 28 EAIB, 106 EAA, 41 EA Ara.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El contenido de este precepto constituye una relación de atribuciones de la Asamblea que, dada la expresión con que se abre (tales atribuciones corresponden «igualmente», esto es además de, o junto con, las antes referidas en los apartados 1 y 2 del mismo artículo 16 y en el art. 15 EACM), parece claro que quiere significar la relevancia de las antes vistas en los preceptos que se acaban de citar, o sea, la potestad legislativa y las de nombramiento del Presidente y control ordinario del Gobierno, funciones estas que buena parte de los Estatutos incluyen indiferenciadamente en el repertorio de funciones del órgano de representación política autonómico⁷ (al igual que hacía el propio Estatuto de la Comunidad de Madrid en el artículo 14 anterior a la reforma de 1998). Si no se opta por un criterio de sistematización determinado⁸, cabe considerar más adecuado, por su significación, el criterio adoptado por el estatuyente madrileño. Es evidente que los artículos 15 y 16 EACM no agotan todas las facultades encomendadas a la Asamblea por el Estatuto (como se verá al comentar el último párrafo de este art. 16.3), e igualmente parece claro que lo que se ha pretendido con esta enumeración de potestades de la Asamblea, una vez referidas las tres indudablemente más caracterizadoras del sistema parlamentario por el que han optado todas las Comunidades Autónomas (la legislativa, la de control del ejecutivo y la de nombramiento del Presidente del ente territorial), es singularizar, de entre el resto, las más relevantes, entre las que destacan todas las previstas por la Constitución en concreto favor de la Asamblea o, en general, en favor de la Comunidad Autónoma [en sus arts. 69.5, 87.2, 131.2, 145.2 y 162.1.a), respectivamente], que comportan participación de la Asamblea en actividades principales del Estado. Se trata, no obstante, de un modo de proceder del estatuyente que no parece tener mayor trascendencia jurídica, de manera que perfectamente hubiera podido reducirse dicho contenido a los supuestos estrictamente necesarios por no estar reflejados en otros lugares de la norma institucional básica de la Comunidad⁹, o, incluso, prescindir del precepto en cuestión¹⁰. De la menor amplitud de la lista de atribuciones de la Asamblea en el Estatuto, e incluso de su ausencia, no se deriva ningún detrimento ni de la posición institucional del órgano representativo, ni de sus potestades en todos aquellos casos en los que la materia de que se trate se reserva a la ley (reserva de procedimiento que sólo en el seno del órgano legislativo puede cumplimentarse) y, en los que no requieren de forma legislativa, cuando se explicitan como suyas —en cualquier

⁷ V. gr., especialmente los Estatutos de Galicia, Cantabria, La Rioja, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León o el nuevo Estatuto de Andalucía.

⁸ Como parece evidente que sucede en el caso del Estatuto de Extremadura por ejemplo, cuyo artículo 19 detalla las funciones que corresponden al Parlamento autonómico en sí y para sí, dejando las relaciones con el ejecutivo en las diversas ubicaciones según el ámbito material de que se trate.

⁹ Como acaece, p. ej., en el caso del Estatuto vasco o en el catalán (en este tanto en su versión original: art. 34, como en la actual: art. 61).

¹⁰ Como sucede en el caso de la LORARFNa.

norma del ordenamiento competente para ello— las atribuciones que la fuente de producción jurídica correspondiente así lo disponga: ejemplos paradigmáticos de lo que se acaba de razonar son, como se verá en los apartados correspondientes de este precepto que comentamos, la interposición de recursos de inconstitucionalidad, la designación de Senadores representantes de la Comunidad Autónoma o las propuestas legislativas ante órganos estatales¹¹.

Por lo demás, este modo de proceder del estatuyente madrileño, y con él de la mayoría, de reunir en un precepto las funciones más relevantes de la institución representativa, comporta necesariamente el solapamiento de buena parte de las atribuciones reflejadas en tal elenco con otras prescripciones estatutarias en las que se dispone su regulación sustancial: en lo que interesa al comentario de este artículo 16.3 EACM, aquí nos limitaremos a glosar las atribuciones de la Asamblea que no tienen reflejo en otras partes del Estatuto, y, cuando lo tienen, nos limitaremos al comentario sólo en el aspecto directamente concerniente a dicha institución legislativa, remitiendo en todo lo demás a la correspondiente glosa de los preceptos estatutarios que contienen su regulación sustancial o que se hallan en el contexto sistemático (Título, Capítulo) más adecuado por su objeto.

a) La aprobación y el control de los Presupuestos de la Comunidad y el examen y aprobación de sus cuentas.

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 44 EAPV, 53.2 EAG, 47.1 y 24.10, 35.ter y 55.2 EAAst., 56 EACant., 16.1, 19.1.d) y 56.1 EALR, 23.10, 46.1 y 54 EARM, 9.2. b) y j) y 51 EA CLM, 61 EACana., 11 y 18 LORARFNa., 19.2.c), 58.f) y g) y 60 EAE, 15.3 y 50.2 EA CL, 22.a) y 76.1 EACV, 55.2, y 212 EAC, 135.2 y 50.7) EAIB, 102.4, 106.4.º y 12.º y 190.1 EAA, 33, 41.i) y 111.1 EA Ara.

Véanse las concordancias y comentarios a los arts. 9.º, 44, 59.c), 61 y 63.2 de este Estatuto de Autonomía.

b) El conocimiento y control de los planes económicos.

Concordancias legislativas: art. 63.2 EACM; art. 215 RAM

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 106.11.^a EAA, 100.1 EA Ara.

¹¹ Una muestra fehaciente de lo razonado en el texto principal lo ofrece el Parlamento de Navarra, que no viendo reunidas sus atribuciones en un artículo específico de la LORARFNa. tal y como se ha dicho, y no figurando algunas atribuciones específicas en su favor (como la propuesta legislativa al Gobierno o al Congreso de los Diputados), al menos hasta el 2001 ha sido el Parlamento autonómico que más actividad legislativa había desplegado (cfr. las tablas estadísticas en ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., MARAZUELA BERMEJO, A. y DEL PINO CARAZO, A., *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, cit. pp. 66-67).

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Conocer y controlar los planes económicos¹², no parece, en rigor, sino que haya de considerarse como una concreción de la actividad de control en general que corresponde a la Asamblea sobre el ejecutivo, puesto que un control específico requeriría un acto también específico en el que se plasmase: tal sería el caso de que dichos planes hubieran de ser aprobados por la Asamblea (como prevé el art. 106.11.º EAA) y, con mayor razón, que esa aprobación hubiera de ser necesariamente mediante ley (como exige el art. 101.1 EAARA.). El Reglamento de la Asamblea de Madrid, por su parte, prevé el tratamiento parlamentario de los planes y programas que le transmita el Gobierno requiriendo su aprobación (art. 215)¹³, tarea para la que dispone distintos modos aparte de los tradicionales (preguntas, etc.), como son los debates monográficos (arts. 216 y 217) o los debates de orientación política general del Gobierno al principio de cada curso parlamentario (arts. 218 y 219). Ahora bien, siendo la economía una materia típicamente transversal, y en tanto tal afectada por la regulación de la mayor parte del resto de las materias, no acaba de verse bien la utilidad de una atribución como la especificada en este párrafo del artículo 16.1 EACM: no deja de ser sintomático en este sentido que ningún otro Estatuto de Autonomía contemple esta competencia como específica del órgano representativo¹⁴. Por lo demás, este mismo artículo 16.3 EACM contempla otra atribución estrechamente relacionada con ésta en su apartado *n*), a la que precisamente por ello se hace necesaria la remisión desde aquí.

c) Acordar operaciones de crédito y deuda pública.

Estatutos de Autonomía comparados: art. 47 y 51.C) EAG, 24.8 y 48 EAAs., 50 EACant., 19 y 48 EALR, 47 y 49 c) EA CLM, 59 EACana., 23.8 y 47 EARM, 26.a) LORARFN., 58.c) y d) EAE, 48.1 EA CL, 22.a) y 77 EACV, 213.1 EAC, 132.1 EAIB, 106.5.^a y 187.1 EAA, 41.m) y 110.2 EAARA.

¹² La redacción del Anteproyecto de Estatuto en relación con este aspecto rezaba «El conocimiento de los planes de actuación económica», y fue sustituida por esta definitiva a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en razón de la mejora técnica que suponía (cfr. los trabajos parlamentarios del *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, editados por la Asamblea de Madrid en 1988, con motivo del V aniversario del Estatuto: p. 240), pues, ciertamente, es difícil concebir el mero conocimiento como atribución efectiva si no va acompañada del control.

¹³ Lo que en tales casos le equipara al Estatuto andaluz, que tanto en su versión original (art. 30.5), como en la actual (art. 106.11.º), atribuye al Parlamento «La aprobación de los planes económicos», pero no reserva tal aquiescencia a la ley. Además de su rango, hay una diferencia evidente, sin embargo, entre las regulaciones madrileña y andaluza, y es la obligatoriedad de aprobación por el Parlamento de todos los planes económicos en el caso andaluz en virtud de la disposición estatutaria, mientras que en el madrileño lo estatutariamente obligatorio será el conocimiento y control del plan, pero no su aprobación, salvo que sea requerida por el propio Gobierno.

¹⁴ Los citados artículos 106.11.^a EAA y 100.1 EAARA., contemplan, como ha quedado dicho, la «aprobación» de los planes económicos, no su conocimiento y control.

Véanse las concordancias y comentarios al artículo 55 de este Estatuto de Autonomía.

d) La ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad.

Concordancias legislativas: Arts. 36.1.a) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Estatutos de Autonomía comparados: art. 106.13.º EAA.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Como ocurría con el apartado b) de este artículo 16.3 EACM, el Estatuto de Autonomía madrileño vuelve a resultar notoriamente singular al especificar como potestad de la Asamblea legislativa esta de la ordenación básica de los órganos y servicios de aquélla, pues sólo el Estatuto andaluz recoge tal atribución (art. 30.6 de su versión originaria y 106.13.º de la actual), de donde parece haberla tomado el autor del Estatuto de la Comunidad de Madrid. Que esta facultad se subsume en el principio general de autoorganización que comporta la autonomía política es evidente, y seguramente esto explica la ausencia de especificación de tal potestad en el resto de los Estatutos, pero lo que el de Madrid hace al ubicarla como atribución concreta del órgano legislativo, es reservársela a éste o, visto desde la perspectiva opuesta, privarle al ejecutivo de la capacidad de regular la ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad. Esta interpretación resulta cabalmente confirmada por la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, pues, tal y como se ha señalado en el comentario al anterior artículo 15.3 de este mismo Estatuto, la misma impide incluso la delegación en el Gobierno de la Comunidad de la potestad de dictar normas con rango de ley cuando éstas «afecten al ordenamiento básico del Gobierno o al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid» (art. 36.1.a). En consecuencia, ha de colegirse que tal ordenación de los órganos básicos, y también de los servicios de tal carácter (lo que plantea la cuestión de cuáles han de considerarse tales), habrá de observar necesariamente la forma de ley.

e) El control de los medios de comunicación social dependientes de la Comunidad.

Concordancias legislativas: arts. 20.3 y 149.1.27.^a CE; art. 27.11 EACM; Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del ente público «Radio Televisión Madrid»; art. 230 RAM.

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 9.12 EACant., 19.2.h) EAE, art. 82 EAC, 106.15.º y 214 EAA, 41.n) EAAra.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Resulta reseñable constatar que son minoría los Estatutos de Autonomía que explicitan como potestad del órgano representativo el control sobre los medios de comunicación social de titularidad autonómica¹⁵ (excluidos, pues, los privados¹⁶), aunque es del todo evidente, sin embargo, que la ausencia de tal especificación estatutaria acerca del control parlamentario en cuestión, e incluso la ausencia total de regulación sobre la materia, no es impedimento para que los Parlamentos respectivos puedan ejercer efectivamente tal atribución bajo la cobertura genérica del control del ejecutivo, del que su proyección sobre los medios de comunicación de la Comunidad es una concreción.

Entre los medios de comunicación descuello por su importancia, indudablemente, la televisión, por lo que, de facto, es en el que se proyecta la preocupación por su control. En el concreto caso de Madrid, la especificación estatutaria que nos ocupa encontró temprano desarrollo en la Ley 13/1984, de creación, organización y control del Ente Público «Radio Televisión Madrid», a la que ha de añadirse la regulación específica sobre la materia del Reglamento de la Asamblea, que hoy se concentra en el artículo 230.

En lo que interesa a la glosa del precepto estatutario que nos ocupa, el artículo 19 de la Ley 13/1984, en su redacción debida a la Ley 2/2000, de 11 de febrero, proyecta ese control que ha de ejercer la Asamblea estableciendo una Comisión de Control Parlamentario de «Radio Televisión Madrid» para el ejercicio del mismo: la previsión de una Comisión parlamentaria *ad hoc* da cuenta de la relevancia que se concede a dicho control (especialmente del referido a la gestión económica, que se especifica en artículo 24 de la Ley), que, en realidad, está

¹⁵ Sin embargo, esta atribución de la Asamblea fue de las (relativamente) más discutidas durante el proceso de elaboración del Estatuto, al proponer el Grupo Parlamentario Popular su supresión (defendida en Comisión por el Sr. Aznar López), fundada en que «...en nuestro espíritu y en nuestra filosofía no somos partidarios de que existan estos medios de comunicación dependientes de las Comunidades Autónomas...»: cfr. los citados trabajos parlamentarios del *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, pp. 310-1. La idea del Grupo Popular era ceñir la atribución de la Asamblea de controlar los medios de comunicación social dependientes de la Comunidad a los que existieran en el momento de aprobarse el Estatuto, medios que se reducían a algunas modestas revistas a cargo de la Diputación Provincial de Madrid; no obstante, en el debate plenario sobre el Dictamen de la Comisión el mismo portavoz Sr. Aznar López especifica que tal enmienda se propone sin perjuicio del tercer canal de televisión, previsto para todas las Comunidades Autónomas, al que hace referencia posterior el mismo proyecto de Estatuto y que se reflejaría en la D. T. 5.^a del texto estatutario finalmente aprobado. En fin, aunque la enmienda se mantiene inicialmente por el Grupo Popular en el Senado, acaba siendo retirada, como refleja el Informe de la Ponencia (*Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, cit., p. 425).

¹⁶ El caso del reciente Estatuto catalán se aparta notoriamente del resto, al prever el Consejo Audiovisual de Cataluña (art. 82 EACat.) como autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual no sólo pública, sino también privada. Se trata de un tipo de administración independiente, pero sumamente peculiar al ser sus miembros nombrados por el Parlamento y no, como es lo propio de tales administraciones, por el Gobierno: en su calidad de autoridad independiente y, aunque los criterios de elección de sus componentes y sus ámbitos de actuación estén reservados a la ley, su modo de proceder no es susceptible de escrutinio parlamentario, sino judicial. Cabe reseñar que también en el ordenamiento madrileño se creó un Consejo Audiovisual por la Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales de Televisión, si bien tenía bastante poco que ver con el actual Consejo Audiovisual catalán, y, en todo caso, ha sido suprimido por Ley 2/2006, de 21 de junio.

meridianamente enfocado al ejercicio que de su cargo efectúe el Director General del Ente. El nombramiento de éste corresponde al Gobierno de la Comunidad a propuesta de la mayoría absoluta del Consejo de Administración, cuyos miembros son a su vez reflejo proporcional del peso de las fuerzas políticas con representación en la Asamblea (según disponen tanto la Ley 13/1984, como el art. 230 RAM). Por lo demás, dicho régimen regulatorio liga totalmente el gobierno del Ente a la mayoría parlamentaria como sustentadora del Gobierno, toda vez que la composición del Consejo de Administración y el nombramiento del Director General tienen por marco temporal la duración de la legislatura. Esa estrecha interconexión se ha visto ratificada por la modificación de la mayoría del Consejo de Administración necesaria para la propuesta de cese del Director General, pues originariamente se exigía una mayoría de dos tercios de dicho Consejo, pero desde la reforma de 1991 de la Ley 13/1984, esa mayoría se equiparó a la de propuesta de nombramiento, que, según queda dicho, es la mayoría absoluta.

f) La potestad de establecer y exigir tributos.

Concordancias legislativas: arts. 31, 133, 156.1 y 157.1.b), 2 y 3 CE; arts. 53.1, 59.a) y b) y 60.a) EACM.

Estatutos autonómicos comparados: art. 51.a) EAG, 24.8 EAAst., 19.1.k) EALR, 9.2.c) EACLM, 59.a) EACana., 23.8 EARM, 58.a) EAE, 15.10 EACL, 203.5 EAC, 129.4 EAIB, 106.5.º y 179 EAA, 105.1 EAAra.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 16.3.f) EACM resulta una especificación de lo que no puede ser entendido sino como una reserva de ley obligada, que, como tal, y aunque se hubiese redactado de cualquier otra forma¹⁷, necesariamente corresponde satisfacer a la Asamblea legislativa: así se explicita en el posterior art. 59.a) y b) EACM (en este segundo caso referido a los recargos sobre los tributos estatales), naturalmente dentro del Título dedicado a la economía y hacienda de la Comunidad, preceptos a cuya exégesis cumple aquí remitirse.

g) La interposición del recurso de inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Concordancias legislativas: art. 162.1.a) CE; Caps. Primero y Segundo del Tít. II (en especial arts. 32.2 y 34) Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; art. 222 RAM.

¹⁷ P. ej., el art. 46.1 EACant. atribuye a la Diputación Regional -conjunto institucional a cuyo través se ejercen los distintos poderes autonómicos en la comunidad de Cantabria- la potestad de establecer impuestos autonómicos, y el art. 105.1 del nuevo EAAra., dispone dicha potestad como competencia de la «Comunidad Autónoma».

Estatutos de Autonomía comparados: art. 28.C) EAPV, 10.1.G) EAG, 24.11 EAAst., 9.11 EACant., 19.j) EALR, 23.11 EARM, 9.2.i) EA CLM, 13.e) EACana., 19.2.g) EAE, 15.7 y 20.2 EA CL, 22.h) EACV, 61.e) EAC, 47.2 EAIB, 106.16.º EAA, 41.j) EA Ara.

Jurisprudencia constitucional: cfr., por todas, STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 2, en relación con la doctrina constitucional sobre «la legitimación exigible a los órganos colegiados ejecutivos y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para recurrir leyes estatales».

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 16.3.g) EACM, que recuerda que la Asamblea de Madrid puede interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal, no resulta reiterativo de ningún otro precepto estatutario, frente a lo que se ha visto que sucede en no pocos casos anteriores, pero sí de lo establecido en el artículo 32.2 LOTC en cuanto a la interposición citada, y del artículo 34.1 LOTC en cuanto a la personación.

En efecto, el artículo 162.1.a) CE establece la legitimación de las Asambleas legislativas autonómicas para interponer recursos de inconstitucionalidad «en su caso», inciso que puede ser interpretado en el sentido del artículo 69.5 CE (de modo que sólo en el supuesto de que exista Asamblea legislativa en la Comunidad de que se trate, tendrá también, como tiene el ejecutivo autonómico, la capacidad de interponer el recurso mencionado), o en el sentido de que sólo si el legislador orgánico al que se remite el constituyente para regular el Tribunal Constitucional así lo quiere, también las Asambleas autonómicas dispondrán de dicha facultad. Tal dilema hermenéutico quedó resuelto muy pronto, pues la Ley Orgánica 2/1979, de 2 de octubre, del Tribunal Constitucional, anterior a todos los Estatutos, incluyó en el referido artículo 32.2 a las Asambleas como legitimadas para dicha interposición, si bien únicamente respecto de las leyes y disposiciones o actos de fuerza equivalente a éstas, cuya fuente de producción sea el Estado, no las demás Comunidades Autónomas ni tampoco las propias. Conforme al artículo 165 CE, que remite a «Una ley orgánica... las condiciones para el ejercicio de las acciones» ante el Tribunal Constitucional, es esta determinación, y no las que puedan figurar en los Estatutos, la que en el caso de las Asambleas autonómicas comporta su posibilidad de accionar ante el Tribunal Constitucional en el sentido que nos ocupa¹⁸. Por ello, la redacción del pre-

¹⁸ En rigor, sería así igualmente aunque no lo especificase el artículo 165 CE para quienes, a estas alturas de experiencia de nuestro complejo sistema de fuentes, estamos persuadidos de que la reserva de ley orgánica que establece la Constitución debe entenderse como una reserva no meramente de “rango” o, mejor, de forma, sino como una reserva nominal, de suerte que sólo en «Una ley orgánica» (art. 165 CE y, antes, arts. 54, 107, 136.4), o –más claramente aún– en «La ley orgánica» (art. 122 CE), debieran recogerse todos los extremos relevantes de los aspectos explícitamente remitidos a ella por la Norma Fundamental, y de suerte también que cualquier reforma legislativa de esos extremos sólo puedan revestir la forma de modificación de la ley orgánica de que se trate; esto es, tales extremos relevantes no deben figurar en las leyes orgánicas de otras instituciones u objetos normados por tal tipo de fuente.

cepto que ahora se glosa debe estimarse más correcta, por clara, que si no se hubiese insertado el inciso final que remite a la Constitución y a la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional¹⁹, pero esta especificación que constituye el apartado g) del artículo 16.3 EACM tiene un papel sistemático y de realce de la significación de la facultad en cuestión, no un papel material, pues, aunque no apareciese en el texto estatutario, la Asamblea de Madrid dispondría de la posibilidad, *ex* artículo 32.2 LOTC, de recurrir en inconstitucionalidad.

Lo que se acaba de razonar es aplicable, *a fortiori*, a la personación de la Asamblea en los procesos constitucionales, ya de los referidos al control de las leyes, en particular obviamente de las leyes aprobadas por ella misma e impugnadas ante el Tribunal Constitucional (art. 34.1 LOTC), ya en los recursos de amparo en los que la Asamblea resulte el órgano al que se le imputa la vulneración de derechos fundamentales –típicamente de los garantizados en el artículo 23.2 CE, como es bien sabido– (art. 52.1 LOTC)²⁰.

Del régimen dispuesto en el artículo 32.2 LOTC, merece hacer referencia, de un lado, y como mero recordatorio de lo que es ya un lugar común en la jurisprudencia constitucional, a que la afectación del «ámbito propio de la autonomía» de la Comunidad como requisito que dispone dicho precepto para poder instar el control de constitucionalidad, viene siendo interpretado por el Tribunal Constitucional de forma extensiva, sobre la idea de que los órganos autonómicos también contribuyen a la depuración constitucional del ordenamiento²¹; y, de otro lado, a que el acuerdo del órgano legislativo que también exige el citado artículo 32.2 LOTC para interponer el recurso de inconstitucionalidad, en el caso de la Asamblea de Madrid corresponde al Pleno, que ha de adoptarlo a propuesta de la Mesa previo acuerdo de la Junta de Portavoces, o a la Diputación Permanente en su caso (art. 222 RAM), sin que, frente a lo que sucede en la mayoría de los ordenamientos autonómicos,

¹⁹ Aún más correcta es la dicción de la LORARFNa., al disponer genéricamente que «En los casos y en la forma establecidos en las Leyes, el Parlamento y la Diputación estarán legitimados para suscitar conflictos de competencia y para promover recursos de inconstitucionalidad» (art. 36).

²⁰ Estudios pormenorizados sobre la interposición y la personación de la Asamblea de Madrid en los distintos procesos constitucionales, pueden verse en Mónica MARTÍN DE HIJAS MERINO (pp. 317 y ss.), Tatiana RECORDER VALLINA (pp. 355 y ss.), para el caso de los procesos de inconstitucionalidad (recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, respectivamente), y Ana DEL PINO CARAZO (pp. 395 y ss.), para los recursos de amparo en materia parlamentaria, dentro del especial monográfico de la Revista «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid» sobre *La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia*, 2005. La personación de la Asamblea ha tenido lugar en casi todos los recursos de inconstitucionalidad contra leyes de la Asamblea (en seis de los ocho, según M. MARTÍN DE HIJAS, *Ob cit.*, p. 349, núm. 44), mientras que, en el caso de las cuestiones, la tendencia es la contraria, a no personarse (T. RECORDER, *Ob cit.*, p. 388); en cuanto a los recursos de amparo, han sido cinco los que se han interpuesto contra decisiones de órganos de la Asamblea desde su creación (A. DEL PINO CARAZO, *ob cit.*, pp. 398 y ss., donde puede encontrarse las respuestas en sede constitucional a los mismos –salvo del último, aun pendiente cuando se redacta este comentario– y la comparación con el resto de los amparos propiciados por la actuación de las demás Asambleas autonómicas).

²¹ Por todas, recientemente, STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 2, que transcribe literalmente los términos al respecto de la STC 199/1987.

dicho acuerdo exija mayoría superior a la simple (frente a lo que sucede en el caso de que lo interponga la Diputación Permanente en supuestos distintos a los períodos vacacionales parlamentarios, pues el artículo 82 RAM requiere la mayoría absoluta de dicho órgano para tal interposición), ni haya de observar especiales requisitos de fundamentación jurídica²².

La Asamblea de Madrid no ha interpuesto ningún recurso de inconstitucionalidad hasta la fecha.

Respecto a la previsión de la personación de la Asamblea ante el Tribunal en los términos previstos en la Ley Orgánica reguladora de éste, el artículo 82.1 LOTC dispone como regla general, en la que por tanto están incluidos los legislativos autonómicos, su representación por el miembro o miembros que se designen o por un comisionado nombrado al efecto. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el Título dedicado a la representación y defensa del Estado y demás entes públicos, determina que la representación y defensa de las Comunidades Autónomas puede correr a cargo de los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de sus Administraciones públicas (art. 551.3 en su redacción debida a la L. O. 19/2003, de 23 de diciembre). La Ley de la Asamblea de Madrid 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, al igual que otras leyes autonómicas, excepciona a la Asamblea de su representación y defensa por los letrados de los servicios jurídicos de la Comunidad (D. A. 3.^a). El mismo artículo 551.3 LOPJ permite también que las Comunidades Autónomas sean representadas y defendidas por abogado colegiado o, en fin, que puedan hacerlo los Abogados del Estado en los términos fijados por la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia al Estado y a las Administraciones Públicas y su normativa de desarrollo. En la práctica, si bien en una primera etapa fueron los Presidentes de las Asambleas los que las representaban, hace ya tiempo que son los Letrados de las mismas los que asumen esa tarea²³ y, en el caso de la Asamblea de Madrid, el artículo 24.1.i) del Estatuto del Personal en su versión de 28 de noviembre de 2001, confía a los letrados de la misma «en los casos y forma que proceda, la defensa de la Cámara ante el Tribunal Constitucional y demás órganos jurisdiccionales», disposición que se complementa con los arts. 18.e) y 19.2 del Reglamento de Régimen Interior, de 3 de diciembre del mismo año²⁴.

²² Vid. en este último sentido sobre todo el Reglamento de la Asamblea de Murcia, que regula minuciosamente en sus artículos 149 a 151, los acuerdos en materia de interposición de recursos de inconstitucionalidad: según MONTANER SALAS, con ese pormenor se pretende que «la propuesta de acuerdo que en su momento se someta a la decisión del Pleno de la Cámara se fundamente exclusivamente en consideraciones de carácter jurídico y no en razones de oportunidad política»: Comentario del artículo 23, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, (M. García Canales y A. Garrorena Morales, coords.), Murcia, 2005, pp. 1000-1001); sólo el Reglamento de la Junta General de Asturias, al exigir un acuerdo en el que se razone la presunta inconstitucionalidad, está en la línea del Reglamento de la Asamblea murciana. En nuestra opinión, cabe dudar seriamente que la idea que deduce el autor citado se compadezca con la intención real de la mayoría que en cada momento acuerde la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

²³ Según informa ARCE JANÁRIZ, A., Comentario al art. 82 LOTC, en J. L. Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, 2001, p. 1293.

²⁴ Los problemas que puede generar la regulación de tales normas, en A. DEL PINO, Ob. cit., pp. 397-398.

h) La solicitud al Gobierno de la Nación de la adopción de proyectos de Ley y la remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados de proposiciones de Ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

Concordancias legales: arts. 87.2 CE, 30.2 EACM; Tít. VIII (arts. 175 a 177) RAM.

Estatutos de Autonomía comparados: art. 28.B) EAPV, 10.1.F) EAG, 14.1 y 24.3 EAAst., 9.2 EACant., 19.1.j) EALR, 23.3 EARM, 9.2.h) EACLM, 13.e) EACan., 19.2.j) EAE, 15.6 EAEL, 22.f) EACV, 61.b) EAC, 28.2 y 3 EAIB, 106.9.º EAA, 41.d) EAAra.

Jurisprudencia constitucional: STC 23/1990, de 15 de febrero, en relación con Resolución de las Cortes valencianas que acordó no admitir a trámite la enmienda de totalidad con texto alternativo presentada por un Grupo Parlamentario al Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de modificación de un precepto del Estatuto de la Comunidad Valenciana.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El precepto reitera la previsión del artículo 87.2 CE, reiteración en sentido estricto pues, aunque ciertamente resulta propio que la norma institucional básica de la Comunidad que es el Estatuto refleje la misma, si no lo hubiere hecho²⁵ nada impediría que la Asamblea de Madrid pudiese presentar tal tipo de iniciativas en aplicación directa del citado precepto constitucional.

Se trata por lo demás, evidentemente, no de una iniciativa legislativa realmente tal, sino, en los términos antes referidos de ARAGÓN REYES, de una mera propuesta de iniciativa (por más que en el seno de la Asamblea se tramite mediante el procedimiento legislativo común y por más que su aprobación como tal proposición o proyecto requiera mayoría absoluta: art. 176.1 y 2 y art. 177 RAM), que sólo en el caso de que se hiciese suya por el Gobierno o por el Congreso se convertiría en verdadera iniciativa, pero iniciativa de estos órganos, no de la Asamblea, cuya atribución consiste en la citada propuesta de la iniciativa y, en el caso de dirigirse al Congreso, acaba en la defensa que hasta tres miembros de la misma puedan hacer en esta Cámara²⁶. El razonamiento que se acaba de hacer tiene su trascendencia en la interpretación del ámbito material de estas posibles propuestas, pues, de acuerdo con lo anterior, ha de inferirse que únicamente queda excluido de él la modificación de los Estatutos de Autonomía, y ello por un motivo estrictamente formal, a saber: en tanto en cuanto todos reservan su procedimiento de reforma a lo que en ellos se disponga al efecto, y en ningún caso, obviamente, se prevé que pueda ser propuesta la reforma del Estatuto por otras Asambleas auto-

²⁵ Tal y como sucede de hecho en el caso de la LORARFNa.

²⁶ El número de defensores hasta el citado límite de tres lo decide el Pleno a propuesta de la Mesa de la Asamblea de acuerdo con la Junta de Portavoces, y la designación recae en los más votados por los parlamentarios en papeleta con nombre único: art. 176.3 RAM.

nómicas. Pero cualquier otra materia, desde la reforma constitucional (expresamente permitida por el art. 166 CE con su remisión al art. 87.2 CE), pasando por la solicitud de transferencias o delegaciones de las previstas en el artículo 150.2 CE (supuesto específico que prevé el artículo 30.2 EACM), hasta llegar a los proyectos de planificación económica (art. 131.1 CE) e, incluso, a los Presupuestos Generales del Estado o la enmienda a los mismos que comporte aumento del gasto público o disminución de ingresos (art. 134.1 y 5 CE)²⁷, son susceptibles en teoría de constituir objeto de una propuesta legislativa de las Asambleas autonómicas: estas últimas están constitucionalmente reservadas a la iniciativa del Gobierno de la Nación mediante proyecto de ley, pero esa reserva resultaría incólume por más que una o varias Asambleas autonómicas le insten a adoptar determinados contenidos como parte de ella, pues, de aceptarlos, los haría suyos y se convertirían en propia iniciativa.

i) La designación de los Senadores que han de representar a la Comunidad, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en la Asamblea. Su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de miembros de la Asamblea.

Concordancias legislativas: art. 165.4 LOREG, art. 12.2.g) EACM; Cap. Primero del Tít. XIX (arts. 223 A 226) RAM.

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 28.a) EAPV, 10.1.c) EAG, 24.2 EAAst., 9.8 EACant., 19.1.l) EALR, 23.2.º EARM, 9.2.e) EACLM, 13.d) EACana., 12 LORARFNa., 19.2.e) EAE, 15.5 EA CL, 22.j) EACV, 61.a) EAC, 28.1 EAIB, 30.12 y 27.5 EAA, 41.c) EAAra.

Jurisprudencia constitucional: STC 4/1992, de 13 de enero, sobre la designación de Senadores por la Asamblea de Madrid: inexistente obligación de utilizar fórmulas determinadas de reparto proporcional de escaños; STC 40/1981, de 18 de diciembre, sobre la Ley vasca de designación de senadores; STC 76/1989, de 27 de abril, sobre designación de representantes de Extremadura en el Senado.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Esta regulación del Estatuto de Madrid acerca de la designación de Senadores representantes de la Comunidad de Madrid, desarrolla la determi-

²⁷ En contra, MONTANER SALAS, C., Comentario al artículo 23 del Estatuto de la Región de Murcia, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, cit. pp. 969-970.

nación constitucional de la que trae causa, dispuesta en el artículo 69.5 CE en dos aspectos: uno, en exigir que dichos Senadores sean miembros de la Asamblea; y otro, en vincular la duración de su mandato a su condición de miembros de la Asamblea.

El resto del contenido del artículo 16.3.i) EACM, es decir, sus dos primeros incisos, no añade nada sustancial al régimen constitucional sobre la materia. El primer inciso ha de entenderse que hace principalmente referencia al número de Senadores a designar por la Asamblea, número que le viene dado a ésta por la fórmula de uno más otro por cada millón de habitantes, y cuyo criterio para la cuantificación de la población viene predeterminado por el artículo 165.4 LOREG que establece, entre otros extremos, que «A efectos de dicha designación el número concreto de Senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado». Es este censo el que debe pedir el Presidente de la Asamblea a la Delegación del Gobierno de Madrid al inicio de la Legislatura, tanto para fijar el número de Senadores como para establecer los candidatos que corresponde proponer a cada Grupo parlamentario en función de sus miembros (art. 225 RAM). El siguiente inciso del artículo 16.3.i) EACM impone, de un lado, que sea necesariamente la Asamblea legislativa el órgano designante de tales Senadores, salvo «en su defecto», esto es, salvo en caso de inexistencia de tal Asamblea; como quiera que en el momento de promulgar la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio del Régimen Electoral General, ya estaban vigentes todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas constituidas y sin excepción los mismos preveían una Asamblea legislativa, la misma dispone que es a tales Asambleas, y sólo a ellas, a las que corresponde dicha designación (art. 165.4 LOREG).

De otro lado, este segundo inciso del artículo 69.5 CE se refiere al carácter proporcional de la designación en función del número de parlamentarios de cada Grupo. No señala fórmula concreta alguna para determinar esa proporcionalidad, fórmula que resulta tanto más importante cuanto mayor es el número de puestos a designar en el Senado. Siendo la Comunidad de Madrid una de las más pobladas, y por ende de las que más Senadores tiene derecho a designar (en la actual VIII Legislatura de las Cortes Generales, es a la que, tras Andalucía -8- y Cataluña -7-, más corresponde: 6), la fórmula empleada en su día ya fue motivo de discrepancia, discrepancia que, una vez elevada a sede constitucional, el Tribunal resolvió dando libertad a la Asamblea para emplear la fórmula proporcional concreta que entendiéndose más apropiada: STC 4/1992, de 13 de enero. Garantiza el mantenimiento de esa proporcionalidad a lo largo de esa legislatura autonómica el que, en caso de vacante de alguno de los puestos designados, será el Grupo parlamentario que lo designó el que se encargará de proponer al sustituto (art. 225.7 RAM). Sin embargo, se trata de una proporcionalidad «estática», esto es, referida al momento en que se designan, pues el Reglamento de la Asamblea dispone que las variaciones en la composición de los Grupos parlamentarios no alterarán la distribución proporcional de los Senadores designados entre los Grupos parlamentarios (art. 226).

Sí dispone el propio Estatuto la norma que ha de regular el procedimiento de designación, estableciendo para ello en su artículo 12.2.g) una reserva a favor del Reglamento parlamentario, frente a lo que ocurre en la mayoría de las Comunidades Autónomas (en nueve de las diecisiete), en la que tal elección se regula en una ley *ad hoc*, con independencia de que luego haya, o no, algún reflejo en el Reglamento del Parlamento autonómico de que se trate²⁸. El Reglamento de la Asamblea de Madrid, no obstante, va bastante más allá de la mera regulación del procedimiento de designación, y desarrolla la vinculación estatutaria de la condición de Senador a la de miembro de la Asamblea, especificando que la pérdida de la condición de Diputado de está conlleva también la de la condición de Senador, pero dispone una *prorrogatio* de su mandato cuando se extinga por caducidad o por disolución de la Asamblea, hasta que se designen a los nuevos Senadores, mientras que en caso de disolverse la Cámara Alta la designación se entenderá confirmada: el Reglamento dispone que, a tal efecto, la Mesa ha de declarar «formalmente» la renovación de la designación y que el Presidente expedirá nuevas credenciales en su favor y notificará al Senado la renovación, lo que parece que no deja mucho margen a que deba entenderse como un acto debido de la Mesa y del Presidente de la Asamblea, pues un eventual control encubierto por una o por el otro sobre alguno de los designados, negando o retrasando respecto de los demás la expedición de las nuevas credenciales, no podría entenderse sino como una vulneración de la prohibición constitucional del mandato imperativo que el artículo 67.2 CE dispone para todos miembros de las Cortes Generales, sin atender a su extracción.

j) La ratificación de los convenios que la Comunidad de Madrid concluya con otras Comunidades Autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas.

Estos convenios serán comunicados de inmediato a las Cortes Generales.

Cfr. párrafo siguiente.

k) La ratificación de los acuerdos de cooperación que, sobre materias distintas a las mencionadas en el apartado anterior, concluya la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

²⁸ Una completa relación de las regulaciones autonómicas de la materia, estatutarias, legales y reglamentarias, en el más exhaustivo trabajo sobre la cuestión debido a P. GARCÍA-ESCUADERO, *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, CEC, 1995, pp. 117-135, y, más reciente y extractadamente, puede verse CUENCA MIRANDA, A., «Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas», en el monográfico de la Revista *Asamblea*, «La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento autonómico», abril 2003, pp. 143 y ss.

Concordancias legislativas: art. 31 EACM; Tít. IX (arts. 178 a 180) RAM.
Estatutos de Autonomía comparados: arts. 24.7 EAAst., 9.4 EACant., 9.1.3 EALR, 23.7 EARM, 9.2.d) EA CLM, 19.2.i) EAE, 15.12 EA CL, 106.10.º EAA, 41.g) EAAra.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Los apartados j) y k) del artículo 16.3 EACM regulan la posibilidad asumida por la Comunidad Autónoma de Madrid de formalizar con otras Comunidades las relaciones que prevé el artículo 145.2 CE, desde la estricta perspectiva de la intervención de la Asamblea. En efecto, la regulación material de esa posibilidad se lleva cabo por el Estatuto en el artículo 31, dentro del Título dedicado a las competencias de la Comunidad, y a él procede aquí remitirse para todo lo que no sea específicamente la intervención de la Asamblea legislativa en la misma, incluidas las concordancias²⁹. En tal sentido, aunque todos los Estatutos de Autonomía sin excepción reflejan para las respectivas Comunidades que rigen lo que determina el artículo 145.2 CE, algunos no aluden a ello entre las potestades del Parlamento autónomo en el artículo que las enumera³⁰. La mayor parte, sin embargo, sí lo especifican, pudiendo observarse –en lo que aquí importa– fundamentalmente dos regímenes: los que establecen la necesidad de aprobación o autorización o ratificación del órgano legislativo autonómico sólo para los acuerdos pero no para los convenios (caso de los Estatutos de Asturias, Extremadura, el actual Estatuto de Aragón), y aquellos que la requieren tanto para los acuerdos como para los convenios (caso de los Estatutos de La Rioja, Murcia, Castilla y León, Valencia, Andalucía, estos dos últimos en sus nuevas versiones)³¹.

El Estatuto de Madrid se encuadra, evidentemente, en el segundo grupo, puesto que tanto para los convenios como para los acuerdos requiere la ratificación de la Asamblea, lo que hace que no se comprenda bien qué alcance tiene su diferenciación en dos apartados desde la perspectiva de la intervención en ellos de la Asamblea, que es la razón de ser de su presencia en el artículo 16.3 EACM y que en ambos casos es la misma: la rati-

²⁹ Pues las reflejadas respecto de los dos apartados que nos ocupan se refieren, única y exclusivamente, a los paralelos preceptos estatutarios que relacionan esta facultad entre las atribuciones de los respectivos Parlamentos, no a los preceptos que las regulan de forma sustancial.

³⁰ Esto es, no especifican en el Estatuto qué potestad concreta corresponde a la Asamblea respecto de los convenios o acuerdos que suscriba la Comunidad Autónoma con otras: así, v. gr., los Estatutos del País Vasco, Navarra o de las Islas Baleares.

³¹ Una regulación distinta a las dos anteriores es la del nuevo Estatuto de Cataluña, que no alude a estos convenios o acuerdos en el artículo que relaciona funciones específicas del Parlamento (art. 61 EACat.), pero sí explícita en el artículo en el que los regula materialmente la regla de que sólo necesitará su aprobación los que afecten a su potestad legislativa (art. 178.3 EACat.), estableciendo por tanto como criterio de referencia no, como los demás Estatutos, el que se trate de un convenio para la prestación de servicios o de un acuerdo de cooperación, sino la afectación, o no, de la potestad legislativa que corresponde al Parlamento catalán.

ficación por aquélla³². De hecho, los Estatutos de Madrid y de Castilla y León son los únicos que observan dicha diferenciación en sendos apartados.

Lo que sí obedece a la lógica de la representación en un sistema descentralizado es que la ratificación haya de correr a cargo de la institución representativa, porque no parece que nada pudiera impedir que sólo interviniese en ellos el Gobierno autonómico si el Estatuto no atribuyese explícitamente la ratificación o aprobación a la Asamblea. Sin duda lo más apropiado será que corresponda al ejecutivo determinar el contenido del acuerdo o del convenio y concertarlo con las Comunidades Autónomas que interese, dada tanto su posición más adecuada para obtener y manejar los datos que presumiblemente en la mayor parte de los convenios y acuerdos serán técnicos, como por ser el poder al que corresponde hacer efectivas las relaciones externas de la Comunidad. Coherentemente, los Estatutos de Autonomía que singularizan como potestad del legislativo que regulan esta de convenir y acordar entre Comunidades Autónomas, utilizan diversas expresiones («autorizar», «aprobar», «ratificar», «autorizar la prestación del consentimiento») para referirse a la actuación en que consiste dicha intervención, comportando todas ellas que el contenido de los convenios o acuerdos y su compromiso con las Comunidades Autónomas con las que se pretende pactar, es una labor del Gobierno previa a la intervención del Parlamento autonómico. En el caso del ordenamiento de Madrid así se regula por el Reglamento parlamentario, en el que se indica que la iniciativa para solicitar la ratificación de la Asamblea corresponde al Gobierno, el cual debe enviar a la misma la correspondiente certificación del acuerdo adoptado en tal sentido, junto con el texto del acuerdo o convenio y los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él, siendo el Pleno de la Cámara el que debe decidir, previo debate, si lo ratifica o no (art. 178.1 RAM).

l) La recepción de la información que facilitará el Gobierno de la Nación sobre tratados y convenios internacionales y proyectos de normativa aduanera en cuanto se refirieran a materias de específico interés para la Comunidad de Madrid.

Concordancias legislativas: art. 32 EACM.

Estatutos de Autonomía comparados: arts. 24.12 EAAst., 9.13 EACant., 12.3 EARM, 22.k) EACV, 102.1 EAIB, 41.l) EAAra.

³² Las referencias a las posibilidades que ofrece a los Estatutos de Autonomía el art. 145.2 CE fueron insertadas en el Estatuto madrileño a instancias del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (cfr. *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, cit., p. 230), pero fue el Grupo Parlamentario Socialista el que sugirió dos párrafos distintos, respectivamente, para los convenios y para los acuerdos de cooperación (*Idem*, p. 263), que es como se incorporan en el Informe de la Ponencia del Congreso (*Idem*, p. 279), formando parte de la lista recogida en el que resultaría el art. 16.3 EACM.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Insertada en la relación de atribuciones de la Asamblea del artículo 16.3 a raíz de la reforma del Estatuto de Madrid de 1998, la recepción de la información sobre tratados y convenios internacionales y proyectos de normativa aduanera que se refieran a materias de interés de la Comunidad es contemplada, de uno u otro modo, por la mayoría de los Estatutos³³. El Estatuto madrileño regula materialmente tal contenido en el artículo 32, dentro, por tanto, del Título dedicado a las competencias, y a él, en consecuencia, hemos de remitirnos ahora a los efectos oportunos³⁴. Respecto de dicho artículo 32 EACM, el apartado 1) del artículo 16.3 lo que hace es, de un lado, concretar en la Asamblea el órgano receptor de dicha información, y, de otro, concretar en el «Gobierno de la Nación» el órgano del que ha de proceder dicha información³⁵. Ahora bien, una vez recibida la misma por el órgano representativo, su atribución se agota en tal recepción, sin que pueda emanar pareceres después o a la vista de la información recibida³⁶, pues esa facultad la reserva el artículo 32.2 EACM al Gobierno de la Comunidad (como también sucede en el caso del Estatuto de Canarias). Confirma el monopolio del ejecutivo en esa emisión de pareceres que el Reglamento de la Asamblea de Madrid no prevea ningún cauce específico para que ésta pudiese emitirlo. Tal ausencia, sin embargo, no puede entenderse como impedimento para que dicha información resulte objeto de alusión o de debate en la institución parlamentaria con ocasión del ejercicio de la función legislativa o de control al ejecutivo.

m) La fijación de las previsiones de índole política, social y económica que, de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución, haya de suministrar la Comunidad de Madrid al Gobierno de la Nación para la elaboración de proyectos de planificación.

³³ No por todos: ni el Estatuto de Galicia ni el de Castilla La Mancha la explicitan; a veces aluden a ella en favor de la Comunidad genéricamente (casos de La Rioja o de Castilla y León), otras la atribuyen a la expresión institucional de la misma (como la Generalitat en el nuevo Estatuto de Cataluña –art. 191.1–, estando ésta integrada por el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat y el Gobierno: *vid. infra* la nota 36 al respecto), pero de modo más habitual la contemplan a favor de un órgano concreto.

³⁴ Apuntando de nuevo que los preceptos estatutarios comparados que se enumeran como concordantes del presente son sólo los referidos a las atribuciones de los Parlamentos autonómicos en esta materia, no a los que recogen la regulación sustancial de tal actividad.

³⁵ Respecto de esto segundo a diferencia, p. ej., del Estatuto del Principado de Asturias o del nuevo Estatuto de Valencia, que determinan que este tipo información ha de proporcionársela al órgano representativo el Gobierno autonómico; por tanto, en el caso de Madrid se deduce que, en rigor, el «Gobierno de la Nación» debería entenderse directamente con la Asamblea a los efectos de hacerla conocedora de esa información.

³⁶ Algún Estatuto, tras contemplar esta recepción de información por partida doble, no prevé la emisión de pareceres en relación con la información recibida [arts. 97.1 y 41.1) EAAra.]; en otros se contempla a favor del genérico conjunto institucional del ente territorial intermedio, como en el caso de la Junta de Andalucía (art. 240.1 EAA) o de la Generalitat de Cataluña (art. 196.1 EACat., con la particularidad de que determina al respecto que «La Generalitat y el Parlamento podrán dirigir al Gobierno las observaciones que estimen pertinentes», cuando, según el art. 2.º EACat., la Generalitat engloba al Parlamento); en otros más se especifica tal emisión de opinión como atribución del Parlamento autonómico (p. ej., en el caso del Estatuto de Asturias y de Valencia), o indistintamente del Gobierno o del Parlamento (caso del Estatuto de Baleares, artículo 102.1).

Concordancias legislativas: arts. 16.3.b), 26.3.1.1 y 63.2 EACM
Estatutos de Autonomía comparados: arts. 24.4 EAAst., 9.3 EACAnt., 19.1.m) EALR, 23.4 EARM, 15.9 EAEL, 50.5 EAIB, 41.f) EAAra.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La atribución de suministrar al Gobierno de la Nación las previsiones autonómicas a que hace referencia este apartado, puede ser entendida, como se dijo al inicio de la glosa de este precepto 16.3 EACM, como capacidad de intervención en el ámbito económico estatal, pero puede serlo también como una obligación constitucional de la Comunidad Autónoma hacia aquél, cuyo incumplimiento supondría la vulneración de los principios de colaboración y de lealtad institucional señalados en el art. 4.º LRJPAC (en su redacción debida a la reforma por Ley 4/1999, de 13 de enero) que han de presidir las relaciones entre las Administraciones estatal y autonómicas. Por eso mismo, debe entenderse que la ausencia de su previsión en el Estatuto, como sucedía con el de Madrid hasta la reforma de 1998 y como sigue sucediendo en algunos³⁷, no exige a las Comunidades Autónomas de facilitar esas previsiones al Gobierno. En este sentido, lo que hace este apartado del artículo 16.3 EACM es —una vez más— concretar en la Asamblea el órgano que debe cumplimentar la facultad-deber prevista en el artículo 131.2 CE. Nada parece que hubiera impedido al estatuyente fijar esa atribución en favor del Gobierno autonómico, pero lo cierto es que, entre los Estatutos que aluden a ella, prácticamente todos³⁸ la reservan al Parlamento autonómico. La razón de la reserva a la institución parlamentaria parece que debe buscarse en la mayor objetividad y legitimidad posible de las previsiones autonómicas no sólo económicas, sino políticas y sociales, que puedan incidir en la política económica nacional, lo que lleva a inferir que previsiones tales debieran ser objeto de conocimiento y en su caso discusión en la institución representativa de la Comunidad, como el mejor modo de lograr la finalidad que persigue el artículo 131.2 CE, que es —parece evidente— la integración de las previsiones y opiniones de los distintos agentes económicos (sindicatos, organizaciones empresariales, profesionales y económicas) junto con las de las entidades territoriales, en un órgano *ad hoc* (que es hoy el Consejo Económico y Social nacional) para que éste las utilice en apoyo al Gobierno en su labor de planificación general.

En fin, la atribución en cuestión parece estrechamente relacionada con la atribución a la Asamblea referida en el anterior apartado b) de este mismo artículo 16.3 EACM, de la que resulta consecuencia lógica, pues, si la corresponde conocer y controlar los planes económicos autonómicos, estará en posición idónea para facilitar al Gobierno de la Nación las previsiones que puedan pro-

³⁷ Como el Estatuto vasco, el gallego, el castellano-manchego o el canario y, entre los nuevos, en el de Valencia.

³⁸ Sólo los nuevos de Cataluña y Andalucía la imputan no al ejecutivo, sino al conjunto institucional (la Generalitat catalana: art. 181 EACat. y la Junta de Andalucía: art. 86 EAA o la Comunidad andaluza: art. 165 EAA).

yectarse sobre la Comunidad de Madrid en orden al cumplimiento del artículo 131.2 CE.

Desde un punto de vista sustancial, esta función parece que está notoriamente relacionada con otros preceptos estatutarios, como el artículo 26.3.1.1 EACM, referido a la planificación económica regional desde la perspectiva competencial y, en menor medida, en cuanto se ciñe a la programación anual sólo del sector público económico, con el artículo 63.2 EACM.

n) La 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.

Concordancias legislativas: cfr. párrafos b) y m) de este mismo precepto y art. 26.1.17 EACM.

Estatutos de Autonomía comparados: art. 9.7 EACant., 19.1.f) EALR, 106.11.º EAA, 41.k) EAAra.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La última de las atribuciones específicas de la Asamblea de Madrid que recoge el artículo 16.3 del Estatuto, insertada también como novedad en la reforma estatutaria de 1998, es otra concreción de la competencia exclusiva que genéricamente se establece en el artículo 26.1.17 EACM, al que aquí corresponde remitir las concordancias materiales específicas. Si el fomento del desarrollo económico de la Comunidad es en lo que consiste la competencia exclusiva genérica, lo que determina este último apartado es una reserva al órgano parlamentario si tal actuación reviste la forma de una planificación general: no así en el caso de una actividad planificadora singular. Como se señalaba al tratar del apartado *b)* de este mismo precepto, resulta una facultad de la Asamblea estrechamente relacionada con la más genérica que se le concede en aquél consistente en el conocimiento y control de los planes económicos. Pero la de este último apartado va más allá, porque la «aprobación» de unos planes económicos específicos, como son los «planes generales de fomento», es decisiva, lo que no ocurre con el (mero) «conocimiento y control de los planes económicos» en general.

ñ) Cuantos otros poderes, competencias y atribuciones le asignen la Constitución, el presente Estatuto y las leyes.

Concordancias legislativas: arts. 3.2 y 3, 4.2 y 3, 9, 10.4, 11.4, 23.1, 26, 27, 29, 37.2, 38, 39, 49.2, 52.2 EACM.

Estatutos de Autonomía comparados: art. 9.14 EACant., 19.1.m) EALR, 13.g) EACana., 19.2.k) EAE, 15.14 EACL, 22.l) EACV, 61.f) EAC, 50.8 EAIB, 106.19.º EAA, 41.p) EAAra.

EXÉGESIS DEL PRECEPTO

También la redacción actual de la cláusula residual que comporta este apartado del artículo 16.3 EACM obedece a la reforma estatutaria, tantas veces citada en este comentario, de 1998³⁹. La utilidad de la cláusula en cuestión, sin embargo, no proviene de lo que literalmente establece sin más, puesto que, aunque no lo estableciese, es evidente que no dejaría la Asamblea de disponer de las atribuciones que le confiere el ordenamiento, ya se relacionen las mismas en forma de repertorio o se enuncien diseminadamente⁴⁰. Ahora bien, esa literalidad del artículo 16.3.ñ) puede tener sentido en su literalidad más estricta y rigurosa, entendiéndose que la misma hace de su carácter residual justamente una determinación cerrada de las atribuciones a la Asamblea, de suerte que sólo las atribuciones que le son expresamente conferidas por el ordenamiento (además, por supuesto, de las que, si no lo fueran, su naturaleza haría imposible entenderlas ejercitables por otros órganos), son las que corresponden a la institución representativa. Dicho de otro modo, tal cláusula sería justamente la opuesta a la que, sin necesidad de interpretación ninguna, tiene un sentido trascendental contrario en su contenido, que es aquella que determina que se entienden conferidas al órgano de que se trate todas las demás atribuciones que no se expliciten a favor de otros órganos. En definitiva, una recta hermenéutica de la cláusula del artículo 16.3.ñ) EACM lleva a concluir que, en caso de eventual duda acerca del órgano al que corresponde una facultad determinada, salvo que no reste duda alguna de que la naturaleza de tal facultad impide que sea ejercida por cualquier otro órgano que no sea la Asamblea, no le corresponderá a ésta⁴¹.

En tal sentido, es manifiesto que, tratándose de la Asamblea legislativa, las primeras, principales e indudables materias, ámbitos o actuaciones que le

³⁹ El nuevo tenor supone una indudable mejora respecto del anterior, que afirmaba literalmente que correspondían a la Asamblea «Las [atribuciones] que se deriven del presente Estatuto y del Reglamento», resultando ésta última remisión un título autoatributivo de potestades desde el momento en que la Cámara tiene autonomía reglamentaria, y aun un título autoatributivo, en rigor, de la mayoría absoluta que en cada momento pueda conformarse en la Asamblea, puesto que esa es la mayoría que, *ex art.* 12.1 EACM, se requiere para aprobar y modificar el Reglamento. De hecho, ninguna otra cláusula residual estatutaria equivalente contiene hoy una remisión al Reglamento parlamentario. Por lo demás, dicha redacción anterior a la reforma no se cohonestaba bien con el inciso final del artículo 9.º EACM, que disponía precisamente lo que dispone ahora tanto el mismo inciso del mismo artículo 9.º EACM, como el art. 16.3.ñ), que resulta prácticamente una reiteración de aquél.

⁴⁰ Acaso por ello, aun siendo mayoría los Estatutos de Autonomía que la insertan tras la relación de potestades que corresponden al órgano representativo, no son tampoco escasos los que no lo hacen: no aparece esta cláusula residual en los Estatutos vasco, gallego, asturiano, murciano y castellano-manchego, además, evidentemente, de la LORARFN. que hemos dicho que carece de un artículo-elenco de las atribuciones que aquí nos ocupan.

⁴¹ Así, p. ej., incluso si el *ut supra* citado artículo 34.2 EACM no hubiese reservado la potestad reglamentaria al Gobierno autonómico, en virtud de un recto entendimiento de esta cláusula no hubiera podido entenderse tal potestad como ejercitable por la Asamblea. El ejemplo cabalmente contrario lo ofrecía el originario artículo 23.2 EAAst. hasta su reforma, pues el mismo atribuía al legislativo (denominado en el sistema asturiano Junta General) la potestad reglamentaria organizadora, esto es, los reglamentos administrativos, en el caso de las competencias ejecutivas asumidas por la Comunidad asturiana.

corresponderán por su naturaleza serán todas las que el Estatuto de la Comunidad de Madrid reserve a la ley, pues, en un sistema que no contempla el decreto-ley como fuente del derecho, y siendo menester la voluntad delegante de la Asamblea para que el Gobierno pueda emanar Decretos-legislativos, sólo ella está en disposición de cumplimentar tales reservas. En el caso de la norma institucional básica madrileña, puede constatarse la previsión de las reservas de ley en cada uno de los preceptos enunciados como concordancias legislativas de este apartado (salvo la referida al art. 9.º), y son ellas, indudablemente, las que ha de interpretarse que constituyen el grueso de los «otros poderes, competencias y atribuciones» que a la Asamblea asigna el Estatuto, vale decir, la norma de atribución principal, sin duda, de entre todas las que pueden asignarla facultades. Concretamente versan tales reservas de ley sobre: la agrupación voluntaria de municipios para la prestación de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones (art. 3.2), la determinación de circunscripciones territoriales mediante también la agrupación de municipios (art. 3.3), el establecimiento del escudo (art. 4.2) y del himno (art. 4.3) de la Comunidad, el régimen electoral autonómico (art. 10.4) que comprende también las inelegibilidades e incompatibilidades de los Diputados (art. 11.4), el régimen jurídico y administrativo y el estatuto de los miembros del Gobierno (23.1), la legislación plena en las materias asumidas como competencias exclusivas (art. 26) y la legislación de desarrollo en las asumidas como competencias compartidas (art. 27 y, para el caso singular de la enseñanza, art. 29), el régimen jurídico de la Administración Pública regional y de sus funcionarios (art. 37.2), la autorización para que la Administración de la Comunidad delegue en municipios y otras entidades locales reconocidas en el Estatuto (art. 38), la creación de entidades institucionales para fines específicos (art. 39), los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad de Madrid y la capitalidad de las mismas (art. 49.2), y el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad, su administración, conservación y defensa (art. 52.2).

CAPÍTULO II Del Presidente

Artículo 17

1. El Presidente de la Comunidad de Madrid ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en la misma, preside y dirige la actividad del Gobierno, designa y separa a los Vicepresidentes y Consejeros y coordina la Administración.

2. El Presidente podrá delegar funciones ejecutivas y de representación propias en los Vicepresidentes y demás miembros del Gobierno.

3. El Presidente es políticamente responsable ante la Asamblea¹.

COMENTARIO

ALMUDENA MARAZUELA BERMEJO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Introducción²

El nuevo diseño del Estado autonómico y el esbozo del esquema institucional básico pergeñado por el artículo 152.2 de la Constitución Española al

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

² Las obras que se contienen en el estudio de la Presidencia de las Comunidades Autónomas son muy numerosas y se recogen tanto en los comentarios a los Estatutos de Autonomía, como en estudios generales y específicos. La cita a todos ellos excede de nuestra finalidad; baste, por consiguiente, la cita a: AJA FERNÁNDEZ, E., TORNOS MAS, J., FONT, T., PERULLES MORENO, J.R. y ALBERTI ROVIRA, E.: «El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas», Ed. Tecnos, Madrid, 1985, en el que se dedica el capítulo XIII al análisis de los Presidentes y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, pp. 268 a 311; BIGLINO CAMPOS, P.: «El Presidente y la Junta de Castilla y León» en *Derecho Público de Castilla y León* (coordinado por García Roca, J.), Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999, pp. 163 a 148; CORONA FERRERO, J.M.^a: «El Presidente y el Gobierno de las Comunidades Autónomas» en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (dirigido por Rodríguez-Arana, J. y García Mexía, P.), co-editado por Instituto Nacional de Administración Pública y Ed. Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 287 a 330; GIMÉNEZ ABAD, M.: «El Presidente y el Gobierno de Aragón» en *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, Zaragoza, Octubre, 2001, pp. 278 a 304, MARTÍN REBOLLO, L.: «El Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid» en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, co-editado por Comunidad de Madrid y Ed. Civitas, Madrid, 1987, pp. 81 a 95; TORRES DEL MORAL, A.: «El Presidente de la Comunidad de Madrid» en *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*, (dirigido por Álvarez Conde, E.), CEURA, 2003, pp. 471 a 489; y cuantas otras se citan en las notas sucesivas.

que, *ab initio*, debían acogerse al menos las Comunidades que accedieran por el *iter* conformado por el artículo 151, ya presentaba dentro de la triada de poderes prevista por el Constituyente —con las salvedad propia del Poder Judicial— «*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 aquella. El Presidente y (...) serán políticamente responsables ante la Asamblea.*» La doctrina ha debatido largo y tendido en torno a la generalización del esquema prefijado por la Constitución a todas las Comunidades Autónomas llegando, finalmente, a antagónicos resultados: para los menos, no existe tal extensión y la uniformidad anidaba en la propia Constitución³; para otros, la homogeneización se ha derivado de una mutación constitucional⁴ que se introduce por obra de los acuerdos autonómicos de 1981 con independencia de que aquéllas accedieran a la autonomía por las restantes vías previstas constitucionalmente (143, 144 o las Disposiciones Transitorias 4.^a y 5.^a de la Constitución).

Generalizado el arquetipo institucional, el propio Estatuto de la Comunidad de Madrid, en la redacción originaria del artículo 8.1, correspondiente al 8 de la vigente⁵, se hacía eco de la relevancia que tiene esta figura del Presidente de la Comunidad, que queda caracterizada como institución de autogobierno⁶ junto a la Asamblea y el Gobierno. El referido artículo 8 contenía en su primitiva redacción un apartado 2, más tarde desaparecido, en virtud del cual: «*Las Leyes de la Comunidad de Madrid regularán el funcionamiento de estas instituciones, de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto.*» Centrando nuestra atención en la figura del Presidente de la Comunidad, esta remisión se ha visto, precisamente, cumplimentada con la

³ Por todos, RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: «Artículo 152. Estructura Institucional de las Comunidades Autónomas» en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo XI, Cortes Generales—Edersa, Madrid, 1999, en especial páginas 400 a 402.

⁴ Al respecto, pueden consultarse: AJA, E. y otros: *ob. cit.* p. 268; BASTIDA FREIJEDO, F.J.: «De nuevo sobre el modelo de designación de los Presidentes Autonómicos», en *Anuario Parlamento y Constitución*, Cortes de Castilla-La Mancha-Universidad de Castilla-La Mancha, número 5, año 2000, pp. 40 42; BAR CENDÓN, A.: «Comentario al artículo 21» en *Comentarios al Estatuto de Aragón* (dirigido por Bermejo Vera, J.), Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local de Madrid, Madrid, 1985, p. 226; CONTRERAS, M.: «El estatuto jurídico del Presidente» en *Estudio Sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, pp. 49 y 50; MURILLO DE LA CUEVA, E.L.: «Los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pp. 100 y 101; TORRES DEL MORAL, A.: «El Presidente de la Comunidad de Madrid» en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid* (coordinado por Arnaldo Alcubilla, E.), Ed. *Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2004, pp. 261 y 262; RUIZ-RICO RUIZ, G.: «La forma de Gobierno de Andalucía», co-editado por la Junta de Andalucía y Tirant lo Blanc, Valencia, 1999, pp. 25, 246 y 247.

⁵ Conforme a la redacción introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid (Boletín Oficial del Estado núm. 162, de 8 de julio).

⁶ Acerca del alcance del término autogobierno, como bien ha apuntado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 105/2000, de 13 de abril: «*Ciertamente, deslindar los elementos básicos del autogobierno era una tarea difícil de realizar en el momento en que se aprobaron los Estatutos de Autonomía y eso explica que se dejara ese deslinde al legislador orgánico, sin perjuicio del hipotético control de constitucionalidad de este Tribunal.*» Por ello, el concepto de autogobierno implica autonomía de dentro de las competencias constitucionales y del bloque de la constitucionalidad.

aprobación de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, cuyo articulado permanece básicamente inalterado desde su aprobación.

Al hilo de lo anterior, cabe llamar la atención acerca de la particular enumeración institucional que efectuara el texto originario, mantenido en actual articulado del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, en la que la figura del Presidente se relega al último lugar tras la Asamblea y el Gobierno, si bien al desarrollar capitularmente el régimen de estas instituciones se altera la inicial prelación, reservando a la Asamblea –por implícitas razones– el Capítulo Primero (arts. 9 a 16 del Estatuto de Autonomía, ambos inclusive), al Presidente el Capítulo II (arts. 17 a 21, ambos inclusive) y destinando el III a concentrar el régimen básico del Gobierno (arts. 22 a 25). Esta última posición, por lo que respecta al ámbito del Ejecutivo, es secundada por la propia Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que rubrica y destina el Título I a delimitar el régimen jurídico «Del Presidente» (arts. 4.º a 17.º) y el II al «Consejo de Gobierno y los Consejeros» (arts. 18.º a 30.º).

No obstante el orden enumerativo del artículo 8 del Estatuto, *de facto*, el Presidente es, indubitablemente, vértice institucional de la Comunidad, su cabeza visible tanto *ad intra* como *ad extra* y el eje sobre el que gira en su integridad la política autonómica. Por ello, la normativa básica autonómica no rehuye el delimitar y regular –aun cuando, justificadamente o no, lo haga de forma incompleta y desigual– aspectos como la investidura o nombramiento del Presidente de la Comunidad, su estatuto jurídico, su incapacidad y sus funciones y atribuciones, así como la eventual delegación de éstas. Así, en efecto, pese a que el régimen jurídico de la Comunidad de Madrid se concentra en el meritado Título de la referida Ley madrileña, no puede perderse de vista que éste habrá de complementarse, tanto con otros preceptos de la misma Ley, cuanto, asimismo, con otras disposiciones ajenas a aquélla, a las cuales iremos también aludiendo al hilo del desarrollo subsiguiente en orden a configurar en todo su alcance el régimen jurídico de la Presidencia de la Comunidad de Madrid. Y ello es así, porque el hecho de ser la primera de las leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid, *id est*, la primera de las leyes de la Comunidad de Madrid, es causa en sí misma –por una clara razón coyuntural– de la parquedad del régimen jurídico de algunas materias, incluso la omisión o ausencia de otras, que han ido, mal que bien, remendándose con la regulación de aspectos concretos del estatuto jurídico del Presidente en otras leyes, lo que otorga al régimen jurídico del Presidente de la Comunidad de Madrid un carácter de notable y notoria dispersión.

Pero, si el Presidente de la Comunidad es institución de autogobierno de la Comunidad, calificación que denota nítidos tintes alusivos a las relaciones entre poderes, el artículo 1.1 de la Ley 1/1983 se sirve caracterizarlo como «órgano superior de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid», junto con el Gobierno y los Consejeros, naturaleza que incide en el carácter de la Presidencia autonómica como cúspide del Poder Ejecutivo y clave de las relaciones entre los órganos que se hallan bajo su dependencia, y

por debajo de éste del Consejo de Gobierno y el Ministro correspondiente, tal y como predica el artículo 1.2 de la Ley 1/1983, y sobre la cual reincide, asimismo, el artículo 38.1 de la Ley 1/1983, que define al Presidente como «*órgano superior de la Administración*», carácter al que suma al o los Vicepresidentes, al Consejo de Gobierno y a los Consejeros. Tampoco debe obviarse que el artículo 2.1 de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid reconoce su carácter de Alto cargo de la Comunidad de Madrid. En efecto, aquella primera caracterización estatutaria no empece estas otras posterior y legalmente declaradas.

1.2. Naturaleza y clasificación de las atribuciones del Presidente de la Comunidad

El tenor literal del apartado primero del artículo 17 del Estatuto de Autonomía madrileño se limita a enunciar en genérico las funciones más relevantes que ostenta el Presidente de la Comunidad de Madrid, cuyo desarrollo se ha llevado a cabo por la Ley de Gobierno de la Comunidad, en cuyo Preámbulo resume el espíritu de la Ley respecto de esta figura institucional. Así, en su apartado III se esbozan las líneas básicas caracterizadoras: «*La Ley, en correcto desarrollo del Estatuto de Autonomía, realiza en la forma debida la figura del Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid, tanto como supremo representante de la Comunidad Autónoma y ordinario del Estado en la misma, como en su condición de Presidente del Consejo de Gobierno. [...]*». Este precepto retiene el tenor literal contenido en el artículo 152 de la Constitución y del 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, objeto éste de nuestro comentario.

Es el Capítulo II de la Ley 1/1983 madrileña, en el epígrafe destinado a delimitar las atribuciones del Presidente de la Comunidad de Madrid, el que sistematiza las mismas atendiendo al esquema esbozado por aquellas normas de obligado cumplimiento en torno a su naturaleza (arts. 2, 7, 8 y 9 de la Ley de Gobierno), distinguiendo entre dos tipos de funciones: las representativas (en cuanto supremo representante de la Comunidad Autónoma y como representante ordinario del Estado) y las ejecutivas (en su calidad de Presidente del Gobierno). La concurrencia de las tres condiciones o cualidades en la persona del Presidente hace que en muchos casos no estén nítidamente delimitadas, incluso, una rápida revisión al Derecho comparado autonómico permite reconocer que las atribuciones que se asignan en la legislación madrileña como Presidente del Gobierno en otro texto autonómico correlativo pueden atribuírsele a su Presidente autonómico como supremo representante de la Comunidad (*cf.* Las atribuciones para solicitar, por ejemplo, Dictamen al Consejo de Estado del Estatuto de Autonomía previsto por la Ley de Gobierno y Administración).

A) *Funciones representativas*: A su vez, estas pueden escindirse, siguiendo el sesgo estatuyente, conforme a una nueva tipología:

1) *Atribuciones que competen al Presidente, como supremo representante de la Comunidad Autónoma.*— La representación suprema que confiere al Presidente de la Comunidad el sub-ordenamiento autonómico madrileño dimana de manera directa del artículo 152 de la Constitución y del artículo 17.1 el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en el mismo sentido al predicar que «*El Presidente de la Comunidad de Madrid ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma....*».

La naturaleza de la institución queda notoriamente descrita ahora, *ad intra* y *ad extra*: el Presidente representa a la Comunidad y sus instituciones y en la figura del Presidente se encarnan las instituciones y Administración de la Comunidad. No podía, pues, La Ley de Gobierno y Administración disponer esta función representativa sino en favor del Presidente de la Comunidad, y así lo hace en el artículo 7: «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*». Conforme certeramente ha expuesto la doctrina esta representación tiene un marcado aspecto político-institucional y jurídico, por lo que se proyecta sobre la Comunidad como ente territorial del Estado con autonomía y como conjunto de instituciones que operan el interés general de los madrileños, ambos quedan simbolizados en la persona del Presidente. Esta representación esbozada nada tiene que ver con la que estatutariamente tiene asignada la Asamblea, órgano representativo del pueblo de Madrid (art. 9 del Estatuto).

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*⁷.

c) *Convocar elecciones a la Asamblea de Madrid en los términos señalados en el artículo 11 del Estatuto de Autonomía.* La referencia a este precepto citado debe hoy entenderse efectuada, tras las reformas introducidas por la Ley Orgánica 5/1998, al artículo 8 del Estatuto. La competencia para convocar las elecciones se explicita en los artículos 42 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y de 8.1 la Ley Electoral de la Comunidad al conferir al Presidente la atribución de emitir dentro de las fechas preceptivas para ello, que son estipuladas el Decreto de convocatoria de las elecciones, y del que surtirá como efecto principal la puesta en marcha de toda la maquinaria electoral.

Dentro de esta función pueden encuadrarse, igualmente, las dos siguientes atribuciones en favor del Presidente de la Comunidad:

— El artículo 155 de la Constitución que le confiere una relevante responsabilidad: «*1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma [...]*».

⁷ Ex artículo 145.2 de la Constitución, 31, 16.3.j) y k) del Estatuto de Autonomía, 178 a 180 del Reglamento de la Asamblea y 56.c) y d), 137 y 138 del Reglamento del Senado.

– Asimismo, tiene asignada el Presidente la facultad de convocar la sesión constitutiva de la Asamblea de manera limitada dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales (arts. 8.5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre y 9 del Reglamento de la Asamblea).

2) *Atribuciones que competen al Presidente, como representante ordinario del Estado en la Comunidad.*– No ha logrado señalar al unísono la doctrina el sentido de esta acepción que ya empleaba el Anteproyecto de la Constitución en el artículo 135.2 («*El Presidente ostenta la suprema representación del Territorio, así como la representación ordinaria del Estado en aquél*»⁸) más tarde convertido en 151, al que se presentaría un voto particular (enmienda «in voce») por parte del Grupo Socialista del Senado⁹ que introdujo la literalidad que posteriormente terminó preservando el vigente texto, ya como artículo 152, y que terminaría transfiriéndose a todos los Estatutos de las Comunidades –en el caso madrileño al artículo 17.1 que, *hic et nunc*, estamos comentado–. De éste se ha extrapolado, a su vez, a la Ley de Gobierno, que abiertamente lo proclama en el artículo 2, y al que específicamente dedica su artículo 8.

La doctrina ha intentado poner en claro el alcance que contienen los aspectos representativo y el carácter ordinario que en el presente caso tiene la expresión «representación ordinaria del Estado»¹⁰ que el Presidente tiene atribuida en la Comunidad sin que –sirva de adelanto– haya alcanzado excesivos puntos en común. Algunos, como MARTÍN REBOLLO¹¹, al aludir al Presidente como representante ordinario del Estado «*no atribuyen al Presidente la representación de las instituciones centrales sino la de la totalidad de la organización como comunidad política, ya que son una parte las comunidades autónomas (art. 137 de la Constitución Española).*» BAR CENDÓN¹² afirma que la representación a la que se alude «es al Estado concebido como ordenamiento» y a la unidad que de alguna manera simboliza al concurrir en él la unidad conformada por los dos subsistemas normativos derivados de las instancias centrales y de las instancias autonómicas. En el Presidente convergen la unidad del Estado, pues, y la autonomía de la Comunidad Autónoma. Por su parte, PENDÁS GARCÍA¹³ concibe la refe-

⁸ «Constitución Española. Trabajos Parlamentarios» Tomo I, Cortes Generales, Madrid, 1982, p. 692, en la que se reproduce el texto que recogía el BOCG núm. 44, de 5 de enero de 1978, página 30.

⁹ «Constitución Española. Trabajos Parlamentarios» Tomo IV, Cortes Generales, Madrid, 1982, pp. 3.514 y 3.515, en la que se reproduce el Texto que recogía el BOCG núm.157, de 6 de octubre de 1978, pp. 4.294 y 4.295.

¹⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J.A. en al comentar el artículo 30 en los «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra», M.A.P., Colección «Legislación y Jurisprudencia», Serie «Administraciones Territoriales», Madrid, 1992, p. 296, califica esta mención de enigmática, a la vez que la hace derivar de la Constitución de 1931 en la que «*poseía una significación absolutamente diversa: con ella pretendía justificarse bien la supresión de los Gobernadores civiles (atribuyendo la representación estatal que ostentaban a los Presidentes de las Regiones Autónomas), bien su sometimiento a la Presidencia de las respectivas Regiones.*»

¹¹ *Ob. cit.*, p. 85.

¹² *Ob. cit.*, p. 231.

¹³ El Poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas: naturaleza y régimen jurídico», en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, vol. III, p. 2.545.

rencia a la representación ordinaria partiendo de que parece presuponer una representación extraordinaria que, a su juicio, se encarnaría en la persona del Rey como símbolo de la unidad del Estado (art. 56.1 de la Constitución); extremo que otros, como BASSOLS COMA¹⁴, no obstante, han rechazado expresa y categóricamente.

El artículo 8 de la Ley de Gobierno previene que «*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».* En igual sentido se manifiestan los artículos: 40.1 del Estatuto de Autonomía –desafortunadamente ubicado bajo el lema o rúbrica «De la administración»– y 21.g) Ley de Gobierno y Administración.

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.* En igual sentido, debe tenerse en cuenta el artículo 47.1 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.»*¹⁵

B) *Funciones ejecutivas:* el Presidente de la Comunidad como Presidente del Consejo de Gobierno.

El Presidente es, además, cabeza del Poder ejecutivo en la Comunidad Autónoma según destacan los artículos: 152.1 de la Constitución, 17 del Estatuto de Autonomía y 19 de la Ley de Gobierno y Administración. Estos últimos al predicar la naturaleza del Consejo de Gobierno como «*órgano colegiado que dirige la política de la Administración de la Comunidad de Madrid*» (cfr. 19.1) concluyen que el *Presidente preside, dirige y coordina la actividad del Consejo de Gobierno y de la Administración autonómica* (cfr. 17.1 del Estatuto de Autonomía y 2 de la Ley del Gobierno y Administración). En definitiva, el esquema que se emplea no es sino un trasunto de las previsiones de los artículos 97 y 98.2 de la Constitución para el Gobierno de la Nación.

De manera más particular, el artículo 9 de la Ley de Gobierno y Administración relaciona las atribuciones que «En su condición de Presidente del Consejo de Gobierno» le corresponden al Presidente de la Comunidad de Madrid:

a) *Nombrar y separar de su cargo a los Consejeros y, en su caso, el Vicepresidente o Vicepresidentes.* Estas dos atribuciones son reiteradas por los artículos:

¹⁴ «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidente y Consejo de Gobierno» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núms. 40-41, 1984, p. 95.

¹⁵ Cfr. el artículo 154 de la CE.

– 22.2 del Estatuto de Autonomía *«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.»*

– 19.1 de la Ley de Gobierno y Administración: *«El Consejo de Gobierno está integrado por el Presidente y los Consejeros por él designados, de entre los cuales podrá nombrar, si así lo considerase oportuno, uno o varios Vicepresidentes que deberán ser Diputados de la Asamblea¹⁶»;*

– 19.3 de la Ley de Gobierno y Administración, en cuya virtud se otorga al Presidente competencia para, al inicio de la Legislatura, variar la denominación y el número de las Consejerías dentro de las limitaciones contenidas en el artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía. La remisión a este precepto, sin embargo, carece hoy de todo sentido, en primer término, porque la reforma al Estatuto operada en el año 1998 modificó la numeración y hoy el artículo 21.2 del Estatuto aquilata los límites a la disolución de la Asamblea, para nada operativos en lo que respecta a esta materia del 19.3; y, en segundo lugar, porque la limitación referida al número máximo de diez Consejerías con que podía configurar el Presidente su Consejo de Gobierno, convenida en los antiguos Acuerdos Autonómicos de 1981, ha sido borrada hoy del articulado del Estatuto de Autonomía tras la reforma estatutaria de 1998.

– 27.1 de la Ley de Gobierno y Administración: *«El Presidente de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo señalado en el artículo 21.2 del Estatuto de Autonomía, podrá nombrar de entre los Consejeros que reúnan a su vez la condición de Diputados de la Asamblea, uno o más Presidentes.»*. Reiteramos lo ya señalado respecto a la referencia de este artículo 21.2 del Estatuto.

– 28 de la Ley de Gobierno y Administración: *«Los Consejeros [...] son nombrados y cesados por el Presidente.»*

– 29 de la Ley de Gobierno y Administración: *«[...] Los Consejeros cesan: b) Por cese decretado por el Presidente.»*

b) *Establecer las directrices generales de la acción del Gobierno y asegurar su continuidad.* En ellas reinciden los artículos: 17.1 del Estatuto de Autonomía y 2 de la Ley de Gobierno y Administración.

c) *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 seno¹⁷.*

d) *Firmar los Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno y ordenar su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Asimismo, firmará los Acuerdos del Consejo de Gobierno.* Este mandato legislativo reitera lo pre-

¹⁶ Esta última exigencia ha sido derogada por la redacción introducida al artículo 22.2 párrafo segundo de la Ley Orgánica 5/1998, de Reforma del Estatuto de Autonomía. En aras a garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3) no sería inconveniente proceder a suprimir mediante la correspondiente reforma legislativa del texto la derogada mención.

¹⁷ Al respecto del funcionamiento interno del Consejo de Gobierno habrán de considerarse las siguientes disposiciones: Decreto 228/2003, de 24 de noviembre, de modificación del anterior Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, así como los artículos 23.1 y 3, 24, 25.1 y 26 de la Ley del Gobierno y Administración.

venido por los artículos 40.2 del Estatuto de Autonomía y 50.1 y 2 y 51.2 de la Ley del Gobierno.

e) *Asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías y resolver los conflictos de competencias entre las mismas.*

f) *Velar por el cumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas*¹⁸.

g) *Coordinar el programa legislativo del Consejo de Gobierno y la elaboración de normas de carácter general y dar cumplimiento a aquél.*

h) *Solicitar el dictamen del Consejo de Estado en los supuestos señalados en el artículo 23*¹⁹ *de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril: «Las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus presidentes, solicitar dictamen del Consejo de Estado, bien en pleno o en comisión permanente, en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente. El dictamen será preceptivo para las Comunidades en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.»* Aunque no lo mencione el precepto el Presidente está asimismo facultado para someter cuestiones y obtener los informes consiguientes del Consejo de Estado al amparo del artículo 20.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado: *«El Consejo de Estado emitirá dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros, o las Comunidades Autónomas a través de sus presidentes.»*

i) *Encomendar a un Consejero que se encargue del despacho de una Consejería distinta en caso de ausencia, enfermedad o impedimento del titular, dando cuenta por escrito a la Asamblea.*

j) *La autorización de los gastos que le correspondan según las normas vigentes.*²⁰

k) *Conferir los nombramientos de la Administración Autónoma, aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno*²¹.

l) *Plantear ante la Asamblea, previa de liberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza*²².

m) *Velar por la ejecución, cuando corresponda al Consejo de Gobierno, de las decisiones en la Asamblea de Madrid*²³ *y porque sean cumplimentadas las peticiones de información que está dirija a aquél.* Esta última cumplimentación deberá tener lugar en los treinta días hábiles siguientes²⁴ a su solicitud

¹⁸ Cfr. el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad.

¹⁹ Como consecuencia de las modificaciones operadas por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre al texto originario de la Ley Orgánica esta referencia al artículo 23 debe colegirse efectuada al 24 del texto actual.

²⁰ Cfr. los artículos 42 de la Ley 14/2002, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2003, en relación con el artículo 55.3 y 69.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

²¹ Cfr. el artículo 2.8 de la Ley 14/1995, de Incompatibilidades de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

²² Cfr. los artículos: 19.1 del Estatuto de Autonomía, 185 del Reglamento de la Asamblea y 21.b) de la Ley del Gobierno y Administración.

²³ Cfr. el artículo 31.a) de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad.

²⁴ Respecto a su cómputo ténganse en cuenta los artículos 129 y 130.1 del Reglamento de la Asamblea.

(ex los artículos 18, 70.1.a), 129 y 130 del Reglamento de la Asamblea de Madrid)²⁵.

n) *Solicitar, previo acuerdo del Consejo de Gobierno, que Asamblea se reúna en sesión extraordinaria*²⁶.

o²⁷) Cuantas otras facultades y atribuciones le correspondan, con arreglo a la legislación vigente. Dentro de esta cláusula residual, inabarcable por su alcance indefinido, cabe sin embargo, destacar de manera especial la atribución conferida al Presidente en el vigente artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía confiere, tras la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 5/1998, al Presidente de la Comunidad la facultad de disolver la Asamblea de Madrid: «1. *El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Asamblea con anticipación al término natural de la legislatura. La disolución se formalizará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo los requisitos que exija la legislación electoral aplicable. 2. El Presidente no podrá acordar la disolución de la Asamblea durante el primer periodo de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura o cuando esté convocado un proceso electoral estatal. No procederá nueva disolución de la Asamblea antes de que transcurra un año desde la anterior. [...]*»

Aun cuando de la lectura del artículo se colige que se atribuye al Presidente de la Comunidad, quien en realidad estaría ejercitando esta función en el ejercicio de las relaciones que subsisten entre el Ejecutivo y el Legislativo y dentro del esquema de pesos y contrapesos de la forma del gobierno parlamentario por lo que había de ser prevista por el bloque de la constitucionalidad, sin embargo, este esquema ha distado bastante de ser el originario. Con anterioridad a la referida reforma se había dispuesto una suerte de forma gubernativa asimétrica en cuanto a los pesos y contrapesos propios de la forma de gobierno parlamentaria: primero, mediante una radical omisión estatutaria originaria, que como preclaramente ha apuntado ARÉVALO GUTIÉRREZ²⁸ «[...] en absoluto debe interpretarse como una omisión, sino como el resultado de una opción consciente, [...]», más tarde, solventada por la más que discutible entrada en el sub-ordenamiento por vía de una Ley de la Asamblea sin previsión estatutaria sin perjuicio de lo cual el Legislador, como indicábamos de inapropiada guisa²⁹, aprobaría la Ley 5/1990, de 17 de mayo, reguladora de la

²⁵ Sobre el particular alcance de la remisión de peticiones de información solicitada por los Parlamentos puede consultarse la STC 220/1991, de 25 de noviembre.

²⁶ *Vid.* el artículo 102.1 del Reglamento de la Asamblea.

²⁷ Permítase a la autora la licencia de reivindicar la posición propia de la letra ñ, frecuentemente olvidada en este tipo de enumeraciones legislativas que emplean la anteposición sucesiva del alfabeto a modo de ordinal.

²⁸ ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autónomo» en *La Asamblea de Madrid. Dos décadas de Parlamento Autónomo*, Asamblea de Madrid, 2003, particularmente en páginas 466 a 468.

²⁹ Al respecto, *cf.* AGUIAR DE LUQUE, L.: «El Gobierno de la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, op. cit.*, pp. 194 y 195. ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: *ob. cit.* incide sobre el tema «A mayor abundamiento, la propia Exposición de Motivos

Facultad de Disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad, finalmente acogida tras la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de Reforma del Estatuto de Autonomía (art. 21)³⁰.

Y podrían apuntarse otras muchas tan dispares, por ejemplo, como el someterse al debate de orientación política general del Consejo de Gobierno a la Asamblea (arts. 218 y 219 del Reglamento de la Asamblea) o formar parte de ciertos órganos (art. 54.2 a) de la Ley de Gobierno y Administración), pues, no en vano, como clave del sistema jurídico-político autonómico el intento de relación de los artículos 7, 8 y 9 no agota su potencial, como demuestra la rendición del Legislador al optar por la cláusula residual de la letra n) del artículo 9.

1.3. Delegación de las atribuciones del Presidente

El artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía de 1983 ya facultaba al Presidente para «*delegar funciones ejecutivas y de representación propias en los Vicepresidentes y demás miembros del Gobierno*». Tras la reforma estatutaria operada en 1998 ni el contenido, ni la numeración del precepto han sufrido variación alguna.

La escueta previsión estatutaria relativa a la delegación de funciones por el Presidente de la Comunidad tuvo su desarrollo con la aprobación de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad, en cuyo artículo 10.1 se acoge también esta facultad presidencial proclamándola, de manera análoga a la fórmula empleada por el Estatuto de Autonomía, y en la que, a su vez, se pergeña el régimen de las delegación de atribuciones por parte del Presidente de la Comunidad.

a) Elementos subjetivos de la delegación:

Al margen de la obvia afirmación de que el órgano delegante es el Presidente (como órgano de representación suprema en la Comunidad y como Presidente del Gobierno), los órganos en favor de los que se delega son tasados: «Vicepresidentes y demás miembros del Consejo de Gobierno» (art. 17 del Estatuto), o lo que es lo mismo Vicepresidente y Consejeros si se considera que el artículo 22.2 del Estatuto de Autonomía indica que son miembros

—donde debía decir Preámbulo— de la Ley 5/1990, reconoce en su primer párrafo que «El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no otorga expresamente al Presidente del Consejo de Gobierno la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea». Asimismo, a efectos hermenéuticos, debe recordarse la recomendación formulada por el «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías», sobre cuyo peso en el proceso de articulación del sistema autonómico no es preciso insistir. En virtud del mismo: «Todas las Comunidades Autónomas que se constituyan deben contar con Asamblea Legislativa. El órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y ésta sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquél».

³⁰ Para algunos autores el alcance de esta asunción comportaría la derogación tácita de la Ley 5/1990, afirmación que fundamentan sobre la base de una frondosa jurisprudencia constitucional relativa a la denominada asunción estatutaria de competencias (baste por todas la referencia a las SSTC: 227/1988, 209/1989 ó 61/1997, entre otras).

del Gobierno el o los Vicepresidentes y los Consejeros. Al respecto, la Ley de Gobierno fija el correlato de la delegación predicando el deber de los Vicepresidentes de ejercer las funciones delegadas (art. 27.3), aunque, por cierto, la omite en el de los Consejeros.

b) Elementos objetivos de la delegación:

– Las funciones que se delegan serán funciones de naturaleza ejecutiva y de representación propias, no sujetas a la limitación de la prohibición de delegación prevista, *a sensu contrario*, por el artículo 10.2 de la Ley de Gobierno. Sobre la base de éste resultan delegables las funciones siguientes:

A) Funciones representativas sobre las atribuciones que competen 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». ³¹

«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.»

B) Funciones ejecutivas sobre atribuciones que le corresponden como Presidente del Consejo de Gobierno:

«c) 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.»

«d) Firmar los Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno y ordenar su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Asimismo, firmará los Acuerdos del Consejo de Gobierno.»

«h) Solicitar el dictamen del Consejo de Estado en los supuestos señalados en el artículo 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.»

«i) Encomendar a un Consejero que se encargue del despacho de una Consejería distinta en caso de ausencia, enfermedad o impedimento del titular, dando cuenta por escrito a la Asamblea.»

«j) La autorización de los gastos que le correspondan según las normas vigentes.»

«k) Conferir los nombramientos de la Administración Autónoma, aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno.»

«m) Velar por la ejecución, cuando corresponda al Consejo de Gobierno, de las decisiones en la Asamblea de Madrid y porque sean cumplimentadas las peticiones de información que está dirigida a aquél.»

³¹ El artículo 9.º del Real Decreto 2.099/83, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias del Estado, establece que «la persona que represente en su cargo a una autoridad superior a la de su propio rango, no gozará de la precedencia reconocida a la autoridad que representa y ocupará el lugar que le corresponde por su propio rango [...]»

«o) *Cuantas otras facultades y atribuciones le correspondan*», siempre que por su naturaleza jurídica sean delegables.³²

– En virtud del mandato del Legislador, significado por el artículo 10.2 de la Ley 1/1983, no son delegables las funciones siguientes:

A) Funciones representativas

«i) *Prevista en el artículo 7.c), que competen al Presidente como representante supremo de la Comunidad de «Convocar elecciones a la Asamblea de Madrid en los términos señalados en el artículo 11 del Estatuto de Autonomía».*

ii) *Las que prevé el artículo 8, que competen al Presidente como representante ordinario del Estado en la Comunidad:*

«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.»*

B) Funciones ejecutivas: en su condición de Presidente del Consejo de Gobierno podrá delegar las siguientes funciones previstas por el artículo 9 de la Ley de Gobierno y Administración:

«a) *Nombrar y separar de su cargo a los Consejeros y, en su caso, el Vicepresidente o Vicepresidentes.»*

«b) *Establecer las directrices generales de la acción del Gobierno y asegurar su continuidad.* En ellas reinciden los artículos: 17.1 del Estatuto de Autonomía y 2 de la Ley de Gobierno.»

«e) *Asegurar la coordinación entre las distintas Consejerías y resolver los conflictos de competencias entre las mismas.»*

«f) *Velar por el cumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Gobierno y de las Comisiones Delegadas.»*

«l) *Plantear ante la Asamblea, previa de liberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza.»*

«n) *Solicitar, previo acuerdo del Consejo de Gobierno, que Asamblea se reúna en sesión extraordinaria.»*

«o) *Cuantas otras facultades y atribuciones le correspondan, y no fueran delegables con arreglo a su naturaleza»*³³. En este caso se encontraría, por ejemplo,

³² Cfr., a sensu contrario, las previsiones del artículo 13 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

³³ Cfr., las previsiones del artículo 13 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

la atribución conferida al Presidente en el vigente artículo 21.1 del Estatuto de Autonomía de disolver la Asamblea de Madrid por el mandato del artículo 13.2.a) de la Ley 30/1992 que proscribe la delegación de competencias relativas a los asuntos que se refieran a relaciones con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

c) Procedimiento para proceder a la delegación de atribuciones:

Acordada la delegación por el Presidente, y comunicada al órgano delegado, aquél queda obligado a dar cuenta de la adopción de la correspondiente decisión a la Asamblea de Madrid. La comunicación de la delegación debe efectuarse:

- Dentro del plazo de las cuarenta y ocho horas siguientes a que esta se produzca.
- Formalmente por vía de la Presidencia parlamentaria.
- Aunque nada explícita la Ley, resulta obvio que la comunicación debe delimitar de forma nítida el alcance y contenido de la singular delegación.

El Presidente de la Asamblea queda obligado, asimismo, a comunicar al Pleno de la Asamblea en la primera sesión que se celebre desde que se hubiera recibido en la Cámara el escrito por parte del Presidente de la Comunidad. El Pleno de la Asamblea se limita en estos casos a tomar mero conocimiento de la delegación, recabada de la simple lectura por parte de uno de los Secretarios de la Mesa del acuerdo de delegación remitido por el Presidente.

La delegación deberá, asimismo, ser remitida por el Presidente al «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» para su ulterior y preceptiva publicación.

d) Efectos de la delegación

Los efectos de la delegación son básicamente dos:

- En el caso de las funciones representativas corresponderá al órgano delegado el ejercicio de la facultad, función o competencia delegada.
- Tratándose de funciones ejecutivas corresponderá al órgano delegado el ejercicio de la facultad, función o competencia delegada, pero, además, en segundo término, la delegación temporal de funciones ejecutivas del Presidente en un Consejero no exime al Presidente de responsabilidad política ante la Asamblea (art. 35 de la Ley 1/1983).

1.4. Responsabilidad del Presidente de la Comunidad de Madrid ante la Asamblea

La responsabilidad política viene a ser la imputabilidad que exige el Parlamento, en este caso al Presidente de la Comunidad, sobre la base del

principio de oportunidad en el ejercicio del poder. Se trata de un juicio modal sobre el ejercicio de la acción de gobierno, frontalmente diferente de la eventual responsabilidad jurídica.

Esta responsabilidad política suele tener como sanción la retirada de la confianza parlamentaria que con anterioridad fue concedida al Presidente y con él a su Gobierno –dada la solidaridad auspiciada en el artículo 108 de nuestra Constitución– y, por ende, el abandono imperativo del cargo político de todo el Ejecutivo, que permanece en funciones, para el que aquella se otorgó. Este, y no otro, es el sentido colegido de la literalidad del artículo 101.1 de nuestro Texto Constitucional («*el Gobierno cesa en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la CE*»).

La responsabilidad política se enmarca dentro de la función de control desarrollada por el Parlamento, y dentro de ésta en la categoría propuesta por algunos autores³⁴ bajo la terminología de control–responsabilidad o control–sanción³⁵.

Todo lo aquí señalado con carácter general para el ámbito estatal se reproduce en los autonómicos y, por ello, en el madrileño:

a) Se establece la responsabilidad política ante el Parlamento: El apartado 3 del artículo 17 del Estatuto de Autonomía sentencia que «*El Presidente es*

³⁴ ALONSO DE ANTONIO; José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis: «Introducción al Derecho Parlamentario», Ed. Dykinson, Madrid, 2002, pp. 191 a 227.

Vaya por delante que excede de la finalidad del presente comentario el entrar en las disquisiciones doctrinales inacabables sobre la naturaleza del control y sus instrumentos.

³⁵ ALMENDROS MANZANO, Ángel Manuel, «La sanción del control parlamentario: la responsabilidad política del Ejecutivo» en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo* GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José María, (Dir.), Madrid, Cyan, 1997, pp. 268 a 284; BUSTOS GIBERT, Rafael: «La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?. La necesaria reformulación de un principio esencial del sistema parlamentario», Madrid, 2001; GARCÍA MORILLO, Joaquín: «Responsabilidad política y responsabilidad penal» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 52, 1998, pp. 81 a 110; MELLADO PRADO, Pilar: «La responsabilidad política del Gobierno», Congreso de los Diputados, Madrid, 1988; MONTERO GIBERT, José Ramón: «Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental», en *Revista de las Cortes Generales*, núm 4, año 1985, pp. 23 y ss.; «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: Notas sobre el control parlamentario y las responsabilidades políticas en la Constitución Española», en *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, pp. 203 a 230; RIPOLLÉS SERRANO, M.ª Rosa: «La regulación vigente de las relaciones Legislativo-Ejecutivo», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. RAMÍREZ, Manuel (Dir.) Ed. Labor, Barcelona, 1978; RIBÓ MASÓ, Rafael: «La responsabilidad política de los órganos de gobierno: el caso de Cataluña.» en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada: Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia y Parlamento Andaluz, 1984, pp. 635 y ss.; SATRÚSTEGUI, Miguel: «Comentario al artículo 101», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Dir.), Ed. Cortes Generales y Edersa, Madrid, 1998, Tomo VIII, pp. 347 y ss.; SANTAOLALLA, Fernando: «Comentario al artículo 112», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, GARRIDO FALLA, Fernando (Dir.), Ed. Cortes Generales–Edersa, Madrid, 1978, Tomo VIII, pp. 347 y ss.; ZAFRA VALVERDE, José: «Responsabilidad política del Gobierno: cuestiones fundamentales», en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel (Ed.), Barcelona, Labor, 1978, pp. 95 a 111.

políticamente responsable ante la Asamblea». El Capítulo II (arts. 34 y 35 de la Ley del Gobierno de la Comunidad de Madrid) bajo la rúbrica «De la responsabilidad política del Consejo de Gobierno».

b) Se dispone la responsabilidad solidaria del Gobierno: En este sentido el artículo 34.1. «El Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión respectiva, responde solidariamente de su política ante la Asamblea.».

c) El Presidente puede incurrir en esta responsabilidad por cualquiera de sus acciones políticas, con independencia de que, tal y como expresa el artículo 35 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad, las ejercitare él mismo o cualquier miembro de su Gobierno al que hubiese delegado temporalmente alguna de sus funciones ejecutivas. La Ley excluye las funciones de representación.

El parlamentarismo racionalizado ha limitado los supuestos de responsabilidad política en aras de lograr la estabilidad de los sistemas políticos, hoy acotados para exigir aquélla a los Presidentes de los Ejecutivos a dos supuestos contemplados también por el ordenamiento madrileño:

a) La moción de censura: artículo 20 del Estatuto de Autonomía y 187 a 190 del Reglamento de la Asamblea y 34.2 de la Ley del Gobierno de la Comunidad («*La responsabilidad política del Consejo de Gobierno es exigible por medio de la moción de censura y de la cuestión de confianza [...]*»).

b) La cuestión de confianza: artículo 19 del Estatuto de Autonomía, 185 y 186 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y 34.2 de la Ley del Gobierno de la Comunidad.

A los comentarios de ambos artículos, 19 y 20 del Estatuto, pues, remitimos.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Confróntese la legislación reseñada en el contenido de la exégesis (epígrafe I del presente artículo).

III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Comparado Estatal

Constitución Española: artículos 98.2, 108, y 152.1.

Confróntese, igualmente, la restante normativa estatal citada a lo largo de la exégesis del presente precepto.

3.2. Derecho Comparado Autonómico

Estatuto de Autonomía de Andalucía; artículo 117.

- Estatuto de Autonomía de Aragón: artículos 46.2 y 3; y 53.2.
Estatuto de Autonomía de Canarias: artículos 17.1 y 18.1.
Estatuto de Autonomía de Cantabria: artículos 17.1 y 2, 18.4 y 22.1.
Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: artículos 9.2, 14.1, 15 y 19.1.
Estatuto de Autonomía de Castilla y León: artículos 26.1, 27, 28.4 y 5, y 34.
Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículos 67.1, 5, 6, 8 y 9, 69 y 74.
Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículos 22, 28.1 y 2, 29.2 y 30.
Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: artículo 56.1, 2, 4 y 9.
Estatuto de Autonomía de Extremadura: artículos 32.1 y 4, 33 y 35.
Estatuto de Autonomía de Galicia: artículos 10.1, 15.1 y 4, y 16.3.
Estatuto de Autonomía de La Rioja: artículos 19.1, 23.1 y 4, y 25.1.
Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: artículos 30.1 y 2, y 31.
Estatuto de Autonomía del País Vasco: artículo 32.1 y 33.2,
Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: artículo 32.2 y 3.
Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia: artículo 31.2, 3, 4 y 5.

IV. JURISPRUDENCIA

Consúltese la doctrina dictada en las siguientes resoluciones del Tribunal Constitucional:

- **STC 38/1982, de 22 de junio de 1982.** Conflicto positivo de competencia. Asunto 394/1981.
- **STC 12/1985, de 30 de enero de 1985.** Conflictos positivos de competencia. Asuntos 810 y 816/1983.
- **STC 5/1987, de 27 de enero de 1987.** Conflicto positivo de competencia. Asunto 494/1984.
- **STC 214/1989, de 21 de diciembre de 1989.** Recursos de inconstitucionalidad. Asuntos 610, 613, 617 y 619/1985.

Artículo 18

1. Después de cada renovación de la Asamblea, y en los demás supuestos en que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad, el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad.

2. El candidato propuesto, conforme a lo previsto en el apartado anterior, expondrá ante la Asamblea el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Asamblea.

3. Si la Asamblea otorgase por mayoría absoluta su confianza a dicho candidato, el Rey procederá a nombrarle Presidente de la Comunidad de Madrid. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese mayoría simple¹.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones.

6. El mandato de la nueva Asamblea durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el primero.

COMENTARIO

ALMUDENA MARAZUELA BERMEJO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Régimen jurídico de la investidura en la Comunidad de Madrid

Previene el artículo 4 de la Ley 1/1983: «*El Presidente de la Comunidad de Madrid 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.»*

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

La Ley 1/1983 se limita, pues, a aludir de pasada el trascendental acto de la investidura presidencial; acto crucial para la vida de la Comunidad —que tiene lugar una vez cumplimentado otro acto no de menor calado: el de la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid— en virtud del cual, presentado un candidato y su respectivo programa de gobierno y obtenido el pertinente respaldo, el Ejecutivo tiene por recibida la confianza del Legislativo. En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la sesión de investidura se encuentra regulada por partida doble, excluida la somera mención ya transcrita que reseña la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, por una parte, como es obvio, por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad y, en segundo término, por el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, solemnemente aprobado por el Pleno de la Cámara el 30 de enero de 1997.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, dentro de su Título Primero «De la organización institucional de la Comunidad de Madrid», y, más concretamente, en su Capítulo Primero, «De la Asamblea de Madrid», estipula en el artículo 16.1 que *«La Asamblea elige, de entre sus miembros, al Presidente de la Comunidad de Madrid y controla la acción del Gobierno y de su Presidente.»* Más adelante, en el Capítulo II, encabezado por la rúbrica «Del Presidente», el artículo 18 —con una notoria influencia de la literalidad acogida por el artículo 99 de la Constitución Española— establece prolijamente el procedimiento de propuesta del candidato y la investidura del Presidente de la Comunidad.

En desarrollo de las prescripciones estatutarias anteriormente transcritas, el Reglamento de la Cámara dentro de su Título X, bajo el descriptivo título «Del otorgamiento y de la retirada de confianza», recoge en el Capítulo Primero, «De la investidura» —comprensivo de los arts. 181 a 184 ambos inclusive— el procedimiento de designación del Presidente de la Comunidad con el siguiente tenor literal:

– Artículo 181 determina: *«De conformidad con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el Presidente de la Comunidad de Madrid será elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey.»*

– Artículo 182.1. *Después de cada renovación de la Asamblea y en los demás supuestos en que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad de Madrid, el Presidente, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta un Diputado como candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid. La propuesta deberá formalizarse en el plazo máximo de quince días desde la constitución de la Asamblea o, en su caso, desde la comunicación a ésta de la vacante producida en la Presidencia de la Comunidad de Madrid.*

2. *Formalizada la propuesta, el Presidente fijará la fecha de celebración de la sesión de investidura, que tendrá lugar entre el tercer y el séptimo día siguiente, y convocará el Pleno a tal fin.*

– Artículo 183. 1. *El debate de investidura comenzará con la lectura de la propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid por uno de los Secretarios.*

2. *A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa político del Consejo de Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Asamblea.*

3. *Tras el tiempo de suspensión decretado por el Presidente, que no será inferior a dieciocho horas, podrá intervenir un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite, por treinta minutos.*

4. *El candidato propuesto podrá contestar individualmente o de forma global, sin limitación de tiempo.*

5. *Los representantes de los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a réplica por quince minutos cada uno.*

6. *La intervención final del candidato propuesto, sin limitación de tiempo, cerrará el debate.*

7. *Finalizado el debate, el Presidente suspenderá la sesión y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación de investidura.*

8. *La votación se llevará a efecto a la hora fijada por el Presidente. Si en ella el candidato propuesto obtuviera el voto favorable de la mayoría absoluta, se entenderá otorgada la confianza de la Asamblea.*

9. *Si en la primera votación no se alcanzara la mayoría absoluta requerida, se someterá la misma propuesta a una nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza de la Asamblea se entenderá otorgada si se obtuviera mayoría simple de los Diputados presentes. Antes de proceder a esta nueva votación, el candidato propuesto podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los Grupos Parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición. El candidato propuesto podrá contestar de forma global por diez minutos.*

10. *Si, efectuadas las votaciones a las que se refieren los apartados anteriores, no se otorgase la confianza de la Asamblea, se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento.*

– *Artículo 184.1. Otorgada la confianza de la Asamblea a un candidato propuesto, el Presidente lo comunicará al Rey y al Gobierno de la Nación, a los efectos de su nombramiento como Presidente de la Comunidad de Madrid. Una vez nombrado, el Presidente de la Comunidad de Madrid tomará posesión de su cargo ante la Mesa.*

2. *Si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato propuesto hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones. A tal fin, el Presidente comunicará este hecho al Presidente de la Comunidad de Madrid.»*

Conforme se extrae del tenor de los referidos preceptos, los trámites y los plazos establecidos para el procedimiento de investidura del Presidente de la Comunidad se disciplinan de modo expreso y de manera análoga a lo que para el ámbito estatal disponen el artículo 99 de la Constitución y los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados, así como a los restantes Estatutos de Autonomía² y sus respectivos Reglamentos parlamentarios.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pues, en la misma línea seguida por el ordenamiento español (término que empleamos en su acepción técnico-jurídica integradora del Derecho estatal y los sub-ordena-

² Cfr. las referencias efectuadas en la legislación autonómica. Ésta, por razón de las limitaciones espaciales impuestas, se ciñe a la mención a los textos estatutarios.

mientos autonómicos) continúa la línea del «parlamentarismo racionalizado», que opta por formalizar expresamente todas estas cuestiones que en otros regímenes parlamentarios de mayor tradición y antigüedad quedaban supeditadas y relegadas a lo que pudieran convenir los usos y convenciones constitucionales entre partidos y otros agentes parlamentarios. Al hilo de lo anterior, cabe concluir que el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno de la Comunidad es imperativo en lo nuclear, de modo que los preceptos que lo regulan tienen la naturaleza de auténtico *ius cogens*, y, por tanto, son indisponibles en lo que a su sustantividad respecta por parte de los agentes o actores parlamentarios autonómicos por cuanto sus determinaciones dimanen en lo esencial del Estatuto de Autonomía, ley orgánica estatal que ostenta la condición de «norma institucional básica de la Comunidad de Madrid» y que forma parte del bloque de constitucionalidad. Cualquier vulneración de lo dispuesto por el Estatuto comportaría, pues, la inconstitucionalidad por razón de lo dispuesto por el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en atención al propio sistema de fuentes previsto por nuestro ordenamiento jurídico.

1.2. Presupuestos de hecho y naturaleza del acto de investidura

Con arreglo a lo previsto, dos son los presupuestos de hecho que operan la apertura del procedimiento de investidura, a tenor de los artículos 18.1 del Estatuto de Autonomía, 16.1 de la Ley 1/1983 y 182.1 del Reglamento de la Asamblea:

1º.— Que se produzca la renovación de la Asamblea de Madrid, de modo que la investidura del nuevo Presidente ha de tener necesariamente lugar tras la celebración de las elecciones autonómicas correspondientes (art. 16.1.a) de la Ley 1/1983). Es obvio, que resulta indiferente si la celebración de las elecciones se produce por causa de la conclusión del mandato (art. 10 del Estatuto de Autonomía y 182.1 del Reglamento de la Asamblea) o bien por causa del ejercicio de la facultad de disolución de que goza el Presidente de la Comunidad (*ex art.* 21 del Estatuto de Autonomía).

2º.— Que se produzca la vacante en la Presidencia de la Comunidad, de conformidad con los supuestos de cese del Gobierno previstos en el Estatuto de Autonomía. Estos supuestos, tasados por el artículo 18.1, en concordancia con el 24.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad y 16.1 de la Ley 1/1983 son, según se predica —aunque entendemos que no son todos los legalmente posibles—, los cuatro siguientes:

a) La pérdida de la confianza parlamentaria en los casos establecidos por el propio Estatuto, bien derivada de la iniciativa parlamentaria por causa de la presentación y éxito de una moción de censura (arts. 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, 187 a 190 del Reglamento de la Asamblea y 16.1.b) de la Ley 1/1983) —de ser respaldada ésta se produce una suerte de investidura tácita del candidato que se propone en el momento de su presen-

tación y apoyo—, como de la iniciativa del propio Gobierno por la presentación de una cuestión de confianza (*ex arts. 21 del Estatuto de Autonomía, 185 y 186 del Reglamento de la Asamblea y 16.1.c) de la Ley 1/1983*)³—en este caso habrá de reproducirse el procedimiento previsto para la investidura por razón de la remisión normativa (arts. 19.2 del Estatuto de Autonomía y 186.6 del Reglamento de la Asamblea, sobre los que retornaremos al referirnos al cese)—.

b) La dimisión del Presidente de la Comunidad, una vez hubiera sido comunicada formalmente al Presidente de la Asamblea (*ex arts. 16.1.d) de la Ley 1/1983, 19.2 y 20.3 del Estatuto y 186.6 y 189.10 del Reglamento de la Asamblea*).

c) La incapacidad que inhabilite al Presidente de la Comunidad para el ejercicio de su cargo, bien física o mental, pero permanente (*ex arts. 16.1.e), 13 y 16.2 de la Ley 1/1983*).

d) El fallecimiento del Presidente de la Comunidad (*ex arts. 16.1.f) de la Ley 1/1983*).

En el marco del sistema que hemos descrito en las líneas anteriores, el otorgamiento de la confianza de la Cámara tiene lugar mediante el procedimiento legalmente predeterminado *ad hoc*. Al efecto de lo que resulta de nuestro interés, es preciso llamar la atención acerca de que el nombramiento del Presidente de la Comunidad de Madrid se realiza mediante un acto compuesto en el que concurren:

- 1º.— La propuesta de la Presidencia de la Asamblea de Madrid.
- 2º.— La decisión de la Cámara en Pleno de otorgar la confianza.
- 3º.— El nombramiento del Presidente por S.M. el Rey.

1.3. Tramitación del acto de investidura

A tenor de lo anterior, los trámites del procedimiento de investidura se escinden claramente en tres fases, cada una de las cuales bascula, respectivamente, sobre un protagonista diferente:

- 1º.— La Presidencia de la Asamblea de Madrid,
- 2º.— El Pleno de la Asamblea de Madrid; y
- 3º.— S.M. el Rey.

Igualmente, cada una de las meritadas fases obedece a una específica función o finalidad:

³ No entraremos en el presente trabajo a examinar la responsabilidad política y la pérdida de la confianza parlamentaria, objeto particular de otro estudio que figura en el presente monográfico, al cual remitimos.

1º.– La primera fase, de inicio, se agota con la conclusión y preceptiva propuesta del candidato a la Presidencia de la Comunidad por parte de la Presidencia de la Cámara, previa consulta a los representantes de los Grupos políticos con representación parlamentaria en la Asamblea.

2º.– La segunda fase, de sustanciación (con naturaleza de auténtico acto constitutivo), concluye con el otorgamiento de la confianza parlamentaria en sesión plenaria.

3º.– La tercera fase de nombramiento (mero acto declarativo) se cumplimenta con el nombramiento formal del Presidente de la Comunidad de Madrid por S.M. el Rey, debidamente refrendado por el Presidente del Gobierno de la Nación. Eludiremos cualquier comentario a esta fase no incluida en el precepto estatutario objeto del presente comentario.

1º.– *Primera fase: Inicio de la investidura.*

Celebradas las elecciones, la formación de la candidatura en el ámbito autonómico madrileño es una competencia atribuida en exclusiva a la Presidencia de la Asamblea –*ex* artículos 18.1 del Estatuto de Autonomía y 182.1 del Reglamento de la Asamblea–. La Presidencia, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, procederá preceptivamente a formalizar la oportuna y somera propuesta con un carácter instrumental⁴ a efectos de que el Pleno de la Asamblea manifieste su conformidad o disconformidad a la misma (art. 77.1 del Reglamento de la Asamblea). El alcance de esta atribución estatutariamente conferida a la Presidencia de la Cámara es idéntica a la considerada por la doctrina respecto de la análoga función que se asigna a S.M. el Rey por el artículo 99.1 de la Constitución, entendiéndose que tiene un carácter meramente instrumental, dirigiéndose a lo que ha venido en denominarse por el Tribunal Constitucional como una «política de buenos oficios» entre los representantes de los Grupos políticos con sola la finalidad de buscar y proponer al Parlamento una candidatura.

La propuesta del candidato a la Presidencia de la Comunidad queda, además, delimitada por ciertos requisitos legales que vinculan a la Presidencia parlamentaria:

– En primer término, el candidato a la presidencia de la Comunidad deberá ser Diputado de la Asamblea. Este condicionante resulta del mandato estatutario que pesa sobre el Parlamento a quien corresponde elegirlo «de entre sus miem-

⁴ Esta misma ha sido la tesis declarada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, y posteriormente complementada por el Auto de 16 de febrero de 1984, al afirmar en relación con alcance de la potestad atribuida a la Presidencia del Parlamento de Navarra que tiene un mero carácter instrumental y en absoluto determinante del procedimiento de investidura. *Cfr.*, asimismo, el alcance de la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2000, de 20 de enero, acerca de la cual puede consultarse: ORTEGA SANTIAGO, C.: «Sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación. Comentarios a la STC 15/2000, de 20 de enero», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20. Núm. 59, mayo-agosto, Madrid, 2000, pp. 344 a 372.

bros»⁵. Como es sobradamente conocido, la exigencia confiere al sistema político de las Comunidades Autónomas una las características propias de la forma de gobierno parlamentaria, cuya previsión trae su causa en nuestro Derecho de la redacción final del artículo 152.1 de la Constitución y el esquema básico que se impone finalmente en la Comunidad de Madrid (arts. 16.1 del Estatuto de Autonomía, 181 del Reglamento de la Asamblea y 4 de la Ley 1/1983) y en las restantes Comunidades Autónomas (con la sola excepción de la Comunidad Foral de Navarra, en cuya legislación se omite toda referencia a dicho requisito).

De inmediato se suscita un nuevo interrogante: ¿basta con que el candidato a Presidente de la Comunidad sea miembro de la Cámara o, por el contrario, es preciso que hubiera adquirido previamente la condición plena como Diputado? El Reglamento de la Asamblea, tomando como modelo el Reglamento del Congreso de los Diputados, impone la cumplimentación de ciertas formalidades, *stricto sensu*, cuya concurrencia no presenta especiales dificultades:

«1. El Diputado electo adquirirá la plena condición de Diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos»:

a) «Presentar en la Secretaría General la correspondiente credencial, expedida por el órgano competente de la Administración electoral».

b) Cumplimentar la declaración de actividades prevista del artículo 28 de este Reglamento».

c) «Prestar, en la primera sesión del Pleno a la que asista, promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, con arreglo a la fórmula [...]»⁶.

⁵ En el caso madrileño, como en el de la práctica totalidad de sub-ordenamientos autonómicos, no se producen exclusiones normativas enderezadas a que algún Diputado quedare, en principio, excluido de la posibilidad de ser candidato a la Presidencia de la Comunidad. Mención aparte —como excepción al que venía siendo modelo uniforme de admitir íntegra libertad de propuesta de candidatos a los Grupos y, por ende, a las respectivas Presidencias de las Asambleas legislativas autonómicas—, reclama el artículo 4.2 de la Ley 11/2003, de 6 de octubre, del Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha que acoge una previsión dirigida a acotar temporalmente el mandato de la propia Presidencia de la Comunidad manchega, y a tenor de la cual: «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.» Gracias a ella se limita subsiguientemente la propuesta que en el ámbito manchego corresponde a los Grupos y en último extremo a la propia Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha.

⁶ El Tribunal Constitucional ha interpretado que «no cabe considerar en modo alguno como «acto de mero trámite» un acto que niega a Diputados electos la «condición plena» de Diputados y les priva del derecho a asistir a las sesiones de la Cámara en tanto no accedan a cambiar su criterio sobre el modo de cumplir el requisito reglamentario del juramento o promesa de acatamiento a la Constitución. Es cierto que la exigencia de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución como requisito para el acceso a los cargos y funciones públicas no es contraria a los derechos fundamentales que la Constitución consagra, pero no puede ignorarse que los términos en los que tal exigencia se hace pueden ser tales que la invaliden, pues cuando se trata de cargos y funciones públicas cuya naturaleza esencial viene establecida por la Constitución o es deducible de ella, «los requisitos que señalen las leyes» sólo son constitucionalmente admisibles en la medida en que sean congruentes con ella.» (cfr. las SSTC 101/1983, 122/1983; 119/1990; y 205/1990, 74/1991, 119/1999; y el ATC 1227/1988).

Lo mantenido por el Alto Intérprete de la Constitución para el ámbito de las Cortes Generales, con arreglo a una interpretación extensiva puede considerarse, *mutatis mutandis*, para el ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades y, por ende, al de la Asamblea de Madrid.

Los efectos derivados de la no adquisición plena de la condición para el Diputado no son otros que retrasar la efectividad de los derechos, prerrogativas y deberes que los Capítulos II, III y IV del Título II del Reglamento de la Asamblea, respectivamente, les confieren e imponen, quedando entre tanto suspendidos hasta el momento en que esa plena adquisición se produjera (*ex art. 12.3 del Reglamento*). No podrían derivarse otros que los enumerados para el candidato propuesto para ocupar la Presidencia de la Comunidad.

– En segundo término, la propuesta de un candidato a la Presidencia de la Comunidad debe ser individual, lo que se deriva de que posteriormente caben propuestas sucesivas y del propio desarrollo que opera en el acto de la investidura. No sigue, por tanto el sub-ordenamiento autonómico madrileño para el caso de la investidura del Presidente el modelo seguido por otras Comunidades Autónomas en las que cabe la propuesta conjunta de candidatos⁷.

– En tercer término, la propuesta del candidato a la Presidencia de la Comunidad está condicionada materialmente en cuanto a su contenido por la finalidad de lograr una mayoría que respalde al candidato propuesto en punto a superar la votación de investidura en la correspondiente sesión plenaria. De ahí la exigencia de consulta previa a los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria. Sólo a ellos, a través de sus representantes, corresponde proponer su candidato tras entablar las conversaciones y negociaciones previas precisas para la formación de una mayoría parlamentaria suficiente que pueden implicar un eventual pacto sobre la persona del candidato.

El sistema al que se acoge el Estatuto de la Comunidad de Madrid es el mayoritariamente adoptado por las Comunidades Autónomas del que se distancian, sin embargo, otras en las que, amén de facultar a los Grupos políticos con representación parlamentaria, se habilita a los partidos con representación parlamentaria⁸ ampliando el posible elenco de proponentes, o de algu-

⁷ Esta posibilidad se previene en diversos ámbitos autonómicos; por ejemplo, en el Principado de Asturias el artículo 170 del Reglamento de la Junta General determina: «*El Presidente del Parlamento proclamará como candidatos a aquellos que [...] hubieran sido propuestos como tales ante la Mesa por, al menos, cinco miembros de la Cámara*»; también del artículo 131.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas en el que se reconoce a los Grupos Parlamentarios que presenten a la Mesa «propuestas de candidatos»; o, el del arquetipo seguido por en el País Vasco, en cuyo ámbito los Grupos Parlamentarios presentan a la Mesa las propuestas de candidatos con una antelación mínima de 72 horas (art. 128.1 del Reglamento del Parlamento Vasco).

Sobre este sistema vid. BASTIDA FREIJEDO, Francisco «Investidura de los Presidentes Autonómicos y Parlamentarismo Negativo», en *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 17, 1993, p. 7 y ss; CORONA FERRERO, Jesús M^a.: «Los Presidentes de las Comunidades Autónomas» en *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (dirigido por Rodríguez-Arana, J. y García Mexía, P.), co-editado por Instituto Nacional de Administración Pública y Ed. Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 287 a 330, así como «Los Presidentes de las Comunidades Autónomas» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, número 14, año 2004, Cortes Valencianas, pp. 19 a 53; y MARCO MARCO, Joaquín: «La investidura del Presidente de la Generalidad. Su problemática» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, número 3, año 1997, Cortes Valencianas, pp. 173 a 191.

⁸ A este régimen se acogen las Comunidades siguientes: Galicia (*ex artículo 136.1.^a del Reglamento del Parlamento de Galicia*), las Islas Baleares (*ex artículo 141.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares*) y la Comunidad Foral de Navarra (*ex art. 170 del Reglamento del Parlamento de Navarra*).

na otra que faculta a los Grupos a presentar formalmente las propuestas exigiendo un respaldo proporcional⁹. Igualmente rehuye el modelo madrileño aquellos otros en los que resulta precisa la preceptiva audiencia a la Mesa del Parlamento¹⁰.

Ahora bien, dado su carácter teleológico, el contenido de la propuesta de la Presidencia queda predeterminado por la búsqueda de un candidato que pueda obtener la confianza de la mayoría de la Cámara. Dicho con otras palabras: Será candidato a la Presidencia de la Comunidad quien se alce como tal tras las consultas evacuadas, no siendo admisible que si el resultado de estas consultas fuera el ofrecimiento a la Presidencia por los Grupos políticos de un candidato que contara con un apoyo mayoritario se procediera por parte de la presidencia del Parlamento a proponer un candidato diferente, excediendo el carácter meramente instrumental de su intervención en el procedimiento.

– Y, en cuarto y último lugar, la propuesta está limitada temporalmente. En efecto, el plazo del que dispone la Presidencia de la Asamblea para evacuar las consultas que estime pertinentes, recibir las propuestas de los representantes de los Grupos políticos y proponer un candidato al Pleno de la Asamblea está tasado en su máximo por el Reglamento de la Asamblea de Madrid (art. 182.1), concretándose en el término de quince días. Este plazo dentro del cual debe proponerse al Pleno un candidato a la Presidencia de la Comunidad es preclusivo en su límite superior, debiendo formalizarse con antelación a la conclusión del mismo.

Nada se dispone, por el contrario, sobre plazos mínimos, por lo que la propuesta con el candidato a la Presidencia de la Comunidad puede formalizarse por la Presidencia de la Asamblea en cualquier momento desde el día siguiente a la sesión constitutiva y previas las consultas con los Grupos políticos. Parece lógico pensar que, en el supuesto de que las elecciones ofrezcan un resultado que permita a un candidato disponer de la confianza de la mayoría absoluta de la Cámara, resulta loable actuar con la mayor celeridad posible, evitando así la dilación de situaciones de provisionalidad en la gestión gubernamental.

A partir de la fecha de formalización de la propuesta, cuando ésta se produzca dentro de los quince días siguientes a la constitución de la Asamblea, corresponde a la Presidencia de la Cámara fijar la fecha de la sesión de investidura y convocar al Pleno al efecto. Para dicho trámite, frente a la laguna existente en otros *interna corporis* –*cf.* el Reglamento del Congreso de los Diputados– el Reglamento de la Asamblea de Madrid de forma expresa fija en su artículo 182.2 un plazo preceptivo que va desde el tercer al séptimo día

⁹ Es el caso de los sub-ordenamientos extremeño (arts. 31.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura y 131.2 *in fine* del Reglamento de la Asamblea). Estos preceptos precisan que *El candidato deberá ser presentado, al menos, por la cuarta parte de los miembros de la Asamblea* y asturiano (art. 170.2 del reglamento de la Junta General del Principado de Asturias: «*El Presidente del Parlamento proclamará candidatos a aquellos que, con una antelación de veinticuatro horas a la celebración de la sesión, hubieran sido propuestos como tales ante la Mesa, al menos por cinco miembros de la Cámara.*»).

¹⁰ Al efecto ténganse en cuenta la previsión contenida en el artículo 147 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

siguientes —concretándose, en este caso sí, un plazo mínimo y máximo para su sustanciación—.

En síntesis, considerado todo lo anterior, la propuesta de la Presidencia de la Cámara es una actuación debida, reglada, de carácter instrumental y no determinante, mediante la cual, ponderado el criterio de los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, se pone en marcha el mecanismo de designación del Presidente de la Comunidad.

2º.- Fase segunda: Sustanciación del otorgamiento de la confianza parlamentaria

Los trámites relativos al otorgamiento de la confianza parlamentaria, como ya expusimos anteriormente, concentran su regulación en el Reglamento de la Asamblea, Título X «Del otorgamiento y de la retirada de confianza», Capítulo Primero «De la Investidura», artículos 181 a 184 (ambos inclusive). Estos preceptos vienen a sustanciar el procedimiento que debería seguirse *ad intra*.

El desarrollo de la sesión de investidura, en primera instancia, queda prolijamente regulado por el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Asamblea de Madrid:

a) La primera sesión: exposición del programa, debate y votación.

– La sesión de investidura principia con la lectura por parte de uno de los Secretarios de la Mesa de la Cámara de la propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid formalizada por la Presidencia de la Asamblea.

– El candidato propuesto, obviamente siempre que su pretensión sea la de resultar investido, asume la doble obligación de exponer el programa político del Gobierno que pretenda formar y de solicitar la confianza de la Cámara. La exposición programática en la sesión plenaria se desarrolla sin limitación de tiempo, no exigiéndose en este trámite la concreción de las personas que asumirán las concretas responsabilidades departamentales. Por lo general, estas exposiciones han permitido desgranar los ejes de las políticas propuestas sobre la base de la ordenación de sectores en paralelo a la estructura de las Consejerías aludiendo de manera concreta a las grandes reformas legales que se planea afrontar durante la respectiva legislatura.

– Concluida su intervención, la Presidencia decretará la suspensión de la sesión, por tiempo no inferior a dieciocho horas, a efecto de que los Grupos parlamentarios consideren y valoren el programa expuesto.

– Reanudada la sesión podrá intervenir un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite, por tiempo de treinta minutos.

– Durante el debate, y a raíz de dichas intervenciones, el candidato podrá contestar individualmente o de forma global, sin límite de tiempo.

– Por su parte, los representantes de los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a réplica por quince minutos cada uno, cerrándose el debate con la intervención del candidato, asimismo, sin límite de tiempo.

– Concluida dicha intervención, el Presidente del Parlamento suspenderá la sesión y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación de investidura. Los trámites a los que ha de ajustarse esta votación se contienen en el siguiente régimen:

- Artículo 125.2 del Reglamento: La votación deberá ser pública por llamamiento.
- Artículo 125.2 párrafo primero del Reglamento: *«En la votación pública por llamamiento, un Secretario nombrará a los Diputados y éstos responderán «sí», «no» o abstención». El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. Los miembros del Consejo de Gobierno que sean Diputados y los miembros de la Mesa votarán al final, por orden inverso de precedencia.»*
- Artículo 118.1: *«Para la deliberación y adopción de acuerdos, la Asamblea y sus órganos han de estar reunidos reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros [...].»*
- Artículo 119.2 párrafo segundo: según el cual, en relación con el resultado requerido, se entenderá que existe la mayoría absoluta *«cuando el número de votos afirmativos resulte superior a la mitad del número de miembros de pleno derecho de la Asamblea».*

– Si a resultas de la votación el candidato a Presidente de la Comunidad obtuviera el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, se entenderá otorgada la confianza de la Asamblea, debiendo procederse entonces a la cumplimentación de la tercera de las fases del acto complejo al que aludíamos: el nombramiento del Presidente de la Comunidad por parte de S.M. el Rey.

– Si, por el contrario, el candidato a la Presidencia de la Comunidad no obtuviera en la sesión de investidura la mayoría absoluta requerida, se impone un segundo debate y votación sobre la misma propuesta –*ex arts. 18.3 del Estatuto de Autonomía y 183.9 del Reglamento de la Asamblea*–, a la vez que se inicia el cómputo previsto por el artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía y 184.2 del Reglamento de la Asamblea.

b) Rechazo a la obtención del respaldo por la Asamblea. La segunda sesión: debate y votación.

El desarrollo de esta segunda sesión de investidura se disciplina por los preceptos precitados:

– El plazo para su desarrollo está reglamentariamente estipulado: cuarenta y ocho horas después de la anterior.

– La ordenación del debate previo a la votación: El candidato propuesto podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los Grupos Parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición, pudiendo contestar el candidato de forma global por diez minutos. No parece que exis-

ta duda respecto a que este último inciso relativo al carácter facultativo de la contestación viene referido no a su globalidad, sino en sí a la réplica.

– El quórum de decisión exigido en la votación se rebaja ahora a la mayoría simple, esto es, más votos a favor que votos en contra de los Diputados presentes y siempre que la Cámara esté reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros –*cf.* los artículos 14.4 del Estatuto de Autonomía y 118 –sobre el quórum de presencia– y 119.2 párrafo primero –sobre el quórum de decisión– del Reglamento de la Asamblea antes transcritos.

– Si a resultas de la votación el candidato a Presidente de la Comunidad obtuviera el respaldo de la mayoría simple de la Cámara, se entenderá otorgada la confianza de la Asamblea, debiendo procederse a la cumplimentación de la tercera de las fases del acto complejo al que aludíamos: el nombramiento del Presidente de la Comunidad por parte de S.M. el Rey (al que nos referiremos algo más adelante).

– Si, por el contrario, el candidato no obtuviere en la sesión de investidura la mayoría absoluta requerida, se impone la apertura de nuevas rondas de consulta por parte del Presidente de la Asamblea.

c) Nuevo fracaso en la obtención del respaldo; apertura de una nueva ronda de consultas y propuesta de nuevo candidato.

Para el eventual supuesto de que el candidato a Presidente no obtuviere la confianza parlamentaria, el artículo 18.4 del Estatuto de Autonomía, secundado en su literalidad por el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea, impone que «*se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores*». En torno a esta cuestión cabe plantear si tras haber sido rechazado el candidato por el Pleno cabría volver nuevamente a proponerlo como candidato a Presidente de la Comunidad. A nuestro juicio no será lo habitual, pero no hay nada que lo impida, pues entendemos que con la terminología de sucesivas propuestas se refiere formalmente la necesidad de una nueva y, en su caso, subsiguientes propuestas, pero no atañe a su contenido. *A fortiori*, no es impensable, sabido que la política suele ser infinitamente más dinámica que otros ámbitos y conocidas las periódicas sorpresas que proporciona el Derecho Parlamentario, que pudiera producirse la modificación coyuntural (nuevas coaliciones, acuerdos en la Comunidad o en otros ámbitos sobre la base de concesiones o pactos, transfuguismo, resolución de recursos contencioso-electorales....). Sea como fuere, serán las Presidencias parlamentarias las que deberán examinar responsablemente la conveniencia de admitir lo anterior o de proceder a proponer un nuevo candidato de conformidad con esa política responsable de buenos oficios y de la lealtad institucional debida.

Retomando la cuestión capital, reabierto el proceso de consultas con los representantes de los Grupos políticos que hubieran obtenido representación en la Cámara, hemos de traer a colación, *hic et nunc*, el artículo 18 del Estatuto de Autonomía: «1. *El Presidente de la Asamblea consultará con los*

representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea,

El Presidente propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad.

2. El candidato propuesto, conforme a lo previsto en el apartado anterior, expondrá ante la Asamblea el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Asamblea.

3. Si la Asamblea otorgase por mayoría absoluta su confianza a dicho candidato, el Rey procederá a nombrarle Presidente de la Comunidad de Madrid. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese mayoría simple.»

Por su parte, el Reglamento de la Asamblea prevé en el artículo 183.10 que: «*Si, efectuadas las votaciones a las que se refieren los apartados anteriores, no se otorgase la confianza de la Asamblea, se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento.*»; hemos ya expuesto la sustanciación del procedimiento ante el Pleno, por lo que no reiteraremos nuevamente su desarrollo, que habría de cumplimentarse en los términos ya indicados.

A tenor de los artículos 18.4 del Estatuto de Autonomía y 183.10 del Reglamento de la Asamblea, presupuesto el límite temporal de los quince días para la primera propuesta –182.1 del Reglamento– y ponderado el silencio normativo –estatutario en general y reglamentario en particular respecto de la segunda y sucesivas propuestas–, cabe concluir dos interpretaciones posibles, harto diversas:

a) Con arreglo a la primera de esas interpretaciones posibles, habría de entenderse que lo dispuesto para la primera propuesta se aplicaría por extensión analógica a la segunda y, en su caso, a las ulteriores. De esta manera, el plazo fijado de forma expresa para la propuesta inicial, esto es, el término de quince días (182.1), también habría de aplicarse a las sucesivas. La consecuencia traería su causa de considerar el artículo 18 del Estatuto de Autonomía y su silencio y el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea, en concordancia con el 182.1 también del Reglamento. Así habría de concluirse, que el plazo que rige al efecto es el mismo que el establecido por el artículo 182.1 del Reglamento para formalizar la propuesta inicial, entendiendo que la propuesta de la Presidencia forma parte de «*el mismo procedimiento*» a que se refiere dicho precepto, y el plazo, analógicamente, sería el fijado para la propuesta inicial: quince días.

b) La interpretación alternativa, por el contrario, ha de partir del entendimiento de que la laguna estatutaria y reglamentaria obedece a la imposibilidad de prefijar la duración de las negociaciones para la consecución de una mayoría parlamentaria, máxime atendido el hecho de que la inicial propuesta no hubiera obtenido el mínimo respaldo parlamentario exigido –la mayoría simple en segunda votación– y partiendo de la base de un Reglamento parlamentario como el vigente en la Asamblea de Madrid que es ciertamente deta-

llista (especialmente en lo que a la materia de los plazos se refiere). La consecuencia traería su causa de considerar el artículo 18 del Estatuto de Autonomía y su silencio y el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea en concordancia con el 183 también del Reglamento, sin que pueda hacerse extensiva la aplicación a ningún otro precepto y, por ende, tampoco al artículo 182. Así, habría de concluirse: primero, que el plazo que regiría al efecto se ha dispuesto únicamente por parte de la Cámara para la primera propuesta, y, segundo, que el silencio guardado para la segunda y sucesivas no obedece a un error u omisión por parte del Legislador, sino que estamos ante una decisión premeditada y predeterminada, por lo que no cabría la anterior hermenéutica.

De estas dos posibles interpretaciones, a nuestro juicio, debe convenirse la opción contenida en la segunda. Las razones que apuntan a esta tesis se apoyarían en los siguientes argumentos:

a) El plazo de quince días para la propuesta inicial está determinado por el Reglamento de la Cámara, sin que el Estatuto de Autonomía fije al respecto nada de forma expresa. Este plazo, pues, tiene naturaleza de Derecho dispositivo, no es *ius cogens*.

b) El tenor del artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea remite al procedimiento parlamentario de sustanciación de la propuesta, esto es, al debate y la votación de investidura, que es lo que disciplina el artículo 183 del mismo cuerpo legal, en el cual se ubica la antedicha prescripción. Por tanto, se estarían abrazando los criterios hermenéuticos literal y sistemático previstos por el artículo 3.1 del Código Civil.

c) La fijación del plazo de quince días respecto de la propuesta inicial, por el contrario, se impone por el artículo 182.1 del Reglamento de la Asamblea, teniendo la propuesta no un mero carácter de acto del procedimiento de sustanciación, esto es, de debate y votación de la investidura, sino, por el contrario, la naturaleza de auténtica premisa para su desarrollo: la propuesta es la que abre el procedimiento, que es el que, en primera, segunda o ulterior instancia ha de desarrollarse en la forma que corresponda a partir de la formulación de la propuesta. La norma reglamentaria condiciona, como no puede ser de otra manera y de acuerdo con su propia esencia, el procedimiento parlamentario o sustanciación de una iniciativa o propuesta, pero no la iniciativa o propuesta en tanto en cuanto no exista una prescripción expresa al respecto.

d) Conforme expusimos, la investidura constituye un acto complejo que se extiende a lo largo de tres fases diversas nítidamente separables por sus protagonistas, su régimen jurídico y su finalidad según ya manifestamos. Cada una de ellas se contiene formalmente en un precepto diverso:

– Artículo 182: fase de iniciativa que gira en torno al Presidente de la Asamblea.

– Artículo 183: fase de sustanciación que corresponde al Pleno de la Cámara.

– Artículo 184.1: fase de formalización, en manos de S.M. el Rey.

e) Los quince días de plazo deben contarse como claramente dispone el artículo 182.1 a partir de la sesión constitutiva —*«en el plazo máximo de quince días desde la constitución de la Asamblea»*—, plazo, pues, determinante para el cómputo, que resulta prácticamente inaplicable para el caso de la segunda y absolutamente inaplicable para las sucesivas. A mayor abundamiento, ni el Estatuto ni el Reglamento prevén cuál habría de ser la correspondiente fecha o presupuesto de hecho habilitante para el caso previsto por el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea en el caso de la segunda y sucesivas propuestas que sirviera de inicio al eventual cómputo de los quince días (*ad exemplum*: la sesión prevista por los arts. 18.3 del Estatuto de Autonomía y 183.9 del Reglamento de la Asamblea o cualquier otro que hubiera podido disponerse).

f) El tenor literal del Estatuto de Autonomía es un trasunto de la prescripción constitucional contenida en el artículo 99, en tanto los artículos 182 y siguientes del Reglamento de la Asamblea —y en lo que más nos interesa ahora, el artículo 183 (que regula la sustanciación del procedimiento que debe seguir la propuesta en sede parlamentaria)— prácticamente lo son de lo previsto por el Congreso de los Diputados para el ámbito estatal. El mero cotejo de todos ellos permitiría concluir tajantemente lo afirmado.

g) Al hilo de lo anterior debe llamarse la atención acerca de que la doctrina, tanto la que ha estudiado el acto de la sesión de investidura desde el ámbito del Derecho Parlamentario, como de la que lo ha hecho en relación con el nombramiento del Gobierno desde el ámbito del Derecho Constitucional, concluye del estudio del ordenamiento que rige las relaciones Gobierno—Congreso de los Diputados en el ámbito estatal, la segunda de las tesis que exponíamos. Para mayor claridad y llamando nuevamente la atención sobre el hecho de que aludimos a las relaciones Gobierno de España—Congreso de los Diputados y Constitución—Reglamento de la Cámara Baja resulta significativa la afirmación de SANTAOLALLA LÓPEZ¹¹ al sostener que *«El artículo 99.4 establece que si el candidato no recibiese la confianza por mayoría absoluta en la primera votación ni por mayoría relativa en la segunda se tramitarán sucesivas propuestas. Esto supone, lógicamente, que el Rey debe reabrir el proceso de consultas con los representantes de los Grupos políticos con representación parlamentaria, para obtener algún acuerdo sobre otro candidato y otro programa político. Al mismo tiempo, y a nivel informal, los partidos políticos deberán continuar las negociaciones con vistas a la formación de una mayoría que respalde el nuevo candidato y su programa político. Ni la C.E., ni el R.C. establecen plazo para la presentación de la segunda y ulteriores candidaturas, sin duda, y con acierto, por la imposibilidad de fijar la duración de las negociaciones para la consecución de una mayoría en el Congreso.»* En igual sentido BAR CENDÓN¹² ha aseverado que *«En cuarto lugar, la Constitución no establece plazo alguno de tiempo a transcurrir entre propuesta y propuesta habiendo fracasado la anterior. Y ello, aunque peligroso, debido al término de dos meses fijado por el apartado 5 del*

¹¹ «Derecho Parlamentario Español», Madrid, 1990, pp. 344 y 345.

¹² «Artículo 99» en *Comentarios a la Constitución de 1978* (dirigida por Alzaga Villaamil, Ó.), Tomo VIII, 1996, p. 302.

artículo 99, es lógico, dado que cada propuesta supone el reinicio de todo procedimiento previsto en el artículo 99 y, de acuerdo con su apartado 1.º, el Rey carece de límite de tiempo para la realización de consultas previas, y el candidato para presentarse al Congreso.»

Resuelta, pues, la cuestión de la eventual condición temporal prevista por el artículo 182.1 del Reglamento en el sentido informado, ¿qué sucedería para el caso del plazo previsto por el artículo 182.2 del Reglamento de la Asamblea respecto de la fecha de celebración del Pleno en el que debe sustanciarse el acto?, ¿cabría entender que la remisión del 183.10 se extendería a éste?, es decir ¿se produce un eventual condicionamiento previsto por el artículo 182.2 del Reglamento de la Asamblea a la segunda y sucesivas propuestas efectuadas por la Presidencia de la Asamblea?

Determina el artículo 182.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid que: *«Formalizada la propuesta, el Presidente fijará la fecha de la celebración de la investidura, que tendrá lugar entre el tercer y el séptimo día siguiente, y convocará el Pleno a tal fin.»*

De la simple lectura del precepto transcrito se colige la reproducción de la duda relativa a la eventual aplicación de esta previsión contenida en el artículo 182.2 del Reglamento ¿cabría entender que la remisión del artículo 183.10 del Reglamento, llegados al caso de una segunda y sucesivas propuestas, quedaría limitada por el marco temporal en el que deba celebrarse el Pleno que sustanciará los trámites de la investidura? La respuesta posible gira, nuevamente, en torno a dos interpretaciones alternativas:

1º.— La primera interpretación en este caso llevaría a considerar que el precepto que disciplina la determinación de la fecha de la sesión de investidura de la de la primera propuesta (art. 182.2 del Reglamento) no se aplicaría por extensión a la segunda y, en su caso, a las sucesivas, de modo que la convocatoria no tendría que prever que la sesión se celebrase entre el tercer y el séptimo día siguiente a la formalización de la propuesta. Ello como consecuencia de considerar el artículo 18 del Estatuto de Autonomía y su silencio y el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea en concordancia con el 182 también del Reglamento, de forma que no podría extenderse la prescripción del 183.10 al 182.2 del Reglamento, por lo ya manifestado en atención a una interpretación literal y sistemática (*ex* 3.1 del Código Civil). Este es, en principio, el argumento más sólido y firme a su favor en consideración a las actuales redacciones de los artículos 183.10 y 182.2 del Reglamento de la Asamblea.

2º.— La segunda se circunscribiría, a tenor de lo dispuesto para la celebración sesión de investidura de la primera propuesta, a aplicar por extensión a la segunda y, en su caso, a las sucesivas, de modo que la primera, como la segunda y sucesivas convocatorias (de llegar el caso) habrían de prever que la sesión se celebrase entre el tercer y el séptimo día siguiente a la formalización de la propuesta. Esta sería la consecuencia o el efecto de considerar el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, y su silencio, y el artículo 183.10 del Reglamento de la Asamblea en concordancia con el 182 también del Reglamento. De la aplicación del tenor del artículo 183.10 del Reglamento de

la Cámara: «Si, efectuadas las votaciones a que se refieren los apartados anteriores, no se otorgase la confianza de la Asamblea, se tramitarán sucesivas propuestas por el mismo procedimiento» habría de inferirse como conclusión que el plazo que rige al efecto es el mismo que el establecido por el artículo 182.2 del Reglamento para convocar la primera sesión de investidura, entendiéndose que la propuesta de la Presidencia forma parte de «el mismo procedimiento» a que se refiere dicho precepto, y que el plazo, analógicamente, sería el fijado para la propuesta inicial. La tesis a favor de secundar esta hermenéutica se sustentaría en varios argumentos:

a) El carácter preceptivo del plazo de la celebración de la sesión no constituye un aspecto sustancial o nuclear del acto de investidura, lo sería, obviamente, la competencia de la Presidencia de la Asamblea para convocar al Pleno, la necesaria celebración del Pleno y que en la celebración del mismo tenga lugar la votación exigida estatutaria y reglamentariamente con el fin de que se sustancie la investidura, pero no el plazo de la celebración de la sesión. En efecto, el Estatuto guarda silencio respecto de este extremo, con lo que no resulta indisponible por parte de los actores y agentes parlamentarios, siempre con arreglo a los cauces que prevé el Reglamento de la Cámara.

b) Lo vinculante en este supuesto sería que la obligación de convocar al Pleno y que la Presidencia es el órgano competente al efecto «*el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato*» (art. 18.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad). La determinación de los plazos, que no tiene carácter cogente, es un mero acto del procedimiento de sustanciación que no afecta en sí a la esencia de la iniciativa o propuesta limitándose a determinar o perfilar el *iter*.

c) Al hilo de lo anterior, es preciso volver a reiterar que la investidura constituye un acto complejo que se extiende a lo largo de tres fases diversas, nítidamente separables por su régimen jurídico, especialmente en el ámbito de la Asamblea de Madrid. Conforme reseñamos anteriormente, la convocatoria es un mero acto de trámite que habría de quedar incluido en la fase segunda de sustanciación, no *stricto sensu* en la iniciativa. El esquema seguido por el Reglamento de la Asamblea obedece, básicamente, al esquema del Reglamento del Congreso de los Diputados (secundado, asimismo, por otros Reglamentos parlamentarios autonómicos) de concebir la investidura como un acto complejo: propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad por parte de la Presidencia de la Asamblea (art. 182), sustanciación de la propuesta con la exposición del programa por el candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid ante el Pleno de la Asamblea (art. 183), y nombramiento formal del Presidente de la Comunidad de Madrid por parte de S.M. el Rey (art. 184).

Sobre lo expuesto es preciso ponderar que:

1) Efectuado un análisis comparado del Derecho Parlamentario español (Reglamento del Congreso y Reglamentos de los diecisiete Parlamentos auto-

nómicos) resulta fácil llegar a la conclusión de que la redacción del artículo 182 de la Asamblea resultó de la fusión de diversos preceptos (art. 138.1 del hoy derogado Reglamento del Parlamento de Andalucía de 18-20 de abril de 1995, que fijaba el plazo de quince días para formulación de la propuesta de un candidato a la Presidencia de la Comunidad por parte de la Presidencia del Parlamento [(tal y como entre nosotros hace el art. 182.1 del Reglamento de la Asamblea y el art. 132.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas de 30 de junio de 1994, del que se toma únicamente la franja que media entre el tercer y séptimo día como plazo dentro del que debe celebrarse la sesión de la investidura (margen que adopta el art. 182.2 del Reglamento de la Asamblea)].

2) Esta naturaleza de acto de trámite se atribuye a la convocatoria para la celebración del Pleno y fijación de la sesión de investidura en los diversos Reglamentos. Básicamente los modelos son tres:

- El modelo conformado por algunos Reglamentos que de manera clara incluyen esta convocatoria como acto de trámite. Este modelo prevé los plazos para que se celebre el Pleno en el que se sustancie la sesión de investidura (plazos mínimos o mínimos y máximos), esa previsión se contiene bien en el artículo, bien en el apartado que describe cómo debe desarrollarse la fase de sustanciación, de modo que es incluido entre los actos que se ven afectados para el caso de que hubiera de repetirse el procedimiento de tener lugar una segunda o bien sucesivas propuestas a la candidatura a la Presidencia de la Comunidad respectiva.
- El segundo modelo, por contra, incluiría los restantes Reglamentos (salvo el de la Asamblea de Madrid). La característica del arquetipo, con independencia de cuáles sean el órgano u órganos competentes, se basa en la omisión de toda regulación de la convocatoria y plazo de celebración de la sesión, dejando que su disciplina se supedite al régimen general de convocatorias del Pleno.
- El tercer modelo queda representado en exclusiva por el Reglamento de la Asamblea de Madrid. Este modelo recoge el carácter preceptivo de la sesión entre el tercer y séptimo día a contar desde la presentación de la propuesta del candidato a la Presidencia de la Comunidad. El esquema seguido por el Parlamento autonómico madrileño de preservar un precepto a cada una de las fases del acto complejo hubiera sido perfecta desde el punto de vista sistemático si se hubiera terminado de cerrar adecuadamente. En efecto, si en lugar de incorporar el texto que hoy figura en el artículo 182.2 se hubiera incluido la misma literalidad como apartado del artículo 183 se habrían disipado las previas dudas, pues el contenido de los preceptos hubiera respetado la naturaleza de los actos y fases del acto complejo que antes referimos. Y es que, pese a tratarse de un mero acto de trámite, el artículo 183.10, en atención a la interpretación literal y sistemática a la que antes aludíamos, sólo resultaría ser aplicable para la primera propuesta, pero no para la segunda y sucesivas, argumento que, sin aspiración de profundas fundamentaciones técnico-jurídicas, es el que es porque así lo concreta el Reglamento.

3) Desde un punto de vista finalista, parece obvio que la concesión de este plazo se prevé:

- Respecto del mínimo en aras de garantizar al candidato a Presidente de la Comunidad el tiempo necesario para preparar y confeccionar un discurso sólido y serio de presentación del que será su programa político con datos y una estructura sistematizada ante la Cámara y del que dependerá la confianza de ésta. Obviamente, la relevancia del acto de presentación del discurso político precisa de un plazo mínimo de trabajo. Y es que, no puede omitirse tampoco que esta previsión de los plazos mínimos suele producirse en los casos en los que la competencia se confiere a un órgano individual (Presidencia de los Parlamentos) y que no suele tener lugar cuando intervienen órganos colegiados del tipo de la Mesa o la Mesa y la Junta de Portavoces por motivos evidentes. En definitiva, la fijación del plazo se transfigura en garantía a favor del candidato y Grupo o coalición al o a los que representa, que habría de permanecer inalterable para la totalidad de los candidatos, con independencia del número que su candidatura representen en la sucesión o cadena.
- En relación con el máximo de siete días, se plantea, básicamente, como garantía en aras de evitar el mantenimiento *ultra licitum* de la transitoria inestabilidad que temporalmente comportan las elecciones.

Así, a la vista de lo concluido, con arreglo a la actual redacción de los artículos 183.10 y 182, sin plazo de realización de la segunda y sucesivas propuestas, ante la posible presentación de ésta, el plazo de que dispondría la Presidencia para la emisión de una eventual nueva propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid se encontraría condicionada a la vista del tenor literal del Reglamento, en exclusiva, por el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura que imponen los artículos 18.5 del Estatuto de Autonomía y 184.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

En efecto, dado el carácter preclusivo del plazo establecido para la disolución-sanción, necesariamente habrá de procederse a su tramitación en el término de los dos meses siguientes a la primera votación de investidura; vencido el referido plazo resultaría estéril cualquier propuesta aunque eventualmente pudiera haber obtenido la unanimidad de la Cámara ya disuelta *ope legis* por causa de la automática disolución sancionatoria o automática de la Asamblea de Madrid por parte del Presidente de la Comunidad. Esta disolución se convenía como otra de las directrices uniformes en los acuerdos autonómicos de 1981¹³ para todas las Comunidades Autónomas.

¹³ Así lo indica BASSOLS COMA, Martín: «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núms. 40/41 enero-marzo de 1984, p. 90. Existen, sin embargo, algunas excepciones a esta modalidad por secundar el paradigma esbozado por la Comunidad Foral de Navarra, donde tiene lugar la investidura automática como Presidente regional del candidato del partido que hubiera obtenido en las elecciones el mayor número de escaños de no resultar factible la investidura parlamentaria ordinaria de ninguno de los candidatos por ser imposible obtener la

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Confróntese la legislación reseñada en el contenido de la exégesis (epígrafe I del presente artículo).

III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Comparado Estatal

Constitución Española: artículo 99.

Reglamento del Congreso de los Diputados: artículos 170, 171 y 172.1.

Confróntese, igualmente, la restante normativa estatal citada a lo largo de la exégesis del presente precepto.

3.2. Derecho Comparado Autonómico

Estatuto de Autonomía de Andalucía: artículo 118.

Estatuto de Autonomía de Aragón: artículo 48.

Estatuto de Autonomía de Canarias: artículo 17.

Estatuto de Autonomía de Cantabria: artículo 17.3,

Estatuto de Autonomía Castilla-La Mancha: artículo 14.2, 3, 4 y 5.

Estatuto de Autonomía de Castilla y León: artículos 24.4 y 26.2 y 3.

Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículo 67.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículos 22 y 27.

Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: artículo 54.

Estatuto de Autonomía de Extremadura: artículo 31.

Estatuto de Autonomía de Galicia: artículos 10.1 y 15.

Estatuto de Autonomía de La Rioja: artículo 23.2.

Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: artículo 29.

Estatuto de Autonomía del País Vasco: artículo 33.

Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: artículos 24 y 32.1 y 3.

Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia: artículos 23 y 31.

mayoría absoluta exigida en la LORAFNA. Esta previsión fue ampliada con la redacción introducida por el artículo 20.8 de la Ley Foral del Gobierno de 1991, en virtud de la cual se hacía recaer la investidura automática en el candidato del partido, federación de partidos, agrupación o coalición electoral que cuente con mayor número de escaños, y sobre la que tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en su Sentencia 15/2000, de 20 de enero. A éste ejemplo se han sumado más recientemente, los sub-ordenamientos de Andalucía y Castilla-La Mancha, y con alguna peculiaridad los de Ceuta y Melilla en los que se asume no el número de escaños, sino de los votos obtenidos por cada lista (*ex art.* 15 de la Ley Orgánica 1/1995 y 15 de la Ley Orgánica 2/1995). En los demás Derechos autonómicos se produce la disolución automática por el mero transcurso de, por lo general, dos meses, si excluimos el ámbito de Baleares o el País Vasco en los que también se estatuye un plazo, si bien, de sesenta días.

IV. JURISPRUDENCIA

Consúltese la doctrina dictada en las siguientes resoluciones del Tribunal Constitucional:

- *ATC 100/1984, de 16 de febrero.* Asuntos 617/1983 y 619/1983.
- *STC 16/1984, de 6 de febrero.* Asuntos 617/1983 y 619/1983.
- *ATC 266/1991, de 17 de septiembre.* Recurso de inconstitucionalidad. Asunto 815/1991.
- *STC 15/2000, de 20 de enero.* Recurso de Inconstitucionalidad. Asunto 815/91.

Artículo 19

1. El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno, puede plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza sobre su programa o una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados¹.

2. Si la Asamblea negara su confianza, el Presidente de la Comunidad de Madrid presentará su dimisión ante la Asamblea, cuyo Presidente convocará en el plazo máximo de quince días la sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el procedimiento del artículo 18.

COMENTARIO

ALMUDENA MARAZUELA BERMEJO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. La Cuestión de Confianza².

1.1.1. Generalidades

El Estatuto de la Comunidad se alinea en el contexto de parlamentarismo racionalizado que tiene en la cuestión de confianza uno de los elementos más importantes de balance en las relaciones Ejecutivo–Legislativo.

Frente a la moción de censura en la que la iniciativa se deja en manos del Parlamento, en la cuestión de confianza el impulso obedece a la propia voluntad

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

² Sobre el particular puede consultarse el trabajo de MARTÍN DE HIJAS MERINO; Mónica: «Las relaciones...», pp. 228 y 229. Así como: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «Comentarios a los artículos 113», en ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Ed. Cortes Generales y Edersa, Madrid, 1978, Tomo VIII, pp. 825 y siguientes; y «La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 21, Año 1987; GARRORENA MORALES, Ángel: «Cuestión de confianza» en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *Diccionario del Sistema Político Español*, Ed. Akal, Madrid, 1984; GONZÁLEZ–TREVIANO SÁNCHEZ, Pedro José: La cuestión de confianza, Ed. McGraw Hill, Madrid, 1996; GONZALO GONZÁLEZ, Manuel: «La cuestión de confianza» (Crónica parlamentaria), en *Revista de Derecho Político*, núm. 10, año 1981, pp. 65 y ss; LÓPEZ GUERRA, Luis: «Cuestión de confianza», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, ed. Civitas, Madrid, 1995, Volumen II; VISIEDO MAZÓN, Francisco Javier: «La cuestión de confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, Extraordinario, año 1997, pp. 443 a 468.

de un Gobierno que se encuentra en una débil posición frente al órgano representativo y se ve impelido a requerir de éste que le respalde en una cuestión o asunto que concibe como esencial para el despliegue de su política. La «racionalidad» de un parlamentarismo abnegado en favor de la estabilidad política se observa con un somero cotejo entre los regímenes jurídicos de la moción de censura y la cuestión de confianza. Como muestra un par de botones; primero: tanto el rechazo al planteamiento del Gobierno como el apoyo a la moción de censura provocan el cese del Gobierno y la apertura de un nuevo procedimiento de investidura, sin necesidad, en principio, de abrir el complejo y pesado mecanismo electoral; segundo, frente a la moción de censura que precisa para ser fructífera de una mayoría absoluta, la cuestión de confianza se tiene por otorgada con la mayoría simple.

La notas características más destacables de la iniciativa a que se dedica el presente artículo son las siguientes:

a) Dada la trascendencia de la iniciativa la competencia se reserva al Pleno de la Cámara (186.2 y apartados siguientes del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

b) La cuestión de confianza en el ámbito de las relaciones Ejecutivo–Legislativo de la Comunidad de Madrid está sometida a límites materiales, pero no temporales. Nada empuja, desde el punto de vista estrictamente jurídico, que se pudieran plantear este tipo de iniciativas, por ejemplo, en los períodos inter–sesionales o que se formularan varias cuestiones de confianza en un mismo período de sesiones.

El artículo 20 de la Norma institucional básica madrileña³ predica como Derecho indisponible por parte del Legislador ordinario que «1. El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno, puede plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza sobre su programa o una declaración de política general [...]», facultad reiterada literalmente por el artículo 185 del Reglamento de la Asamblea.

No cabe duda de que, dados sus efectos de resultar respaldado por la Cámara el Presidente verá reforzada su posición; en su defecto, el Presidente estará obligado a presentar su dimisión al no contar con el apoyo de la Cámara. Por consiguiente, la cuestión de confianza se presenta como un mecanismo de relevancia que puede ejercitar el Gobierno sobre la Asamblea, compeliendo con su presentación al Parlamento a pronunciarse sobre si está con el Ejecutivo o está contra él.

Es también ésta, pues, una materia que, sin duda, entra de lleno en el ámbito de las preceptivas relaciones entre la Asamblea y el Gobierno que tiene que contemplar *ope legis* el Reglamento de la Asamblea (*ex art.* 12.2.a) del Estatuto de Autonomía⁴). En efecto, el Reglamento en su versión de 1984 en el Título VII «De la Investidura, de la Cuestión de Confianza y de la Moción de

³ La redacción de este precepto fue debida a la reforma introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

⁴ El artículo 13.5 del texto estatutario previo a la reforma de 1998 incidía en este mismo particular.

Censura», Capítulo II «De la Cuestión de Confianza» articulaba en los preceptos 132 a 134 esta iniciativa de tan hondo calado político, que ha pasado a conformar el Capítulo II del Título X en el vigente Reglamento de 1997, comprensivo de los artículos 185 y 186. La regulación vigente ha introducido ciertas novedades que singularmente advertiremos al hilo de la presente exégesis.

El anterior régimen se cierra con las previsiones contempladas por la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en concreto, los artículos 21.b) y 34.2.

1.1.2. *Elementos subjetivos*

La titularidad para plantear la cuestión de confianza corresponde al Gobierno autonómico (arts. 19.1 del Estatuto de Autonomía y 185 del Reglamento de la Asamblea).

A los anteriores hay que adicionar el artículo 9.1) del Estatuto de Autonomía que también atribuye al Presidente de la Comunidad en su condición de Presidente del Consejo de Gobierno: «*l) Plantear ante la Asamblea, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la cuestión de confianza.*».

El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno, considerado como órgano colegiado⁵, puede plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza sobre su programa o una declaración de política general. Obsérvese que el precepto designa como protagonista exclusivo de su impulso al Presidente, pero le impone la consulta al Gobierno que debe deliberar sobre la posibilidad del «órdago político» a la Cámara. Esta deliberación constituye un claro elemento de estabilidad o de enfriamiento de carácter preceptivo, sin que sea relevante, según se colige de la fórmula literal «previa deliberación del Gobierno», que el Consejo se muestre conforme⁶ o sea contrario a su presentación. Dicho con otras palabras: la consulta es preceptiva, pero no vinculante. La exposición de que esta consulta se ha efectuado habrá de quedar acreditada junto con la presentación de la iniciativa.

El sujeto pasivo de la cuestión de confianza es la Asamblea de Madrid. La conformación de la voluntad del Legislativo autonómico madrileño se lleva a cabo en el Pleno de la Cámara, a quien el Presidente debe convocar, tras haber dado cuenta a la Junta de Portavoces.

1.1.3. *Objeto de la cuestión de confianza*

La cuestión de confianza puede tener por objeto que el Parlamento ratifique su programa o una decisión política de general (art. 19.1 del Estatuto de

⁵ Artículo 21 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid: «*1. Corresponde al Consejo de Gobierno: b) Deliberar previamente sobre la cuestión de confianza que el Presidente le proponga plantear ante la Asamblea.*».

⁶ En este caso parece que habría empleado otra redacción como previo el parecer favorable u otras análogas.

Autonomía y 185 del Reglamento de la Asamblea), y aunque no lo especifican ni el Reglamento ni el Estatuto, se entiende, obvia e implícitamente, que debe quedar acotada al marco de las competencias que se atribuyen estatutariamente a la Comunidad de Madrid.

Acoge así el ordenamiento madrileño una concepción material restrictiva de la cuestión de confianza frente a otros ordenamientos en los que al respecto se admite la presentación de la iniciativa para que el Parlamento manifieste su apoyo no sólo al programa globalmente considerado o a alguna decisión política, que no tiene por que ser general, admitiéndose las singulares en ocasiones capitales para el Gobierno, o incluso al hilo un proyecto de ley concreto que se transformaría en hermético en lógica con el respaldo conferido por el propio Parlamento⁷.

Al respecto del objeto, éste podrá versar:

- a) Sobre «su programa político». En este sentido, la doctrina autorizada acepta que la referencia al programa político ha de identificarse con el que expuso y defendió el Presidente cuando era candidato a la Presidencia ante la Cámara. Este programa no es otro respecto del cual la Cámara le concedió la confianza invistiéndolo, el programa que se delinea bajo la coordinación del candidato a Presidente. Prácticamente casi toda la doctrina elude, por otra parte, la posibilidad de que bajo estos términos se ampare una suerte de defensa pírrica por parte del Presidente en orden a defender un texto legislativo⁸.
- b) Sobre «una declaración de política general». En este caso concluye FERNÁNDEZ SEGADO que esta terminología «no sólo no iba a abarcar la amplísima panoplia de aspectos que pueden integrarse dentro de ese genérico rótulo de la acción política general del Gabinete, circunscribiéndose por contra a unos aspectos muy delimitados –los afectados, en uno u otro sentido, por el flujo ininterrumpido de las circunstancias variables que, con mayor o menor incidencia, se proyectan sobre la acción política–, sino que se iba a plasmar en una concreta declaración de propósitos inmediatos y de actuaciones preferenciales por parte del Gobierno»⁹.

La iniciativa presentada ha de ser controlada tanto en lo que al cumplimiento de los requisitos formales reglamentarios se refiere, cuanto a su regularidad jurídica y a la viabilidad procedimental de la iniciativa. Corresponde como señala el Tribunal Constitucional «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida junto a un juicio de calificación sobre

⁷ Sin entrar en valoraciones de orden jurídico relativas a su posible regulación extra-estatutaria y sus eventuales efectos, el Estatuto de Autonomía de Galicia y el del País Vasco silencian el posible uso de los instrumentos de control responsabilidad, incluida, pues, la cuestión de confianza.

⁸ Confróntese al respecto la exposición que hace FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco en su comentario al artículo 112 de la Constitución, en *Comentarios...Dir. Por ALZAGA VILLAAMIL, Ó.*, pp. 841 a 848.

⁹ Vid. nota anterior.

la idoneidad o procedimiento del procedimiento parlamentario elegido» (SSTC 205/1990 y 78/2006).

Este control corresponde a la Mesa de cada Cámara «por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos dirigidos a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 205/1990, 225/1992, 38/1999, de 22 de marzo, 107/2001, 203/2001, 177/2002, 40/2003, 78/2006 ó 242/2006).

1.1.4. Sustanciación de la cuestión de confianza

La cuestión de confianza se desarrolla en el Parlamento a través de las siguientes fases o momentos:

1ª. Fase de presentación

La cuestión de confianza se presentará en escrito motivado ante la Mesa, acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno de haber incluido en el orden del día la deliberación sobre la presentación de la cuestión de confianza; entendemos que deberá contener expresa mención del objeto en aras de cotejar la identidad entre la consulta planteada al Gobierno y la confianza que demanda del Parlamento.

2ª. Fase de admisión y calificación por la Mesa de la Cámara

Será, como ya apuntamos, la Mesa de la Asamblea a quien corresponde examinar que consta el documento acreditativo de la cumplimentación del requisito de la deliberación de la cuestión en el Consejo de Gobierno y su coincidencia o identidad material; supuesto en el que, sin más, lo admitirá a trámite, calificará y determinará su procedimiento [49.1.c) del Reglamento] en el ejercicio de la «regularidad de los escritos y documentos de índole parlamentaria» (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre; 177/2002, de 14 de octubre; 40/2003, de 27 de febrero; 78/2006, de 13 de marzo, o 242/2006, de 24 de julio).

En caso contrario, Mesa de la Cámara, en el ejercicio de control de legalidad, nunca de oportunidad, comprobada la ausencia de la referida acreditación habría de rechazarla o inadmitirla por incumplimiento del requisito formal exigido por el propio Reglamento de la Asamblea (art. 186.1 *in fine*), entendemos que debiendo motivar la causa del rechazo.

Superados los trámites anteriores el Reglamento requiere de la Presidencia de la Asamblea la dación de cuentas de la presentación del escrito y de su admisión a trámite por parte de la Mesa de la Cámara a la Junta de Portavoces y convocará el Pleno. No precisa, sin embargo, el texto reglamentario plazo alguno para ello, si bien ha de entenderse que la Presidencia en consonancia con el deber de lealtad institucional habría de proceder de inmediato.

3ª. Fase de conocimiento por el Pleno de la cuestión de confianza

El Reglamento de la Asamblea no aquilata para la cuestión de confianza un debate específico, limitándose a aplicar por mandato y remisión expresa del artículo 186.3 el concretado para la investidura del Presidente de la Comunidad adaptado a la ocasión: «*correspondiéndole al Presidente de la Comunidad de Madrid y, en su caso, a los miembros del Consejo de Gobierno, las intervenciones allí establecidas para el candidato propuesto*».

a) Deliberación sobre la cuestión de confianza.

– La sesión principia con la lectura por parte de uno de los Secretarios de la Mesa de la Cámara del escrito remitido por el Presidente del Gobierno planteando la cuestión de confianza.

– El Presidente del Gobierno o, en su caso, algún Consejero expondrá el planteamiento de la cuestión o del programa político del Gobierno y solicitará la confianza de la Cámara. Este turno no tendrá limitación de tiempo.

– Concluida la intervención, la Presidencia decretará la suspensión de la sesión, por tiempo no inferior a dieciocho horas, a efecto de que los Grupos parlamentarios puedan considerar y valorar el asunto del programa del Gobierno o de su política general expuesto que sea objeto de la cuestión de confianza.

– Reanudación de la sesión por la Presidencia.

– Intervención de un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite (de menor a mayor –113.3 del Reglamento–), por tiempo de treinta minutos.

– Durante el debate, y a raíz de las anteriores intervenciones, el Gobierno, a través de su Presidente o de alguno de sus Consejeros, podrá contestar individualmente o de forma global, sin límite de tiempo.

– Réplica por los representantes de los Grupos Parlamentarios por tiempo de quince minutos cada uno.

– Cierre del debate con la intervención del Gobierno, sin límite de tiempo.

– Concluido el debate, el Presidente suspenderá la sesión y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación de la cuestión de confianza.

b) *Votación de la cuestión de confianza.*

Reanudada la sesión se producirá la votación de la cuestión de confianza, que no podrá tener lugar hasta transcurridas veinticuatro horas desde su presentación (186.4) –nuevo elemento de estabilización por enfriamiento–, llevándose a cabo en la hora fijada y anunciada por el Presidente. Si en el acto de votación el Presidente y su Gobierno obtuvieran el voto favorable de la mayoría simple de los Diputados presentes, se entenderá otorgada la confianza de la Asamblea; en caso contrario, se reputará rechazada.

Los trámites a los que ha de ajustarse esta votación se contienen en el siguiente régimen disciplinado por el Reglamento de la Asamblea:

- Artículo 125.2: La votación deberá ser pública por llamamiento.
- Artículo 125.2 párrafo primero: «*En la votación pública por llamamiento, un Secretario nombrará a los Diputados y éstos responderán «sí», «no» o abstención». El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. Los miembros del Consejo de Gobierno que sean Diputados y los miembros de la Mesa votarán al final, por orden inverso de precedencia.*»
- Artículo 118.1: «*Para la deliberación y adopción de acuerdos, la Asamblea y sus órganos han de estar reunidos reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros [...].*»
- Artículo 119.2 párrafo primero: «*[...] se entiende que hay mayoría simple de los miembros presentes cuando el número de votos afirmativos resulte superior al número de votos negativos, sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos.*»

Sea cual fuera el resultado de la votación de la cuestión de confianza, el Presidente de la Asamblea lo comunicará al Rey y al Gobierno de la Nación.

1.1.5. *Efectos de la cuestión de confianza*

Los efectos de la cuestión de confianza son dos:

a) Si la Asamblea otorgara su confianza, el Presidente continuará en su cargo y ejerciendo sus funciones y competencias, y, por ende, habrá logrado mantener a su Gobierno. Ambos habrán logrado salir reforzados del embate político y mediático, quedando fortalecidos para desarrollar su política y su programa.

b) Si la Asamblea negara su confianza, el Presidente de la Comunidad de Madrid presentará su dimisión ante la Asamblea, cuyo Presidente convocará en el plazo máximo de quince días la sesión plenaria para la elección de nuevo Presidente de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el procedimiento del artículo 18 del Estatuto y 182 del Reglamento, con la especialidad de que la propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid deberá

formalizarse en el plazo máximo de diez días hábiles desde la votación de la cuestión de confianza y la sesión de investidura tendrá lugar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la formalización de la propuesta.

II. LEGISLACIÓN DE DESARROLLO

Confróntese la legislación reseñada en el contenido de la exégesis (epígrafe I del presente artículo).

III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Comparado Estatal

Constitución Española: artículos 112 y 114.

Reglamento del Congreso de los Diputados: artículos 173 y 174.

Confróntese, igualmente, la restante normativa estatal citada a lo largo de la exégesis del presente precepto.

3.2. Derecho Comparado Autonómico

Estatuto de Autonomía de Andalucía: artículo 125.

Estatuto de Autonomía de Aragón: artículo 49.

Estatuto de Autonomía de Canarias: artículo 21.1.

Estatuto de Autonomía de Cantabria: artículo 22.2, 4 y 6.

Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: artículos 20 y 21.6.

Estatuto de Autonomía de Castilla y León: artículo 35.

Estatuto de Autonomía Cataluña: artículo 67.7.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 30.

Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: artículos 56.3 y 57.8.

Estatuto de Autonomía de Extremadura: artículo 32.2, 3 y 6.

Estatuto de Autonomía de Galicia: artículos 10.1.e) y 15.4.

Estatuto de Autonomía de La Rioja: artículo 24.6.

Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: artículo 34.

Estatuto de Autonomía del País Vasco: artículos 32.1 y 33.3.

Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: artículo 35.1, 5 y 6.

Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia: artículo 33.3, 5 y 6.

IV. JURISPRUDENCIA

No existe, hasta la fecha, jurisprudencia directamente relacionada con esta materia.

Artículo 20

1. La Asamblea puede exigir la responsabilidad política del Presidente o del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. Ésta habrá de ser propuesta, al menos, por un 15 por 100 de los Diputados y habrá de incluir un candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

2. La moción de censura no podrá ser votada hasta que concurran cinco días desde su presentación. Si la moción de censura no fuese aprobada por la Asamblea, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

3. Si la Asamblea adoptara una moción de censura, el Presidente junto con su Gobierno cesará, y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara. El Rey le nombrará Presidente de la Comunidad de Madrid¹.

COMENTARIO

ALMUDENA MARAZUELA BERMEJO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. La Moción de Censura¹

1.1.1. Generalidades

La forma de gobierno parlamentaria en el ámbito de las Comunidades Autónomas ha calado por iniciativa del esquema institucional aquilatado por

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

² Sobre el examen doctrinal de esta iniciativa es de particular interés la consulta por restringir el estudio al ámbito de la Asamblea de Madrid de: MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica: «Las relaciones...», pp. 229 y 230.

Además, puede confrontarse la bibliografía existente sobre esta capital iniciativa: BAR CENDÓN, Antonio: «Artículo 17: La moción de censura» en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, BERMEJO VERA, José (Ed.), Madrid, 1985, pp. 182 a 190; FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «Comentarios al artículo 112», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978: ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (Dir.)*, Ed. Cortes Generales y Edersa, Madrid, 1978, Tomo VIII, pp. 825 y ss; GONZALO GONZÁLEZ, Manuel: «Crónica parlamentaria: La moción de censura al Gobierno Suárez», en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, año 1980; MONTERO, José Ramón: «La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos constituyentes y consecuencias políticas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 12 (Nueva época), año 1979, pp. 5 a 40; y «Mociones de censura y mociones de reprobación» en RAMÍREZ, Manuel (Ed.): «El desarrollo de la Constitución Española de 1978», Pórtico, Zaragoza, 1982; OLLERO GÓMEZ, Carlos: «Democracia y moción de censura en la Constitución Española de 1978» en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Vol. II, Madrid, 1988, pp. 1.315 a 1.328; LÓPEZ GUERRA, Luis: «Moción de Censura», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Volumen III; Civitas, Madrid, 1995, pp. 4.310 y 4.311; SAN-

el artículo 152 que han articulado singularmente las normas institucionales básicas autonómicas, y lo ha hecho en la versión racionalizada que prosperase en la Alemania de posguerra por extrapolación de la regulación, nuevamente, debida al Reglamento del Congreso de los Diputados.

A través de la moción de censura el Parlamento manifiesta al Gobierno la retirada de su apoyo expresado en el momento del acto de investidura. Se abre, así, una crisis que podrá superarse con el apoyo a un nuevo candidato propuesto por la propia Cámara o en caso de resultar infructuosa con la preservación de los cargos y de la acción de gobierno por el Presidente y su Gabinete. Se sitúa esta capital iniciativa, pues, como contrapunto a la facultad de disolución anticipada de la Cámara en manos del Presidente del Gobierno.

Entre las notas características más destacables de esta iniciativa podemos enunciar las siguientes:

a) La moción de censura en el ámbito de la Comunidad de Madrid tiene carácter constructivo, lo cual significa que no tiene como efecto inmediato el cese del Gobierno que permanecerá si no se ratifica la censura; es, por ello, por lo que habrá de presentarse un candidato alternativo por quienes formulen la iniciativa, y sólo de no obtener el Gobierno el respaldo preciso y, por ende, de aprobarse la moción se produce la sustitución, destacándose una clara voluntad del Legislador orgánico de lograr la permanencia y estabilidad del sistema político autonómico madrileño, por cuanto señalaremos.

b) La gravedad de la iniciativa y los efectos que tiene sobre la acción de gobierno determinan la imposición de ciertos requisitos cualitativos de legitimación (188.1 del Reglamento), ciertas dosis de prudencia (188.4) y un límite temporal para su ejercicio (190), evitando un ejercicio irresponsable de este instrumento de control–responsabilidad o sanción.

c) Dada la trascendencia de la iniciativa la competencia se reserva al Pleno de la Cámara (188.4).

d) Frente al silencio guardado caso de presumirse fatídica la cuestión de confianza, la presentación de la moción de censura no puede ser contrarrestada con la disolución de la Cámara por parte del Presidente del Gobierno (21.2 del Estatuto de Autonomía).

En efecto, consustancial a la clásica forma de gobierno se sitúa esta iniciativa y sobre las premisas descritas, ha quedado engarzada en nuestro sistema gracias al Estatuto de la Comunidad, en cuyo artículo 20³ se predica como Derecho cogente o indisponible por parte del Legislador ordinario que *«1. La Asamblea puede exigir la responsabilidad política del Presidente o del Gobierno*

CHEZ DE DIOS, M: «La moción de censura en el régimen parlamentario», Editorial de la Universidad Complutense, Madrid, 1990 Colección: Colección Tesis doctorales, núm. 49/90; y «La moción de censura: (un estudio comparado)», Congreso de los Diputados, Madrid, 1992; VÍRGALA FORURÍA, Eduardo: «La moción de censura en la Constitución de 1978», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

³ La redacción de este precepto es resultado de la reforma introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.», facultad reiterada por el artículo 187 del Reglamento de la Asamblea : «Conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la Asamblea puede exigir la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad de Madrid o del Consejo de Gobierno mediante la adopción de una moción de censura.».

No cabe duda de que, dados sus efectos de resultar respaldada por la Cámara con la confianza al candidato que con ella se encumbra, se erige como el mecanismo de control más importante que puede ejercitarse por la Asamblea sobre el Gobierno, manifestando con su presentación una oposición frontal a la actuación política del Ejecutivo y proponiendo una voluntad abierta de cambio de Gobierno y en el modo de gobernar.

Es, pues, una materia que, sin duda, entra de lleno en el ámbito de las preceptivas relaciones entre la Asamblea y el Gobierno que tiene que contemplar el Reglamento de la Asamblea [*ex art. 12.2.a)* del Estatuto de Autonomía⁴].

En efecto, el Reglamento en su versión de 1984 en el Título VII «De la Investidura, de la Cuestión de Confianza y de la Moción de Censura», Capítulo III «De la Moción de Censura» articulaba en los preceptos 135 a 139 esta iniciativa de tan hondo calado político, que ha pasado a conformar el Capítulo III del Título X del vigente Reglamento de 1997, comprensivo de los artículos 187 a 190. La regulación vigente ha introducido ciertas novedades que singularmente advertiremos al hilo de la exposición.

1.1.2. Elementos subjetivos

La titularidad para impulsar la moción de censura corresponde al menos al quince por ciento de los Diputados (arts. 20.1 y 188.1 del Reglamento de la Asamblea)⁵. Sobre los 120 Diputados con que actualmente cuenta la Asamblea de Madrid el guarismo resultante de esta operación aritmética es dieciocho. Aun cuando no es este el presente caso, la Disposición Adicional Primera del Reglamento recoge el presupuesto de hecho de cocientes resultantes no enteros resueltos corrigiéndose «*por exceso si fueran superiores a las cinco décimas y por defecto si fueran iguales o inferiores*».

Respecto del derecho a impulsar la iniciativa, se ha seguido el esquema nacional de legitimar a los Diputados y no a los Grupos Parlamentarios. Esta posibilidad, que se planteó sin éxito a nivel nacional durante el proceso constituyente, hubiera abierto, sin duda, la inestabilidad política al permitir que uno o dos Grupos Parlamentarios minoritarios pudieran presentar mociones de censura. Por esta causa el modelo de legitimación del Texto Constitucional fue reproducido, sin excepción, en los Estatutos de Autonomía que acogieron la regulación de forma expresa y sin remisiones.

⁴ El artículo 13.5 del texto previo estatutario a la reforma de 1998 incidía en este mismo particular.

⁵ Este porcentaje es más elevado que el, por ejemplo requerido por el Congreso de los Diputados que requiere un diez por ciento. Bastante más reducidas ambas que la cuarta parte exigida, por ejemplo, por el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 39.2).

En consonancia con la cuestión también ha de considerarse que es, sin duda, el Estatuto de la Comunidad más exigente con la cifra requerida que el marcado en el ámbito nacional, en el que se acota el número de firmantes en una décima parte. En relación con el resto de los sub-ordenamientos autonómicos el modelo seguido por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad se encuadra dentro del arquetipo mayoritario, siendo excepción bien los Estatutos que remiten la determinación del margen numérico de la iniciativa a una ley posterior (Galicia, País Vasco o Cataluña), bien los que fijan una proporción mayor que, por lo general, se fija en la cuarta o quinta parte de los Diputados (casos de: Andalucía, Comunidad Foral de Navarra o Comunidad Valenciana). En todos los casos los porcentajes se corresponden, no con el número presente de Diputados en la sesión, sino con el número de Diputados de derecho que conforman la Cámara.

El destinatario o sujeto pasivo de la moción de censura es directamente el Presidente del Gobierno, que lo es de la Comunidad, e indirectamente su Gobierno, por razón de la responsabilidad solidaria que predica nuestro sistema político.

1.1.3. *Objeto de la moción de censura*

La moción de censura tiene por objeto provocar del Parlamento la manifestación de la quiebra en el apoyo o respaldo expresado por la Cámara con la investidura y el otorgamiento de la confianza al o a alguno de los candidatos alternativos propuesto por los Diputados firmantes de la iniciativa. Del respaldo a la iniciativa se colige el consiguiente rechazo al Presidente y su Gobierno.

Es requisito imperativo para que la Mesa acepte la iniciativa que en su texto se incorpore el candidato alternativo a Presidente, lo cual viene a ser clara manifestación del carácter constructivo de la moción de censura con la que se exige la unión del Parlamento no sólo para lograr la caída del Gobierno, sino que ha de ser lo suficientemente significativa como para ponerse de acuerdo también en la designación del Jefe del Ejecutivo y de la línea política subsiguiente a seguir. Este hecho convierte a la moción de censura en una iniciativa de difícil éxito que es utilizada con cuita por parte de los Grupos Parlamentarios, pues, políticamente hablando, el fracaso que sufra la oposición que firma tras la presentación de una moción de censura por falta del suficiente apoyo parlamentario comporta el fortalecimiento del Gobierno y, consiguientemente, el fracaso de la oposición firmante.

1.1.4. *Sustanciación de la moción de censura*

La moción de censura se desarrolla a través de las siguientes fases o momentos:

1.ª Fase de presentación o inicio.

Esta fase se agota con la conclusión y preceptiva presentación de un escrito ante la Mesa de la Cámara que debe cumplir cuatro requisitos:

- Será propuesta al menos por un quince por ciento de los Diputados.
- Incluirá un candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid, de entre los Diputados miembros de la Cámara (arts. 20.1 del Estatuto y 188.1 del Reglamento)
- Contendrá la motivación que justifique la iniciativa (artículo 188.1 del Reglamento).
- Figurará expresamente la aceptación por parte de quien es propuesto como candidato (art. 188.1 del Reglamento).

La iniciativa presentada ha de ser controlada tanto en lo que al cumplimiento de los requisitos formales reglamentarios se refiere, cuanto a su regularidad jurídica y a la viabilidad procedimental de la iniciativa. Corresponde como señala el Tribunal Constitucional *«una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedimiento del procedimiento parlamentario elegido»* (SSTC 205/1990 y 78/2006).

Este control corresponde a la Mesa de cada Cámara *«por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos dirigidos a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad»* (SSTC 205/1990, 225/1992, 38/1999, de 22 de marzo, 107/2001, 203/2001, 177/2002, 40/2003, 78/2006 ó 242/2006).

2.ª Fase de admisión y calificación por la Mesa de la Cámara

Será, como ya apuntamos, la Mesa de la Asamblea a quien corresponde examinar que la moción de censura reúne los requisitos señalados estatutaria y reglamentariamente –se trata pues de una actividad de análisis meramente formal, sin que el órgano colegiado pueda entrar a deliberar sobre el

fondo o sobre la conveniencia u oportunidad política— deberá admitirla a trámite (art. 188.2 del Reglamento) y calificarla [49.1.c) del Reglamento] en el ejercicio de control de la «regularidad de los escritos y documentos de índole parlamentaria» (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre; 177/2002, de 14 de octubre; 40/2003, de 27 de febrero; 78/2006, de 13 de marzo, o 242/2006, de 24 de julio).

En caso contrario, Mesa de la Cámara, en el ejercicio de control de legalidad, nunca de oportunidad, habría de rechazarla o inadmitirla.

Ni el Estatuto de Autonomía ni el Reglamento previenen una situación en contrario en la que la Mesa por apreciar el incumplimiento de alguno o varios de los requisitos antes enumerados hubiera de emitir el pertinente Acuerdo de no admisión, que en todo caso habría de ser adecuada y suficientemente motivado y posteriormente notificado a los firmantes, quienes podrían interponer un nuevo escrito, en este caso no de mera subsanación, sino de presentación cumplimentando todos los requisitos en el acto, sin que aquel infructuoso intento pueda servir para dar por cumplido el presupuesto de hecho que limite su presentación única en el respectivo período de sesiones.

En todo caso, en ejercicio del principio de lealtad institucional corresponderá a la Mesa, una vez haya sido admitido a trámite el escrito, dar cuenta formalmente de manera inmediata:

a) Al Presidente de la Comunidad, quien, sin duda, queda en una posición política difícil.

b) A la Junta de Portavoces, tras la pertinente convocatoria por la Presidencia de la Asamblea (art. 59), en ejercicio del principio de lealtad institucional con carácter urgente, en punto a que la Junta asuma la facultad que le corresponde por mor del artículo 61.1.g) del Reglamento, comunicando a los restantes Diputados la admisión a trámite de la iniciativa para garantizar el ejercicio de su derecho a presentar mociones alternativas en el plazo de dos días que acota el artículo 188.3, también del Reglamento.

3.ª Fase de presentación de eventuales mociones alternativas

Con una imprecisión que hace albergar no pocas dudas en torno a si el *dies a quo* es el acto de admisión a trámite por la Mesa de la Cámara o lo es la comunicación a la Junta de Portavoces, el Reglamento faculta a que dentro de los dos días siguientes —que se entenderán hábiles en virtud del tenor del artículo 129.1 del Reglamento— puedan presentarse mociones de censura alternativas (esto es, propuestas que comprometan candidatos diversos), que deberán reunir los mismos requisitos contemplados por los artículos 20.1 del Estatuto y 188.1 del Reglamento y estarán sometidas a las mismas condiciones de admisión a trámite que las señaladas en el artículo 188.2 reglamentario, ya referidas en la fase de presentación algunas líneas atrás.

4.ª Fase de conocimiento y toma de decisión por el Pleno respecto de la o las mociones de censura

Transcurrido dicho plazo, el Presidente convocará⁶ el Pleno para debate y votación de la moción de censura.

a) Debate de la moción de censura:

En el caso de que se hubiera presentado más de una moción de censura, el Presidente, oída la Junta de Portavoces, puede acordar el debate conjunto de todas las mociones propuestas que se hubieran incluido en el orden del día. En todo caso, las deliberaciones se articulan a través de los siguientes turnos enunciados por el artículo 189 del Reglamento de la Asamblea:

- Defensa de la moción por parte de alguno de sus firmantes, sin límite de tiempo.
- Eventual intervención⁷ del candidato propuesto para exponer el programa político del Gobierno que pretende formar, sin límite de tiempo.
- Suspensión de la sesión por el Presidente⁸ acto seguido.
- Intervención de un representante por cada uno de los Grupos Parlamentarios que lo solicite –que se hará de menor a mayor (113.3 del Reglamento)–, por tiempo máximo de treinta minutos respectivamente.
- El candidato propuesto podrá contestar individualmente o de forma global a todos los intervinientes, sin limitación de tiempo.
- Los representantes de los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a réplica por tiempo máximo de quince minutos cada uno⁹.
- La intervención final del candidato propuesto, sin limitación de tiempo, cerrará el debate¹⁰.
- Finalizado el debate, el Presidente suspenderá la sesión por tiempo no superior a veinticuatro horas y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación de la moción de censura o mociones si se hubieran incluido en el orden del día.

Algunas precisiones breves: En primer término, llama poderosamente la atención el hecho de que este tipo de debates no prevea la intervención de quien todavía sigue siendo el Presidente del Gobierno, que puede ser «censu-

⁶ Si la convocatoria se hiciera con carácter extraordinario habrá de tenerse en cuenta a efecto del cómputo de los días lo previsto por el artículo 129.2.a) del Reglamento.

⁷ El Reglamento de 1984 empleaba en el apartado 1 del artículo 137 el tenor preceptivo, y no la eventualidad del turno que acoge el vigente Reglamento, lo que no deja de entenderse dada la capital importancia que el contenido de lo que será el programa tiene y este es el acto de su presentación a la Cámara.

⁸ El Reglamento de 1984 prescribía que esta había de tener un carácter no inferior a las veinticuatro horas, plazo en la actualidad inexistente.

⁹ En el Texto de 1984 el tiempo para esta réplica se reducía a diez minutos para cada uno de los intervinientes.

¹⁰ Este turno se presumía como respuesta a la réplica prevista por el apartado 2 del artículo 137. Ahora se menciona expresamente.

rado» por el éxito de una moción *inaudita parte* por el Parlamento. La audiencia al interesado se produce como garantía en el ámbito administrativo, incluso en el seno del Parlamento se garantiza este trámite en todos los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria contra los Diputados; se esté o no en desacuerdo nos limitamos a constatar el hecho de la omisión de la autodefensa dialéctica.

En segundo lugar, de la redacción del precepto parece posible la presentación de mociones de censura que, por las causas que fuera, no se hubieran incluido en el orden del día dejándose para una sesión posterior, caso en el que, sin duda por razón de la exigencia de que «*el Presidente suspenderá la sesión por tiempo no superior a veinticuatro horas y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación*» habrían de votarse, y caso de que no se respaldaran habría de proseguirse con la deliberación y votación de las «pendientes» siempre dentro del plazo reglamentario según se colige del tenor del artículo 188.4. En caso contrario, de haberse aprobado alguna de las mociones automáticamente, como veremos, decaen las restantes.

b) Acto de votación de la moción de censura

El Estatuto (art. 20.2) y el Reglamento (art. 188.4) aquilatan lo que la doctrina especializada ha denominado como plazo de enfriamiento: «*La moción de censura no podrá ser votada hasta que concurran¹¹ cinco días¹² desde su presentación*», el Reglamento, además, añade un límite máximo para garantizar la estabilidad política de la Comunidad evitando prolongar la incierta situación de *impasse* y que el excesivo enfriamiento desemboque en fatídica hipotermia, de modo que las votaciones no podrán tener lugar «*después de veinte días¹³ desde la presentación de la primera*» (artículo 188.4).

Si se hubiera presentado más de una moción de censura, las mociones sobre las que se haya deliberado han de ser sometidas a votación por separado, siguiendo el orden de su presentación.

Partiendo de que «*Para la deliberación y adopción de acuerdos, la Asamblea y sus órganos han de estar reunidos reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros [...]*» (118.1), la votación se lleva a efecto a la hora fijada por el Presidente (art. 189.8 del Reglamento) y habrá de celebrarse por medio de una votación pública por llamamiento (art. 125.2 párrafo tercero), en la que: «*un Secretario nombrará a los Diputados y éstos responderán «sí», «no» o abstención*». *El llamamiento se realizará por orden alfabético de primer apellido, comenzando por el Diputado cuyo nombre sea sacado a suerte. Los miembros del Consejo de Gobierno que sean Diputados y los miembros de la Mesa votarán al final, por orden inverso de precedencia.*».

¹¹ El Estatuto emplea incorrectamente este término. Pese a no haberse rectificado por medio de una corrección de errores, parece claro que para que el precepto tenga sentido debería decir transcurran.

¹² Si la convocatoria se hiciera con carácter extraordinario habrá de tenerse en cuenta a efecto del cómputo de los días lo previsto por el artículo 129.2.a) del Reglamento.

¹³ Si la convocatoria se hiciera con carácter extraordinario habrá de tenerse en cuenta a efecto del cómputo de los días lo previsto por el artículo 129.2.a) del Reglamento.

La aprobación de la moción de censura requiere el respaldo por la mayoría absoluta de la Asamblea, esto es, de un número de votos afirmativos superior a la mitad de miembros de pleno derecho de la Asamblea (art. 119.2 párrafo segundo).

En el supuesto de aceptarse una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieren presentado, que se tendrán por decaídas.

Este acto de la votación genera en un mismo el mismo acto el de votación de la investidura, el derribo o deposición y la investidura tácita.

1.1.5. *Efectos de la moción de censura*

El primero de los efectos que tiene la simple presentación y admisión a trámite de una moción de censura es el de bloquear o impedir el ejercicio de la facultad de disolución de la Asamblea por el Presidente del Gobierno (*ex art. 21.2 del Estatuto de Autonomía*).

Mayor calado en lo que a los efectos respecta tiene la aprobación de la iniciativa, para lo que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de la Asamblea:

a) En caso de que la Asamblea adoptara una moción de censura, el Presidente junto con su Gobierno –decreta el Estatuto– cesarán. El Reglamento de la Asamblea, por el contrario, introduce una cierta dosis de confusión al requerir el artículo 189.10 que el censurado presente formalmente su dimisión a la Asamblea. Sin duda, el Reglamento incurre en una incorrecta terminología que, queriéndolo o no, innova el Texto estatutario. Una cosa es el cese que comporta la destitución con carácter automático desde el momento mismo en que el resultado de la votación es proclamado por la Presidencia de la Asamblea; y otra diversa la dimisión que requiere de un acto formal posterior en el que el titular expresa su renuncia voluntaria, en este caso al cargo. La solución en caso de contradicción normativa entre los términos del Estatuto y el Reglamento es insoslayable, debiendo prevalecer el primero sobre la base del principio de jerarquía normativa.

b) El efecto inmediato es que el candidato incluido en la moción exitosa se entiende investido *ope legis* de la confianza de la Cámara, produciéndose una investidura tácita y automática. La adopción de la moción se comunicará por el Presidente de la Cámara al Rey y al Gobierno de la Nación, a los efectos de su nombramiento como Presidente de la Comunidad de Madrid, tras lo cual tomará posesión de su cargo ante la Mesa.

Por otra parte, si la moción no prosperase por no contar con el respaldo de la mayoría absoluta, las consecuencias de la fallida moción recaen sobre sus signatarios, quienes no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones (art. 20.2 del Estatuto), previsión a la que el Reglamento en el artículo 190 del vigente Reglamento adiciona el término ordinarias. El artículo

139 del Reglamento de 1984 daba solución al eventual supuesto de que la interposición de una moción de censura se presentase durante el período que media entre los períodos ordinarios de sesiones sentenciando que se imputaría al «siguiente período». La eventualidad no es conscientemente contemplada por el texto vigente, frente a cuyo silencio sólo pueden plantearse dos interpretaciones:

a) En primer lugar, considerar que existe una laguna que habrá de ser cubierta (55.2).

b) En segundo lugar, estimar que los artículos 20.2 del Estatuto y 190 del Reglamento se trasluce la inserción de un nuevo límite temporal a la presentación de las mociones de censura: el de formularse en alguno de los dos períodos de sesiones –de febrero a junio o de septiembre a diciembre–, cuando el Parlamento se haya orgánica y funcionalmente en «situación de normalidad». Por esta segunda posición, sin duda, nos decantamos en cuanto que el límite se esgrime como refuerzo de la estabilidad y racionalidad de la forma de gobierno parlamentaria.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Nos remitimos a la reseñada en el contenido de la exégesis (epígrafe 1 del presente artículo).

III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Comparado Estatal

Constitución Española: artículos 113 y 114.

Reglamento del Congreso de los Diputados: artículos 175, 176, 177, 178 y 179.

3.2. Derecho Comparado Autonómico

Estatuto de Autonomía de Andalucía: artículos 126 y 127.2.

Estatuto de Autonomía de Aragón: artículos 50 y 52.3.

Estatuto de Autonomía de Canarias: artículo 21.2.

Estatuto de Autonomía de Cantabria: artículo 22.3, 4, 5 y 6.

Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: artículo 21.

Estatuto de Autonomía de Castilla y León: artículos 36 y 37.

Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículos 67.7 y 75.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 28.2 y 3.

Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: artículos 56.4 y 5, y 57.8.

- Estatuto de Autonomía de Extremadura: artículos 32.1, 4 y 5, y 34.2.
Estatuto de Autonomía de Galicia: artículos 10.1 y 15.4.
Estatuto de Autonomía de La Rioja: artículo 24.7.
Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: artículos 35 y 30.3.
Estatuto de Autonomía del País Vasco: artículos 32.1 y 33.3.
Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: artículo 35.2, 3, 4, 5 y 6.
Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia: artículos 27.4, 31.6, 33.4, 5 y 6.

IV. JURISPRUDENCIA

Consúltese la doctrina dictada en las siguientes resoluciones del Tribunal Constitucional:

- **STC 16/1984, de 6 de febrero de 1984.** Impugnación conforme a la facultad atribuida al Gobierno por el Título V de la LOTC y recurso de amparo. Asuntos 617 y 619/1983.
- **ATC 706/1986, de 17 de septiembre de 1986.** Recurso de amparo. Asunto 220/1986.
- **ATC 525/1987, de 6 de mayo de 1987.** Recurso de amparo. Asunto 1.411/1986.
- **STC 141/1990, de 20 de septiembre de 1990.** Recurso de inconstitucionalidad. Asunto 828/1985.
- **ATC 56/1992, de 21 de febrero de 1992.** Recurso de amparo. Asunto 2.182/1991.
- **STC 22/1997, de 11 de febrero de 1997.** Recurso de amparo. Asunto 1.084/1991.
- **STC 114/1999, de 14 de junio de 1999.** Recurso de amparo. Asunto 4.186/1996.
- **ATC 136/2001, de 31 de mayo de 2001.** Recurso de amparo Asunto 671/1999.
- **STC 44/2002, de 25 de febrero de 2002.** Recurso de Amparo. Asunto 1.371/1998.

Artículo 21

1. El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Asamblea con anticipación al término natural de la legislatura. La disolución se formalizará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo los requisitos que exija la legislación electoral aplicable.

2. El Presidente no podrá acordar la disolución de la Asamblea durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura o cuando esté convocado un proceso electoral estatal. No procederá nueva disolución de la Asamblea antes de que transcurra un año desde la anterior.

3. En todo caso, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria¹.

COMENTARIO

ALMUDENA MARAZUELA BERMEJO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1. Marco general de la disolución anticipada

El ordenamiento español dispone diversos tipos de disolución parlamentaria que han sido reproducidos por los sub-ordenamientos autonómicos parcialmente, con la obvia excepción de la disolución –en sus diferentes modalidades– derivada de las reformas constitucionales. No es momento de exponerlos todos, dado que el presente precepto se circunscribe exclusivamente a uno de ellos: la disolución anticipada del Parlamento por parte del Presidente. En consecuencia, pues, eludiremos, *hic et nunc*, la exposición de los restantes.

La disolución parlamentaria por parte del Presidente del Ejecutivo es la respuesta que la forma de gobierno parlamentaria asigna al Gobierno frente al Parlamento por otorgar a éste los medios de responsabilidad política. La disolución puede emplearse para poner fin a un eventual conflicto sobrevenido entre los poderes Legislativo y Ejecutivo instando al cuerpo electoral a salvarlo; pero en la actualidad suele ser, sin duda, más frecuente su empleo como

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

instrumento que posibilita al Gobierno actuar atendiendo a estrategias electorales, convocando las elecciones antes de que concluya el mandato por considerar, con un notorio interés político, que la coyuntura o las eventuales circunstancias le serán más favorables que en caso de mantenerse a la espera y dejar que el mandato expire o se extinga².

El artículo 115 de la Constitución prevé esta facultad en favor del Presidente del Gobierno, quien, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, puede proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, debiendo ser decretada por el Rey.

Es, pues, como reseñábamos una facultad de la que dispone, bajo su exclusiva responsabilidad (sin que pueda afectar esta responsabilidad al monarca por la firma del correspondiente decreto a través del cual se formaliza), el Presidente del Gobierno, siendo la deliberación y decisión del Consejo de Ministros un mero acto de trámite preceptivo y no vinculante. En todo caso, se trata de una facultad limitada constitucionalmente al proscribirse su empleo: cuando esté en trámite una moción de censura o cuando no hubiera transcurrido un año desde la anterior.

En la fase más temprana de nuestro Estado autonómico, no todos los Estatutos de Autonomía acogieron la atribución de la facultad en favor de su Presidente, debiendo la Ley Orgánica del Régimen Electoral General diferenciar el régimen jurídico de la convocatoria electoral entre aquellos Estatutos de Autonomía que la rechazaron y los que la asumieron. No en vano, el artículo 42 de esta Ley Orgánica ha tenido que escindir y mantener el marco de la convocatoria y fecha de celebración de los comicios para los siguientes presupuestos de hecho:

a) Que no se hubiera previsto la referida facultad en favor del Presidente de la Comunidad. En este supuesto, los Decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado o, en su caso, en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, entrando en vigor el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan, en todo caso, el día anterior al de la celebración de las elecciones.

b) Que se hubiera previsto la facultad de disolución del Presidente de la Comunidad en el sub-ordenamiento autonómico, previendo, a su vez, que éste la ejercite o bien que no lo haga:

— De no se ejercitase la facultad por parte del Presidente: Los Decretos de convocatoria, deben reseñar la fecha de celebración de las elecciones acotadas al quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria,

² Así prescribe el Estatuto de Autonomía en su artículo 10, apartados 1 y 7 respectivamente, que «La Asamblea es elegida cada cuatro años [...]» y que «Las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley Orgánica que regule el Régimen Electoral General».

se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas Cámaras, y se publican al día siguiente en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

- De ejercitarse por parte del Presidente la facultad de disolver: Los Decretos de convocatoria, que deben reseñar la fecha de las elecciones que habrán de tener lugar entre el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria, se publican al día siguiente de su expedición en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, y entran en vigor el mismo día de su publicación.

2. El régimen jurídico de la disolución anticipada en la Comunidad de Madrid: evolución y situación actual

La Comunidad de Madrid ha pasado del primero de los arquetipos descritos en el epígrafe anterior, adoptado originariamente y de forma voluntaria para «procurar la celebración simultánea de las diversas elecciones autonómicas» (según expresaba el propio Preámbulo de la Ley 5/1990, de 17 de mayo, reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad), al segundo, suscrito legalmente a partir del año 1990³, bajo la justificación enunciada en el mismo Preámbulo, de que su omisión resultaba ser:

«[...] claramente perturbadora, pues sin tal prerrogativa no se puede asegurar el funcionamiento correcto del sistema parlamentario diseñado por el Estatuto.

En efecto, fue voluntad de los redactores del Estatuto de Autonomía configurar un sistema de gobierno parlamentario en el que se fortaleciera la posición del ejecutivo. Para ello se introdujo la moción de censura constructiva, mecanismo que exige la formación de una mayoría absoluta en torno a un candidato alternativo para que el ejecutivo se vea obligado a dimitir.

Ahora bien, como ha evidenciado la práctica de otros sistemas constitucionales y nuestra propia experiencia, el principal responsable de la estabilidad gubernamental es, en última instancia, el sistema de partidos, y la moción de censura constructiva es incapaz de cumplir sus fines en situaciones de grave conflicto entre las fuerzas representadas en el Parlamento.

³ Esta Ley estaba conformada por dos preceptos que transcribimos a continuación *ex litterae*:

«Artículo 1.1. El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución anticipada de la Asamblea de Madrid.

2. No podrá acordarse, en ningún caso, la disolución anticipada de la Asamblea de Madrid cuando se encuentre en tramitación una moción de censura.

Tampoco podrá ser ejercida antes de que haya transcurrido un año desde la última disolución por este procedimiento.

Artículo 2. El decreto de disolución se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y entrará en vigor en el momento de su publicación. En el mismo se contendrán la fecha de celebración de las elecciones y las demás menciones a las que se refieren los artículos 8 y 11 de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid.

La duración del mandato de la nueva Asamblea se regirá por lo establecido en el artículo 18.6 del Estatuto de Autonomía.»

En estas circunstancias los sistemas democráticos de nuestro entorno, y entre ellos algunas de nuestras Comunidades Autónomas, tienen en la disolución anticipada del Parlamento el remedio adecuado que, permitiendo salvaguardar la independencia del ejecutivo frente al legislativo, remite al cuerpo electoral la solución.

A este remedio, genuinamente democrático, se hace necesario acudir en nuestra Comunidad, con el fin de que sea el cuerpo electoral de la Comunidad de Madrid quien resuelva en elecciones libres conflictos como el ahora existente.»

Aun cuando de la lectura del artículo se colige que se atribuye al Presidente de la Comunidad, quien ejercita esta función en el ejercicio de las relaciones que subsisten entre el Ejecutivo y el Legislativo y dentro del esquema de pesos y contrapesos de la forma del gobierno parlamentario por lo que había de ser prevista por el bloque de la constitucionalidad, sin embargo, este esquema ha distado bastante de ser el originario. Con anterioridad a la referida reforma se había dispuesto una suerte de forma gubernativa asimétrica en cuanto a los pesos y contrapesos propios de la forma de gobierno parlamentaria: primero, mediante una radical omisión estatutaria originaria, que como preclaramente ha apuntado ARÉVALO GUTIÉRREZ⁴ «[...] en absoluto debe interpretarse como una omisión, sino como el resultado de una opción consciente, [...]», más tarde, solventada por la más que discutible entrada en el sub-ordenamiento por vía de una Ley de la Asamblea sin previsión estatutaria, sin perjuicio de lo cual el Legislador, como indicábamos de inapropiada guisa⁵, aprobaría la Ley 5/1990, de 17 de mayo, reguladora de la Facultad de Disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad, finalmente acogida en la norma institucional básica madrileña tras la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de Reforma del Estatuto de Autonomía (art. 21.1)⁶.

Esta reforma asume la atribución precedente en su integridad, por lo que habría de presuponerse, a nuestro juicio, derogada. En efecto, los artículos 1.1 y 2 párrafo primero de la Ley 5/1990 quedan englobados en el apartado 1 del artículo 21, con la excepción de la publicación del Decreto en el Boletín Oficial de la Comunidad, que quedaría incorporada en el mandato de divul-

⁴ ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autónomo» en *La Asamblea de Madrid: Dos décadas de Parlamento Autónomo*, Asamblea de Madrid, 2003, particularmente en páginas 466 a 468.

⁵ Al respecto, *cf.* AGUIAR DE LUQUE, L.: «El Gobierno de la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 194 y 195. ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: *ob. cit.* incide sobre el tema «A mayor abundamiento, la propia Exposición de Motivos –donde debía decir Preámbulo– de la Ley 5/1990, reconoce en su primer párrafo que «El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no otorga expresamente al Presidente del Consejo de Gobierno la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea». Asimismo, a efectos hermenéuticos, debe recordarse la recomendación formulada por el «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías», sobre cuyo peso en el proceso de articulación del sistema autonómico no es preciso insistir. En virtud del mismo: «Todas las Comunidades Autónomas que se constituyan deben contar con Asamblea Legislativa. El órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y ésta sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquélla».

⁶ Para algunos autores el alcance de esta asunción comportaría la derogación tácita de la Ley 5/1990, afirmación que fundamentan sobre la base de una frondosa jurisprudencia constitucional relativa a la denominada asunción estatutaria de competencias (baste por todas la referencia a las SSTC: 227/1988, 209/1989 ó 61/1997, entre otras).

gativo general que efectúa el artículo 40.2 del Estatuto. Al respecto de los requisitos del contenido del decreto el propio Estatuto remite, no a la Ley Reguladora de la Facultad de Disolución, sino a la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid. El Capítulo V de esta Ley, bajo la rúbrica de «Convocatoria de Elecciones» aquilata en los artículos 8 y 11 los mismos:

- a) La fecha de las elecciones, que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria en el supuesto de disolución anticipada.
- b) El número de Diputados a elegir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía.
- c) El día de la sesión constitutiva de la Asamblea electa, que deberá estar comprendido dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales. Si aquél no fuera hábil, se constituirá el día anterior que lo fuera.
- d) La acotación de la duración de la campaña electoral, que comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria, durará quince días y terminará a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

El Reglamento de la Asamblea incorpora en su artículo 9 una exigencia adicional a las anteriormente expuestas por la Ley Electoral autonómica dimanantes del mandato estatutario: El decreto de convocatoria debe, además, incluir la hora de inicio de la sesión constitutiva. El carácter imperativo que tiene el contenido del Decreto, por mor del Estatuto y de la Ley Electoral, no parece que deba permitir darse el supuesto de hecho reconocido por parte del Reglamento de la Asamblea de Madrid, al menos en lo que a la omisión de la fijación de una fecha para la sesión constitutiva de la Cámara, no así respecto de la hora en que debiera principiarse esta solemne sesión.

La conclusión de la Legislatura no deja dudas: También el Estatuto ha incorporado en su articulado el acortamiento de la Legislatura al tiempo natural de la originaria, por lo que no se extendería por el tiempo ordinario de los cuatro años, sino por el que restase para la expiración de éste en el momento de producirse la disolución anticipada. Es esta la única posibilidad de mantener la celebración del grueso de las elecciones autonómicas el mismo día; en su defecto los avatares políticos de las trece Comunidades Autónomas que no accedieron por la vía del 151 y que originariamente previeron esta facultad, terminarían, antes o después, por dispersar los comicios a lo largo y ancho del calendario anual en contraposición con la voluntad manifestada por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

En relación con los límites a la facultad de disolución, también quedan asumidos los trazados por el artículo 1.2 de la Ley 5/1990 entre los comprendidos por el Estatuto de Autonomía tras la precitada reforma, en la que, además de los dos introducidos legalmente, el Estatuto incorpora, otras tres limitaciones, no pudiendo, en síntesis, el Presidente acordar la disolución de la Asamblea:

- a) Durante el primer período de sesiones de la legislatura.

- b) Cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura.
- c) Cuando se encuentre en tramitación una moción de censura.
- d) Cuando esté convocado un proceso electoral estatal.
- e) Antes de que transcurra un año desde la anterior disolución.

3. Los límites para el ejercicio de la disolución anticipada por parte del Presidente de la Comunidad

Es común en el marco del Derecho Constitucional el sometimiento de la disolución anticipada a ciertos límites con la finalidad primordial, cuestión no pacífica doctrinalmente hablando, bien de evitar su empleo abusivo, bien de mantener la estabilidad institucional eludiendo situaciones de crisis que pueden concluir en inciertas y graves desembocaduras, bien alterando en la menor medida posible el desempeño de la representación, bien de reducir los costes económicos que un uso irracional de este instrumento llevaría aparejados. En todo caso, conste por adelantado que las limitaciones a la presentación de censura son más restrictivas respecto del su ejercicio por parte del Presidente de la Comunidad que las que prevé la Constitución para el Presidente del Gobierno de España (que únicamente limita a tres los supuestos en los que no resulta posible el ejercicio de su facultad: en caso de que se hubiera presentado una moción de censura, en el caso de que se hubiera declarado alguno de los estados excepcionales previstos en el art. 116 de la Constitución, y en el caso de que no hubiese transcurrido un año desde la anterior).

En efecto, si nos atenemos a las limitaciones estatutarias: el Presidente de la Comunidad para poder disolver anticipadamente la Asamblea habrá de esperar a que transcurra el primer período ordinario de sesiones, no podrá hacerlo cuando quede menos de un año para el fin de la Legislatura, tampoco si se convocó un proceso electoral a nivel nacional o si se hubiera presentado una moción de censura. No se trata, en ningún caso, pues, de una facultad del Presidente de la Comunidad omnímoda ni puede resultar caprichoso su ejercicio.

El apartado 2 del precepto objeto del presente comentario estatuye que el Presidente no podrá acordar la disolución de la Asamblea en los casos siguientes:

- a) Durante el primer período de sesiones de la Legislatura.

El artículo 14.1 del Estatuto de Autonomía reconoce que *«Los períodos ordinarios de sesiones son dos: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio»*. La literalidad empleada por el artículo 101.1 del Reglamento de la Asamblea es casi idéntica, a lo que hay que añadir el artículo 101.2.b) del Reglamento: *«Serán excluidos del cómputo los días comprendidos en la última semana completa de cada mes»*.

El problema que queda inicialmente planteado es definir qué se entiende por «primer período de sesiones», durante el cual no puede disolverse de forma anticipada la Asamblea de Madrid. La interpretación literal frente a la crono-

lógica permitiría ampliar el plazo en que ésta se pudiera producir, limitando de forma inversamente proporcional el del límite. Si se considera que las elecciones, por lo general, y salvo circunstancias excepcionales, tendrán lugar por expiración del mandato, lo que comporta que se celebren *ope legis* el cuarto domingo del mes de mayo, y que la sesión constitutiva de la Cámara autonómica madrileña se produce por mandato estatutario, como muy tarde, el vigésimo quinto día posterior a la celebración de las elecciones y que pueda a considerado el plazo de convocatoria de la sesión de investidura puede haber una primera interpretación: el primer período de sesiones se cierra en los pocos días que le resten al mes de junio. Esta sería la tesis apoyada por la Asamblea en el año 2003 (aunque sin efectos en la práctica), siguiendo la tesis sostenida por el Congreso de los Diputados al respecto de que la referencia a los ordinales no se reseña con carácter sustantivo o conceptual sino meramente cronológico y sucesivo.

b) Cuando reste menos de un año para la terminación de la Legislatura.

En este caso, parecen no tener sentido una disolución anticipada y la subsiguiente convocatoria electoral cuando la nueva Cámara tendrá una duración máxima por el tiempo que resta para que concluyera la originaria, con lo cual se inician en un exiguo período de tiempo dos procesos electorales con la inestabilidad, la carente lógica y el elevado coste que todo ello comporta. Esto es, precisamente, lo que se trata de evitar.

c) Cuando se encuentre en tramitación una moción de censura.

Este era uno de los supuestos comprendidos en la Ley 5/1990. Esta limitación es un trasunto de la establecida por el apartado segundo del artículo 115 de la Constitución. Puesto que la moción de censura tiene por objeto provocar del Parlamento la manifestación de la quiebra en el apoyo o respaldo al Presidente, expresado por la Cámara con la investidura y el otorgamiento de la confianza al candidato o a alguno de los candidatos alternativos propuesto por los Diputados firmantes de la iniciativa se colige que iniciado el conflicto entre poderes es necesario que se resuelva según previene el Estatuto, sin que exista medio alguno por parte del Gobierno para eludirlo.

Aceptar la disolución cuando se hubiera presentado una moción de censura sería tanto como transformar en inservible el mecanismo de control-responsabilidad por parte del Parlamento y la posibilidad de que éste, puesto que la moción de censura es constructiva, decida otorgar su confianza a alguno de los candidatos que pudieran postularse a la presidencia, pues el Presidente cuando sospechase que va a perder el apoyo por no obtener el respaldo de la Cámara lo tendría tan sencillo como, sin más, disolver el Parlamento. En síntesis, presentada una moción de censura en la Asamblea el Presidente de la Comunidad queda desprovisto de su facultad hasta tanto la moción de censura se resuelva, obviamente, a su favor.

d) Cuando esté convocado un proceso electoral estatal.

Con esta limitación se pretenden evitar posibles inconvenientes que desvíen el centro de atención política, provocando que la soberanía popular quede plenamente centrada en el proceso electoral nacional. Terminado el proceso electoral resultará factible la disolución anticipada, siempre que no concurra ninguna de las restantes limitaciones. En contrario, sin embargo, emitido el decreto de disolución con anterioridad a la convocatoria de un proceso electoral estatal nada empece a su continuación, en aras de lograr la estabilidad del sistema político autonómico.

e) Cuando no hubiera transcurrido un año desde la anterior disolución.

Este era uno de los supuestos comprendidos en la Ley 5/1990, cuya literalidad era algo más clara al reseñar «desde la última disolución por este procedimiento», no dejando, a diferencia de la actual literalidad estatutaria, resquicio a la duda de si la limitación se refiere a este mismo tipo de disolución o debe entenderse englobada cualquier otra. Sin duda, de la literalidad del precepto estatutario lo relevante parece ser la consecuencia: que se haya producido la disolución, con independencia de la causa que la hubiera producido.

La finalidad de la limitación es, en consecuencia, asegurar que la facultad de disolución se ejercita extraordinariamente, de forma racional y sin abusos, favoreciendo la estabilidad del Gobierno.

4. Efectos de la disolución anticipada

El ejercicio de la facultad de disolución anticipada comporta, básica y automáticamente:

a) La caducidad de todos los asuntos, con excepción de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos en los términos previstos por la Ley de Iniciativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid y, en su caso, las proposiciones de ley presentadas ante el Congreso de los Diputados (244 y 245 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

b) La caducidad del mandato de los Diputados, salvo de los que son titulares o suplentes de la Diputación Permanente, que preservan su mandato.

c) La entrada en funcionamiento de la Diputación Permanente de la Asamblea (art. 79 del Reglamento de la Asamblea).

d) El mantenimiento de la Presidencia saliente en funciones. Bajo el régimen de la Presidencia en funciones se sigue el uso de no desplegar más que funciones de carácter ordinario.

A tenor de la literalidad del artículo 16.3 de la Ley de Gobierno y Administración, el Presidente saliente continuará en el ejercicio de sus fun-

ciones hasta que su sucesor hubiera tomado posesión del cargo en los siguientes supuestos de cese:

- Por renovación de la Asamblea tras la celebración de unas elecciones [16.1.a) de la Ley del Gobierno y Administración].
- Por aprobación de una moción de censura (art. 16.1.b) de la Ley de Gobierno y Administración)
- Por denegación de una cuestión de confianza (art. 16.1.c) de la Ley de Gobierno y Administración).

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Confróntese la legislación reseñada en el contenido de la exégesis (epígrafe I del presente artículo).

III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Comparado Estatal

Constitución Española: artículo 115.

Ley Orgánica del Régimen Electoral General: artículo 42.

Confróntese, igualmente, la restante normativa estatal citada a lo largo de la exégesis del presente precepto.

3.2. Derecho Comparado Autonómico

Estatuto de Autonomía de Andalucía: artículos 127 y 101.2.

Estatuto de Autonomía de Aragón: artículo 52.

Estatuto de Autonomía de Canarias: No se atribuye la facultad al Presidente. Sí se recoge en el Texto de propuesta de reforma del Estatuto remitido al Congreso de los Diputados, aprobado por el Parlamento de Canarias con fecha de 13 de septiembre de 2006, que se expresa en los términos recogidos en los artículos 17.2 y 34.

Estatuto de Autonomía de Cantabria: artículo 23.

Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: artículo 22.

Estatuto de Autonomía de Castilla y León: artículo 37.

Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículos 66 y 75.

Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículos 23.4 y 28.4.

Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: artículos 52, 55 y 56.6.

Estatuto de Autonomía de Extremadura: artículo 34.

Estatuto de Autonomía de Galicia: artículo 15.4.

Estatuto de Autonomía de La Rioja: artículo 17.4 y 6.

Ley Orgánica sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: artículo 30.3.

Estatuto de Autonomía del País Vasco: artículos 32.1 y 33.3.

Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: artículo 25.3.

Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia: artículo 27.4 y 5.

IV. JURISPRUDENCIA

Consúltese la doctrina dictada en las siguientes resoluciones del Tribunal Constitucional:

– **ATC 547/1989, de 15 de noviembre de 1989.** Recurso de inconstitucionalidad. Asunto 1.926/1989.

– **ATC 24/1990, de 16 de enero de 1990.** Solicitud de habilitación de plazo. Asunto 14.424/1989.

– **STC 38/1999, de 22 de marzo de 1999.** Recurso de amparo. Asunto 3.979/1995.

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 «*indirizzzo politico*», 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).

Artículo 23

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

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

COMENTARIO

MÓNICA MARTÍN DE HIJAS MERINO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

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

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

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

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

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

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

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si serán compatibles las siguientes funciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

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

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

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

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

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

Artículo 24

1. 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.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno¹.

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 aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.»*

En el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se establece que el gobierno cesa:

- a) Tras la celebración de elecciones a la Asamblea. La principal cuestión que se ha planteado en el ámbito doctrinal respecto a esta causa de cese ha sido la de determinar que se entiende con la expresión utilizada en el artículo 101 de la Constitución Española *«el Gobierno cesa tras la celebración de las elecciones generales»*, ya que la misma plantea la duda de precisar el momento posterior a dichas elecciones en que debe entenderse producido el cese: el día inmediatamente posterior, el día de

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

la proclamación de los resultados electorales o la fecha de constitución de la nueva cámara. La interpretación que se ha impuesto en la práctica es la primera. Así vemos como en la práctica política seguida a partir de 1986 los Decretos de cese se vienen aprobando desde entonces al siguiente día de la celebración de elecciones generales². Sin embargo, a pesar de ello, se ha seguido sosteniendo todavía por algunos autores que el elemento relevante no era la jornada electoral, sino alguno de los actos posteriores, al entenderse que sería con éstos, como se perfeccionaría el específico supuesto³.

- b) En los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en este Estatuto, como son la pérdida de una cuestión de confianza⁴ y la aprobación de una moción de censura⁵, reguladas respectivamente en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que reproduce lo establecido respecto a la cuestión de confianza en los artículos 112 y 114.1 de la Constitución Española y que, por otro lado se desarrolla en los artículos 185 y 186 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 187 a 190 del Reglamento de la Asamblea, que siguen lo dispuesto en el artículo 113 y 114.2 de la Constitución Española sobre la moción de censura que, a su vez, se inspira en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn⁶, se opta por el establecimiento del modelo de moción de censura constructiva.
- c) y en caso de dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente.

² R.R.D.D. n.º 1193, 1194 y 1195/1986, de 23 de junio; n.º 1300, 1301 y 1302/1989, de 30 de octubre; n.º 894, 895 y 896/1993, de 7 de junio; n.º 439 y 440/1996, de 4 de marzo; n.º 373 y 374/2000, de 13 de marzo.

³ LÓPEZ GUERRA ha señalado en un momento bastante posterior a l inicio de dicha práctica que, «... La celebración de elecciones se perfecciona con la proclamación de los resultados, momento en que se producirá el cese del Gobierno.», Temas básicos de Derecho Constitucional, (Tomo II), ARAGÓN, M., (Coord.), Cívitas, Madrid, 2001, p. 206.

⁴ Isidre Molas e Ismael Pitarch (*Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*), Temas clave de la Constitución española. Ed. Tecnos, 1987, pp. 188 y 189.) definen la cuestión de confianza como el instrumento privilegiado de que dispone el Gobierno para mantener, reforzar y cohesionar la mayoría parlamentaria-gubernamental que dirige; con el corolario de que si no lo logra, puede dar paso bien a una nueva mayoría parlamentaria-gubernamental, bien a un nuevo Parlamento que puedan vertebrarla. Para Tosi la cuestión de confianza tiene por objeto renovar el pacto fiduciario entre Parlamento y Gobierno, para fortalecer su autoridad en las fuentes. Jean Blondel definió la cuestión de confianza como la amenaza de suicidio del Gobierno

⁵ Consiste en una propuesta de resolución dirigida a la Cámara con la finalidad de sustituir al Presidente del Gobierno por un candidato alternativo, que habrá de ser propuesto necesariamente, al ser planteada la moción de censura

⁶ Heinrich Herrfahrdt en «*Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis*», Berlín, 1927. Fue el primero en mantener la tesis de que no se deberían reconocer necesariamente efectos a toda moción de censura. Por lo tanto, no todo voto de desconfianza o de censura que la Dieta expresara al Gobierno debía desencadenar irreversiblemente su caída. El cese de un Gobierno tras una moción de censura, tan sólo tendría sentido en la medida en que la oposición que lo expresa estuviera preparada para asumir por sí misma la responsabilidad del poder (Fernández Segado, «Comentario al artículo 113», «Comentarios a las Leyes Políticas»(Tomo IX), Dir, Óscar Alzaga Villaamil. Madrid, Edersa, 1983.

En el apartado segundo de dicho precepto se establece que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. En este caso, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre de desarrollo de dicho precepto no determina cuál es el margen de actuación de un gobierno en funciones, se limita a establecer que el Presidente en funciones no podrá ser sometido a moción de censura ni podrá plantear la cuestión de confianza (art. 17,2) y a hacer referencia al Presidente interino en el artículo 14⁷.

En el ámbito estatal se reguló de forma más detallada esta cuestión en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que de conformidad con la disposición final segunda⁸ de la citada Ley de la Comunidad de Madrid es de aplicación supletoria al Gobierno de la Comunidad de Madrid, como posteriormente veremos al estudiar el desarrollo legislativo del precepto objeto de estudio.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Las causas de cese del gobierno se desarrollan en el Estatuto de Autonomía, Reglamento de la Asamblea de Madrid y en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Así vemos como De conformidad con el artículo 23 del Estatuto de Autonomía, el artículo 20 de la Ley 1/1983 establece que 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. Los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en el Estatuto de Autonomía, la pérdida de una cuestión de confianza y la aprobación de una moción de censura, están regulados respectivamente en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que reproduce lo establecido respecto a la cuestión de confianza en los artículos 112 y 114.1 de la Constitución Española y que, por otro lado se desarrolla en los artículos 185 y 186 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 187 a 190 del Reglamento de la Asamblea, que siguen lo dispuesto en el artículo 113 y 114.2 de la Constitución Española sobre la moción de censura que, a su vez, se inspira en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn, ya que se opta por el establecimiento del modelo de moción de censura constructiva.

⁷ «El Presidente interino ejercerá las funciones del Presidente, salvo las de definir el programa de Gobierno y de designar y separar Consejeros. En caso de cese de algún Consejero por cualquiera de las causas previstas en esta Ley, el Presidente interino encomendará el despacho de esa Consejería a otro Consejero, dando cuenta por escrito a la Asamblea.»

⁸ «Para lo no previsto en esta Ley (1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid) serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en materia, equiparándose los Órganos por analogía de sus funciones.»

Por otro lado, el cese por dimisión, incapacidad o fallecimiento del Presidente se desarrolla en los artículos 13 a 16 de la Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. De conformidad con dichos preceptos, la incapacidad del Presidente del Gobierno se declara por acuerdo del Consejo de Gobierno y siempre que no sea revocado por el Pleno de la Asamblea; siguiendo el siguiente procedimiento: Si el Consejo de Gobierno apreciara, por acuerdo de las cuatro quintas partes de la totalidad de sus miembros sin computar al Presidente, a instancia propia o a la de su Presidente, que éste se encuentra imposibilitado física o mentalmente de forma transitoria para el desempeño de sus funciones, lo comunicará al Presidente de la Asamblea. La comunicación a la Asamblea, en la persona de su Presidente, irá acompañada del acuerdo del Consejo de Gobierno, con expresión de los motivos y justificantes que fundamenten el mismo y en el que se incluirá el nombre del Presidente interino, según el orden previsto en el artículo 17 de la citada Ley. La comunicación al Presidente de la Asamblea se realizará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la adopción del acuerdo por el Consejo de Gobierno. El Presidente de la Asamblea convocará al Pleno de la misma, que atendiendo a las justificaciones que haya presentado el Consejo de Gobierno y a las informaciones que estime oportuno recabar, podrá, por mayoría absoluta, revocar el acuerdo, en cuyo caso, el Presidente continuará en el ejercicio pleno de sus funciones. El acuerdo del Consejo de Gobierno, si no es revocado por la Asamblea, mediante el procedimiento que acabamos de señalar, se publicará en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en el «Boletín Oficial del Estado».

El Presidente interino ejercerá las funciones del Presidente, salvo las de definir el programa de Gobierno y de designar y separar Consejeros. En caso de cese de algún Consejero por cualquiera de las causas previstas en esta Ley, el Presidente interino encomendará el despacho de esa Consejería a otro Consejero, dando cuenta por escrito a la Asamblea.

Las causas del cese de Presidente se recogen expresamente en el artículo 16 de la citada Ley al establecer que el Presidente cesará por:

- a) Renovación de la Asamblea, tras la celebración de unas elecciones autonómicas.
- b) Aprobación de una moción de censura.
- c) Denegación de una cuestión de confianza.
- d) Dimisión comunicada formalmente al Presidente de la Asamblea.
- e) Incapacidad permanente, física o mental, que le inhabilite para el ejercicio de su cargo.
- f) Fallecimiento.

La incapacidad permanente del Presidente se producirá cuando transcurridos cuatro meses desde el acuerdo en que se declaró su incapacidad transitoria no haya tenido lugar la rehabilitación⁹, o cuando, sin necesidad de agotar dicho

⁹ La situación de interinidad en la Presidencia, no podrá ser superior a dos meses, ampliables en otros dos, previo acuerdo de la Asamblea de Madrid, autorizando dicha prórroga, adoptado por el voto favora-

plazo de cuatro meses, la Asamblea de Madrid, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, a propuesta del Consejo de Gobierno con la mayoría de las cuatro quintas partes de la totalidad de sus miembros sin computar al Presidente, declare la incapacidad permanente del Presidente por estimar que la imposibilidad física o mental que le afecte es de tal naturaleza.

En el caso de los apartados *a)*, *b)* y *c)*, a los que nos hemos referido anteriormente, el Presidente continuará en el ejercicio de sus funciones hasta que su sucesor haya tomado posesión del cargo. En el supuesto de los apartados *d)*, *e)*, y *f)*, el Presidente será sustituido de conformidad con el siguiente orden de prelación:

- a) Los Vicepresidentes, según su orden.
- b) Los diferentes Consejeros, según el orden establecido en el artículo 19.2 de la Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

El Presidente en funciones no podrá ser sometido a moción de censura ni podrá plantear la cuestión de confianza.

También se regula en la citada Ley las causas de cese de los Consejeros al establecer que Además de los supuestos contemplados en el artículo 20 de esta Ley, los Consejeros cesan en su función: *a)* Por dimisión aceptada por el Presidente. *b)* Por cese decretado por el Presidente. *c)* Por fallecimiento.

En relación con el cese de los vicepresidentes, la ley dispone que continuarán siendo Consejeros. Su cese como tales, por las causas determinadas en esta Ley, llevará aparejado su cese como Vicepresidentes.

En el apartado segundo del artículo 24 del Estatuto de Autonomía se establece que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. En este caso, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de desarrollo de dicho precepto no determina cuál es el margen de actuación de un gobierno en funciones, como acabamos de ver, se limita a establecer que el Presidente en funciones no podrá ser sometido a moción de censura ni podrá plantear la cuestión de confianza (art.17.2) y a hacer referencia al Presidente interino en el artículo 14.

En el ámbito estatal se reguló de forma más detallada esta cuestión en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que de conformidad con la disposición final segunda¹⁰ de la citada Ley de la Comunidad de Madrid es de

ble de la mayoría absoluta de sus miembros. La propuesta de ampliación a que se refiere el párrafo anterior deberá ser formulada, en su caso, por el Consejo de Gobierno, con la mayoría señalada en el artículo 13.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre. La situación de interinidad cesará cuando el Presidente suspendido en sus funciones comunique al Consejo de Gobierno la desaparición de las circunstancias que lo motivaron, y así lo aprecie éste por acuerdo debidamente motivado y justificado con la mayoría señalada en el artículo 13. Este acuerdo se comunicará al Presidente de la Asamblea, quien dará cuenta al Pleno en la siguiente sesión que celebre. El Consejo de Gobierno deberá reunirse al efecto previsto en el párrafo anterior en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la comunicación. El acuerdo de rehabilitación se publicará en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en el «Boletín Oficial del Estado».

¹⁰ «Para lo no previsto en esta Ley (1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid) serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en materia, equiparándose los Órganos por analogía de sus funciones.»

aplicación supletoria al Gobierno de la Comunidad de Madrid. Así según el artículo 21 de la Ley 50/1997, el Gobierno 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, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general¹¹ cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas. Además estará sujeto a las siguientes limitaciones establecidas expresamente en dicha Ley al disponer que no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- b) Presentar proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

A continuación dicho precepto establece las limitaciones del Presidente del Gobierno en funciones, al establecer que no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
- b) Plantear la cuestión de confianza.
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

En último lugar se aclara que las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales. Pero, en la citada Ley no encontramos referencias respecto al ámbito temporal del Gobierno en funciones¹².

¹¹ Conviene recordar las observaciones de Satrústegui Gil-Delgado sobre los criterios generales de corrección constitucional adoptados por la doctrina italiana al sostener que 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 considera, sin embargo, legitimado para actuar en los casos dudosos o incluso en otros en los 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. («El cese del Gobierno y el Gobierno cesante: artículo 101», Miguel Satrústegui Gil-Delgado, en Comentarios a la Constitución española de 1978 / dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil, Madrid, T. VIII, pp. 345-367). Según Romano, «*la esencia de esta situación radica en una habilitación genérica para hacer frente a la necesidad*». Por otro lado, Revenga considera que el Gobierno en funciones no tiene otros límites que los de la prudencia política o cortesía constitucional.

¹² Resulta clara la indeterminación de la duración temporal de esta situación, ya que salvo en la moción de censura, donde su carácter constructivo convierte el traspaso de poderes en un acto cuasi-automático, en el resto de supuestos, el dies ad quem de la permanencia en funciones puede extenderse en gran medida, ya que ni siquiera existe certeza de que vaya a procederse a la investidura de candidato alguno por el Parlamento (al no contemplarse supuestos de investidura automática) y no haya que recurrir a una eventual disolución, ésta sí automática, dos meses después de la celebración de la primera sesión de investidura. Se alargaría así, eventualmente, la permanencia en funciones, pues al tiempo ya transcurrido,

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

Respecto al cese del Gobierno en la mayor parte de los Estatutos se recoge una regulación semejante a la de Madrid¹³, en otros, en cambio se limitan a decir que el gobierno cesa cuando lo hace su Presidente, ejemplo de ello son los Estatutos de Aragón (art. 56), Cataluña (art. 68.4), La Rioja (art. 25.2) y Murcia (art. 33.2). Sólo en una Comunidad Autónoma, La Rioja, se ha optado por determinar que la disolución del Parlamento implica asimismo el cese del Gobierno desde ese mismo momento, así en el artículo 23 de su Estatuto establece que «*el Presidente cesa por dimisión, fallecimiento, incapacidad, disolución del Parlamento, pérdida de la confianza otorgada o censura del Parlamento.*»

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía es prácticamente idéntico al artículo 101 de la Constitución con la única diferencia de que en la norma autonómica se incluye como causa del cese del Gobierno la incapacidad de su Presidente.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En relación con el cese del gobierno tras la celebración de elecciones, conviene tener en cuenta que respecto al artículo 101.1 de la Constitución Española se ha referido incidentalmente el Tribunal Constitucional en su STC 38/1983, de 16 de mayo, al diferenciar los conceptos de «régimen electoral general» y «elecciones generales». En este sentido dice esa sentencia que «cabe referirse a que cuando la Constitución Española alude a la celebración de elecciones generales en su artículo 101, no hace más que aludir –con una específica finalidad– a un aspecto o particularidad del régimen electoral general, y, por lo tanto, no siendo nunca permisible entender ambas expresiones como una sola» (FJ2).

En la Sentencia del Tribunal Supremo (Jurisdicción contencioso-administrativa), de 2 de diciembre de 2005; Número de procedimiento: 161/2004; la Sala desestima el recurso contra Acuerdo del Consejo de Ministros denegatorio de la concesión de indulto. El recurrente considera que el acuerdo, por exceder del despacho ordinario de los asuntos públicos, es nulo de pleno Derecho porque fue adoptado por un órgano, el Consejo de Ministros en funciones, que carecía de competencia para ello. Sin embargo la Sala considera que el despacho ordinario de los asuntos públicos comprende todos aquéllos cuya resolución no implique el establecimiento de nuevas orientaciones políticas ni signifique condicionamiento,

donde hay que tener en cuenta los dos meses apuntados, se añadirían prácticamente dos más hasta la celebración de las elecciones, así como el tiempo necesario para la constitución del nuevo Parlamento y elección del nuevo Presidente del Gobierno. («La regulación del Gobierno en funciones en los ordenamientos autonómicos. A propósito del caso cántabro», Fernando Reviriego Picón).

¹³ 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.

compromiso o impedimento para las que deba fijar el nuevo Gobierno. En el presente caso el acuerdo impugnado no es, en principio, dadas las características con las que está concebido en nuestro ordenamiento jurídico, un acto idóneo para trazar la dirección política que la Constitución asigna al Gobierno. Formula voto particular el Excmo. Sr. Magistrado D. Eduardo Espín Templado.

Artículo 25

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 cargos¹.

COMENTARIO

MÓNICA MARTÍN DE HIJAS MERINO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La solución adoptada en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se enmarca dentro del grupo de Estatutos de Autonomía que acoge una división territorial del fuero, en virtud de la cual, 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. 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. El fuero especial *ratione personae* constituye una tradición en nuestra organización político constitucional, expresamente reconocida además de en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, en el artículo 57.1.2.º de la Ley orgánica del Poder Judicial. Son diversas las razones² con las que se intenta justificar el establecimiento de un régimen especial de responsabilidad penal; en la actualidad se tiende a justificar esta medida sosteniendo que se trata una prerrogativa y no un privilegio, ya que como ha indicado Punset, sus titulares no la ostentan en beneficio propio sino de la función que están llamados a ejercer. Como indica Álvarez Conde, en nuestros tiempos, la existen-

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

² Así se han citado entre otras razones las del intento de garantizar en lo posible la independencia de enjuiciamiento de los delitos cometidos por los miembros del gobierno, la del principio de paridad de rango, sancionada por primera vez en la *Great Charter* de 1215, en atención a que el alto cargo de los miembros del Gobierno requería que fuesen juzgados por sus iguales, los miembros del Poder Legislativo.

cia de estas medidas pretende garantizar el equilibrio de poderes y el establecimiento de una serie de garantías reales contra procesos penales infundados. Según Biscaretti, estas razones no sólo justifican dicha prerrogativa, sino que además, la hacen irrenunciable porque quienes la disfrutan lo hacen en función de un interés que se puede calificar como público. Por, todos estos motivos, se puede concluir que su finalidad es la de dotar de una particular protección a quienes efectivamente participan en el ejercicio de las específicas atribuciones del Gobierno.

La prerrogativa³ de aforamiento se conecta, además, con uno de los derechos fundamentales previstos en el artículo 24.2 de la Constitución. En este precepto se reconoce, entre otros, el derecho «al Juez ordinario predeterminado por la Ley». Y precisamente lo que hace el artículo 102.1 de la Constitución es predeterminar directamente el Juez competente para enjuiciar causas criminales dirigidas contra los miembros del Gobierno. Ello permitiría, de manera similar a como acontece en el caso de los Diputados y Senadores en virtud del artículo 71.3 de la Norma Fundamental, esgrimir como derecho fundamental vulnerado la pretendida instrucción y enjuiciamiento criminal de los miembros del Gobierno por un órgano jurisdiccional distinto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

En la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, a diferencia de las de otras Comunidades autónomas no recoge ninguna mención al cese obligatorio de los miembros del Gobierno en el supuesto de condena penal firme que le inhabilite para el ejercicio de las funciones.

En cuanto al desarrollo legislativo del citado precepto conviene tener en cuenta el artículo 57.1.2º de la Ley orgánica del Poder Judicial que establece que la sala de lo penal del Tribunal Supremo conocerá de la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra el Presidente del Gobierno, Presidentes del Congreso y del Senado, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Presidente del Tribunal Constitucional, miembros del Gobierno, Diputados y Senadores, vocales del Consejo General del Poder Judicial, Magistrados del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, Presidente de la Audiencia Nacional y de cualquiera de sus salas y de los Tribunales Superiores de Justicia, Fiscal General del Estado, Fiscales de sala del Tribunal Supremo, Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas, Presidente y Consejeros del Consejo de Estado y Defensor del Pueblo, así como de las causas que, en su caso, determinen los estatutos de autonomía.

Respecto a la responsabilidad civil, el artículo 73.2 a) de Ley orgánica del Poder Judicial dispone que la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo Civil, en única instancia, de las demandas de responsa-

³ Ernesto García Trevijano.

bilidad 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 y contra los miembros de la Asamblea legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

En cuanto a la responsabilidad penal de los miembros del gobierno, conviene tener en cuenta⁴ que se suele afirmar con bastante ligereza que los Estatutos de Autonomía cuando regulan el régimen de responsabilidad civil y penal de los miembros de los gobiernos autonómicos se acomodan a la Constitución, pues se limitan a instituir un fuero especial *ratione personae*, como hace el artículo 102.1 de la Constitución Española; sin embargo, es posible agrupar los diferentes estatutos de Autonomía en función de dos modelos diferentes y claramente dispares de la letra de la Constitución:

El primer grupo está integrado por aquellos Estatutos de Autonomía⁵ (Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja,

⁴ Esther González Hernández, «La responsabilidad penal y civil de los miembros del gobierno» en «El Derecho Público de la Comunidad de Madrid», dirigido por Enrique Álvarez Conde; Ed, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. pp. 552 y ss.

⁵ **Aragón** art. 55.1: *El Presidente y los demás miembros del Gobierno de Aragón, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Aragón, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuesto de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón.*

Canarias art. 19.3: *Los miembros del Gobierno sólo podrán ser detenidos durante su mandato en caso de flagrante delito cometido en el ámbito territorial de Canarias, correspondiendo decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Fuera de dicho ámbito territorial, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*

Castilla y León art. 21: *El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Castilla y León, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*

Cataluña art. 70.1 *El Presidente o Presidenta de la Generalitat y los Consejeros, durante sus mandatos y por los actos presuntamente delictivos cometidos en el territorio de Cataluña, no pueden ser detenidos ni retenidos salvo en el caso de delito flagrante.*

Galicia art. 18: *El Presidente y los demás miembros de la Junta, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de Galicia, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*

Islas Baleares, art. 57.5: *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno será exigible en los mismos términos que se establezcan para los Diputados del Parlamento.*

La Rioja art. 24.4.1: 4.1. *El Presidente y los demás miembros del Gobierno durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en supuesto de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.*

Murcia, art. 33.7: *Los miembros del Consejo de Gobierno no podrán ser detenidos ni retenidos por los presuntos actos delictivos cometidos en el territorio de la Región, sino en caso de flagrante delito, en tanto decide el*

Murcia Valencia y País Vasco) que junto con el establecimiento de un fuero especial consagran como ha dicho López-Medel Báscones⁶ un cierto tipo de inmunidad que supone que los miembros de los ejecutivos autonómicos no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en los casos de flagrante delito, con ello se está haciendo extensivo a los miembros de los ejecutivos autonómicos, una prerrogativa propia de los parlamentarios.

El segundo grupo está integrado por aquellos estatutos (Andalucía (art. 122), Asturias, Cantabria (art. 20), Castilla-La Mancha (art. 17), Navarra (art. 27) y Extremadura (art. 40) que como el de Madrid se limitan a recoger el fuero especial, en términos similares al artículo 102.1 de la Constitución Española, desterrando cualquier regulación semejante a la inmunidad parlamentaria.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Respecto al fuero especial para exigir la responsabilidad penal y civil de los Presidentes y el resto de miembros de los ejecutivos autonómicos, el Tribunal Constitucional en la STC 159/1991, de 8 de agosto dice que este tipo de cláusulas deben estar previstas en el propio Estatuto de Autonomía y no pueden estar contenidas en una Ley regional en cuanto que se trata de una materia estatal solamente regulable mediante Ley orgánica, de manera que «resulta constitucionalmente inaceptable que una Ley autonómica, como la 6/1984, del Principado de Asturias, proceda por sí misma a establecer «ex novo» el fuero jurisdiccional penal de los miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, siendo así que se trata de una materia que pertenece a la exclusiva competencia estatal».

El Tribunal Constitucional mantiene, entre otras, en su Sentencia 22/1997, de 11 de febrero, que la prerrogativa de aforamiento de Diputados y Senadores ex artículo 71 de la Constitución (afirmaciones trasladables a la prerrogativa de aforamiento de los miembros del Gobierno) no se confunde con el privilegio, ni tampoco puede considerarse como expresión de un pretendido «ius singulare», pues en ella no concurren las notas de la desigualdad y la excepcionalidad. Antes al contrario, ofrece un tratamiento jurídico diferenciado a situaciones subjetivas cualitativa y funcionalmente diferenciadas por la propia Constitución, y resulta de obligada aplicación siempre que concurra el presu-

Tribunal Superior de Justicia sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio. Fuera de la Región, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Valencia, art. 31: *La responsabilidad penal y civil de los miembros del Consell y, en su caso, la del President se exigirá en los mismos términos que este Estatuto determina para los Diputados.*

País vasco, art. 32.2: *El Presidente del Gobierno y sus miembros, durante su mandato y por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.*

⁶ «El Estatuto de Cantabria, comentarios y desarrollo», Santander 1992, p. 201.

puesto de hecho por ella contemplado. Se pretende de esta manera proteger a los miembros del Gobierno frente a actuaciones que menoscaben las funciones que constitucionalmente se le encomiendan, a través de la utilización abusiva de querellas, confundiendo en muchas ocasiones dos planos distintos aunque ciertamente no siempre fáciles de deslindar, como son los de la responsabilidad política y la penal.

TÍTULO II DE LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD

Artículo 26

1. La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

1.1. Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

1.2. Creación o supresión de municipios, alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y creación de circunscripciones territoriales propias, en los términos previstos en el artículo 3 del presente Estatuto.

1.3. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

1.4. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

1.5. Obras públicas de interés de la Comunidad, dentro de su propio territorio.

1.6. Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en los mismos términos, el transporte terrestre y por cable. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad.

1.7. Instalaciones de navegación y deporte en aguas continentales, aeropuertos y helipuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales.

1.8. Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad. Aguas nacientes, superficiales, subterráneas, minerales y termales, cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

1.9. Pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza.

1.10. Tratamiento singular de las zonas de montaña.

1.11. Instalación de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22.^a y 25.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

1.12. Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con las materias 1.^a, 6.^a y 8.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

- 1.13. Ferias y mercados interiores, incluidas las exposiciones.
Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil.
- 1.14. Cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil.
- 1.15. Artesanía.
- 1.16. Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.
- 1.17. Fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 1.18. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes, y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal.
- 1.19. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.
- 1.20. Fomento de la cultura y la investigación científica y técnica.
- 1.21. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
- 1.22. Deporte y ocio.
- 1.23. Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.
- 1.24. Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.
- 1.25. Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.
- 1.26. Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid.
- 1.27. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.
- 1.28. Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica.
- 1.29. Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.
- 1.30. Espectáculos públicos.
- 1.31. Estadística para fines no estatales.
- 1.32. Servicio meteorológico de la Comunidad de Madrid.

2. En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española.

3.1. De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11.^a y 13.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias:

3.1.1. Ordenación y planificación de la actividad económica regional.

3.1.2. Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.

3.1.3. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.

3.1.4. Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias.

3.1.5. Instituciones de crédito corporativo público y territorial. Cajas de Ahorro.

3.1.6. Sector público económico de Madrid, en cuanto no esté contemplado por otros preceptos de este Estatuto.

3.2. La Comunidad de Madrid participará, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan»¹.

COMENTARIO

JAVIER ESPINAL MANZANARES

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Consideraciones generales

Partiendo de la indisoluble unidad de la Nación Española, principio recogido en el artículo 2 de la Constitución de 27 de diciembre de 1978, viene a reconocer y garantizar este mismo artículo el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.

Tal y como señala López Guerra², el denominado estado de las autonomías aparece como el resultado del reconocimiento de la variedad de los pueblos de España, y de la voluntad recogida en el preámbulo de la Constitución de proteger sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones.

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

² López Guerra. Luis. Derecho Constitucional, Volumen II, 4.^a Edición.

Reconocido el derecho a la autonomía y a efectos de que dicha autonomía adquiera virtualidad práctica, la Constitución reconoce en su artículo 137 que las Comunidades Autónomas que se constituyan gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y es que como señala Cazorla Prieto³, el derecho a la autonomía debe estar dotado de un haz de poderes y facultades distintos e independientes de los que corresponden al Estado.

Señala a estos efectos López Guerra que la garantía de esta autonomía precisa la habilitación de una serie de técnicas jurídicas imprescindibles para que la voluntad constitucional no quede en una mera expresión de buenas voluntades. Afirma dicho autor que estas técnicas han venido a incluirse en el Título VIII de la Constitución, que lleva por rúbrica «*de la organización territorial del Estado*», y son esencialmente de dos tipos, de un lado el reparto competencial, esto es la asunción por las Comunidades Autónomas de un conjunto de competencias para la protección y defensa de sus intereses y de otro lado la organización del poder autonómico, que implica el establecimiento de un sistema institucional propio, encargado de ejercer los poderes y competencias asumidos.

Fácilmente se advertirá que la configuración del reparto competencial, en cuanto determina las competencias que corresponden al Estado y las que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, se presenta como un elemento esencial para la delimitación del mencionado estado de las autonomías. Es por ello que la articulación de este reparto competencial fue durante el proceso de elaboración de la Constitución, uno de los mayores problemas que se presentó a los constituyentes, y que se mantuvo, y cabría decir que se mantiene hoy día, durante el periodo subsiguiente de desarrollo y ejecución de las previsiones constitucionales⁴.

Esta problemática de la cuestión competencial se traduce no sólo en las inevitables tensiones de carácter político generadas al proceder con su delimitación⁵, sino que tiene también como consecuencia inevitable la complejidad del propio sistema de distribución competencial, en el que se interrelacionan diversas normas legales, así las normas constitucionales referidas al reparto de competencias, los Estatutos de Autonomía, las leyes de delegación y transferencia competencial, y en el que juega un papel fundamental las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en la resolución de los conflictos competenciales que se le presentan. Destacando la importancia de la actuación del Tribunal Constitucional Fernández Farreres⁶ habla de estado autonómico jurisdiccional.

No faltan autores críticos con el resultado final, así Tomás Ramón Fernández⁷, señala que «*El consenso logrado inicialmente en el seno de la*

³ Cazorla Prieto, Arnaldo Alcubilla y Román García. *Temas de Derecho Constitucional*, Aranzadi 2000.

⁴ La relevancia del Título VIII quedó claro desde el primer momento del proceso de elaboración de la Constitución, y en este sentido uno de los ponentes de la misma, D. Jordi Solé Tura, señalaba que «El Título VIII de la Constitución es sin ninguna duda el título fundamental de que depende que la Constitución acabe funcionando o no». *Diario de Sesiones del Congreso* núm. 91.

⁵ Es notoria la trascendencia política que presenta el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y es que como señala Álvarez Conde, en su obra «El Régimen Político Español», las competencias determinan el quantum de poder político que se atribuye a una Comunidad Autónoma.

⁶ Fernández Farreres. Germán. *Derecho Público Aragonés*, 2000.

⁷ Fernández, Tomás Ramón, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 201, enero-marzo de 1979.

Ponencia Constitucional ha conseguido convertir en norma constitucional vigente un sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no satisface a nadie, ni a políticos ni a expertos, que no responde a ningún molde conocido, que no se ajusta ni al esquema teórico del Estado federal ni al del Estado regional, que carece de la imprescindible claridad y que ya desde ahora se revela claramente insuficiente para garantizar para garantizar unas relaciones saludables entre los sujetos en presencia».

1.2. Distribución constitucional de competencias

Tradicionalmente se ha distinguido a nivel doctrinal entre dos sistemas de distribución de competencias entre el Estado y por lo que respecta al supuesto español, las Comunidades Autónomas. De un lado se encuentra el sistema de distribución vertical, en el que se reparte la competencia sobre una misma materia entre el Estado y la Comunidad Autónoma, y de otro lado aparece el sistema de distribución horizontal en el que se distingue entre las materias de competencia estatal y las que corresponden al ente autonómico.

Dentro del sistema de distribución horizontal, y a efectos de su delimitación, existen dos métodos, a saber el de lista única y el de doble lista. En el sistema de lista única caben a su vez dos supuestos, uno cual es delimitar las funciones atribuidas al Estado correspondiendo el resto a los entes autonómicos y otro en el que se delimitan las competencias de los entes autonómicos correspondiendo el resto al Estado. Por el contrario en el sistema de doble lista se establecen sendas relaciones entre las competencias atribuidas al Estado y las atribuidas a los entes autonómicos.

Sentado lo cual parece en principio que la Constitución sigue el sistema de doble lista, precisando el artículo 148.1 las materias en las que podrán asumir competencias las Comunidades Autónomas, y recogiendo el artículo 149.1 las materias en las que el Estado tendría en principio, competencia exclusiva.

Sin embargo y como señala Entrena Cuesta⁸, la aparente claridad del sistema se complica puesto que existen una serie de materias residuales no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución y en las que las Comunidades podrán asumir vía sus respectivos Estatutos, competencias, de conformidad con el artículo 149.3 de la misma, ya sea inicialmente cuando se trate de las Comunidades Autónomas de régimen especial, ya transcurridos los cinco años previstos en el artículo 148.2, a través de la reforma de sus Estatutos⁹.

⁸ Entrena Cuesta, Rafael. Comentarios a la Constitución. 3.ª Edición. Civitas 2001.

⁹ El artículo 148.2 impuso a las Comunidades Autónomas un plazo de 5 años, transcurrido el cual podían asumir reformando sus Estatutos otras competencias que las previstas en el 148.1, ampliando sucesivamente sus competencias dentro del marco del artículo 149. No obstante dicho plazo en el artículo 151.1 y en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución se recogía para las Comunidades que se constituyeran al amparo de uno u otro precepto, la posibilidad de obviar dicho plazo de 5 años, superando por tanto en su Estatuto originario el límite competencial del artículo 148.1. Así lo hicieron las Comunidades de Cataluña, Galicia y País Vasco, vía la Disposición Transitoria Segunda, y la Comunidad de Andalucía, vía artículo 151.1.

Continúa señalando dicho autor que lo verdaderamente decisivo para la distribución de competencias es el artículo 149 de la Constitución, que enumera en su apartado primero las materias correspondientes a la competencia exclusiva del Estado, siendo así que el artículo 148 tiene un valor meramente transitorio consistente en fijar el techo máximo competencial inicial a alcanzar por las Comunidades Autónomas de régimen normal, si bien posteriormente éstas podrán asumir las competencias que no estén reservadas al Estado en el referido artículo 149.1. Ello sin perjuicio de la posibilidad de delegación o transferencia por parte del Estado en las Comunidades Autónomas de las competencias que el referido precepto le reconoce, al amparo de lo previsto en el artículo 150 apartados 1 y 2 de la Constitución.

Concluye por ello Entrena Cuesta en que pese a la inclusión del artículo 148.1 lo que la Constitución establece en definitiva es un sistema de lista única en el que se recogen las competencias atribuidas al Estado, y en el que el techo máximo competencial a asumir por las Comunidades Autónomas, estará integrado por los siguientes elementos, a saber:

- Las competencias sobre las materias relacionadas en el artículo 148.1.
- Las competencias sobre las materias no reservadas al Estado en el artículo 149.
- Las competencias que aun recogidas en el artículo 149 no se reservan íntegramente al Estado¹⁰.
- Las que puedan asumirse vía artículo 150, apartados 1 y 2¹¹.

1.3. Clases de competencias en la Constitución

De la lectura de los artículos 148 y 149 de la Constitución extrae la doctrina diversas clasificaciones de las competencias.

En primer lugar López Guerra¹² distingue entre:

- Materias reservadas íntegramente a la competencia estatal, por tanto materias en las que el Estado tiene competencias exclusivas para ejercer todas las funciones públicas referentes a las mismas.
- Materias reservadas íntegramente a la competencia de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía.

¹⁰ Alude el autor a todos aquellos supuestos previstos en el artículo 149 en los que se hace referencia a las bases, legislación básica, coordinación etc.

¹¹ Nos venimos refiriendo de manera continúa a lo largo del presente trabajo a los conceptos de competencia y materia, por lo que no sería ocios delimitar uno y otro concepto. Así la materia puede ser definida como el complejo de actividades, bienes e institutos jurídicos relativos a un sector determinado de la vida social. La competencia puede ser concebida como el conjunto de potestades o funciones ejercitables sobre una determinada materia y atribuibles a un titular. Cabe por tanto distinguir dentro de la competencia tres elementos, el elemento subjetivo o titulares de la competencia, el contenido esto es las potestades o funciones, y el elemento objetivo o materia, que es el objeto sobre el recaen las potestades o funciones.

¹² López Guerra, Derecho Constitucional, Volumen II, 4.^a edición, 2000.

- Materias en las que en virtud de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan funciones y competencias, interviniendo en distintos niveles. Esta compartición puede presentar diversas formas, puede consistir en un reparto de funciones en la que la función legislativa corresponda al Estado y la función ejecutiva corresponda a la Comunidad Autónoma, puede consistir igualmente en una división de funciones de la misma materia, correspondiendo la legislación básica al Estado y la legislación de desarrollo a la Comunidad Autónoma.

Por su parte Álvarez Conde viene a distinguir entre:

- Materias atribuidas en su totalidad al Estado, de modo que le corresponden la totalidad de las potestades y funciones sobre las mismas. Serían las que definen el ámbito de soberanía estatal, y las denomina como competencias exclusivas absolutas o integrales.
- Materias en las que se reconoce expresamente algún tipo de competencia, potestad o función determinada a las Comunidades Autónomas.
- Materias en las que el Estado se reserva un determinado aspecto de las mismas, para ejercer la potestad legislativa.

Finalmente otros autores ha distinguido entre:

- Competencias exclusivas del Estado.
- Competencias propias de las Comunidades Autónomas.
- Competencias compartidas y concurrentes.
- Competencias delegadas.

La calificación de la competencia como exclusiva tiene importancia por cuanto en primer lugar la cláusula de prevalencia del Derecho estatal prevista en el artículo 149.3 Constitución encuentra como límite las materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y porque precisamente para evitar la aplicación de esa cláusula de prevalencia del Derecho estatal ha llevado a los Estatutos de Autonomía ha considerar determinadas competencias como exclusivas. No obstante lo que es claro que la consideración estatutaria de una competencia como exclusiva debe interpretarse en consonancia con lo dispuesto en la Constitución, señalando a estos efectos la STC 18/1982, que «el Estatuto de Autonomía igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución, y por ello las marcas competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación de los Estatutos de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éstos». En el mismo sentido STC 173/1998 al entender que el carácter exclusivo de la competencia no impide a que deba tenerse en cuenta que la competencia se halla acotada en cuanto a su titularidad y condicionada en cuanto a su ejercicio por los diversos preceptos constitucionales.

En cuanto a la consideración de que debe entenderse por competencia exclusiva no existe ciertamente coincidencia a nivel doctrinal. Así algunos autores consideran que las competencias exclusivas serían aquellas atribuidas a un ente con exclusión de los demás. Otros autores distinguen entre competencias exclusivas, concurrentes y compartidas, de modo que las competencias exclusivas se darían en aquellos supuestos en que todas las facultades referidas a un materia son atribuidas a un mismo ente, por su parte en las concurrentes la legislación básica correspondería al Estado y la desarrollo legislativo y ejecución correspondería al ente autonómico, y finalmente en las compartidas en relación a una misma materia correspondería al Estado la legislación y a la Comunidad Autónoma la ejecución.

Fernández Farreres¹³ considera que la calificación depende en última instancia de la perspectiva desde la que se formule, si consideramos la materia, podría hablarse de competencias compartidas en todos los casos en los que al Estado o a la Comunidad Autónoma no les corresponde la integridad de las potestades, desde el punto de las potestades las competencias pueden considerarse en todos los casos como exclusivas, incluso cuando se desdobra la potestad normativa en potestad legislativa básica y potestad legislativa de desarrollo, ya que la norma básica estatal no puede invadir válidamente la potestad autonómica para dictar normas de desarrollo.

Álvarez Conde entiende por su parte que existen dos criterios para determinar cuando un competencia es exclusiva, en primer lugar cuando el Estado o la Comunidad Autónoma dispone totalmente de la materia ejerciendo sobre ella funciones de legislación y ejecución, y en segundo lugar cuando el titular de la competencia puede utilizar potestades o funciones de una determinada calidad, de modo que la competencia dejará de ser exclusiva no cuando se comparta una materia por el Estado y la Comunidad Autónoma sino cuando se comparten potestades de una misma calidad, ya sea la función legislativa o la función ejecutiva.

Bayona Rocamora¹⁴, señala que el hecho determinante de la exclusividad es el dominio absoluto por parte del titular de la competencia, de modo que ningún otro poder pueda intervenir legítimamente en relación con ella, con independencia de que la competencia se refiera a un materia en su integridad o a una porción de ella, a una función determinada o incluso una parte de esta función.

Estudia dicho autor diversas sentencias del Tribunal Constitucional que ha estudiado el concepto de exclusividad en la competencia. Distingue en primer lugar un grupo de resoluciones referidas a competencias legislativas compartidas en las que el Tribunal Constitucional admite, explícita o implícitamente, la existencia de exclusividad en relación a las respectivas competencias. Así la sentencia de 28 de enero de 1982, en la que se distingue dentro del artículo 149.1 entre competencias exclusivas íntegras como las del apartado 10¹⁵, y

¹³ Fernández Farreres, Germán. *Derecho Público Aragonés*. 2000.

¹⁴ Bayona Rocamora, Antonio. *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Instituto de Estudios Autonómicos. 1990.

¹⁵ Referido al régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

competencias exclusivas para fijar únicamente las bases, de modo que parece ligar la idea de exclusividad con la de monopolio y con la de plenitud. Se reconocería así que en la compartición también existiría exclusividad, señalando al respecto la sentencia de 14 de junio de 1982 que el artículo 149.1 utiliza diversas técnicas para delimitar el ámbito reservado en exclusiva al Estado, de entre la que destaca la diferenciación entre la reserva de toda una materia y la reserva de potestades concretas. Las sentencias de 4 de julio de 1985 y de 1 de julio de 1986, consideran perfectamente compatible la calificación estatutaria de una competencia como exclusiva y el reconocimiento de una competencia paralela del Estado para establecer las bases sobre la misma materia.

Distingue un segundo grupo de resoluciones que parecen contradecir las que se acaban de reseñar y la consideración que en las mismas se hace de las competencias exclusivas. Así la sentencia de 2 de febrero de 1981 en la que se establece una antítesis entre el concepto de exclusividad y el de compartición, señalando que se habrá de determinar si se está ante un supuesto de competencia exclusiva o de competencias compartidas entre diversos entes. La sentencia de 23 de noviembre de 1982 advierte del sentido equívoco con que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto constitucional como en los Estatutos de Autonomía, precisando el sentido estricto de la exclusividad de la competencia autonómica cuando no figura en el artículo 149.1 ninguna reserva de la materia a favor del Estado.

1.4. Artículo 26 Estatuto de Autonomía Comunidad de Madrid

Señala el artículo 147.1 Constitución que «Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado lo reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico».

Se configura por tanto el Estatuto de Autonomía como una norma con una doble naturaleza, de norma estatal en cuanto aprobada por Ley Orgánica y de norma autonómica, siendo la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Álvarez Conde señala que si bien son Leyes Orgánicas no pueden equipararse con las demás leyes de esta categoría, toda vez que su procedimiento de elaboración y de modificación son distintos, convirtiendo al Estatuto una vez aprobado en indisponible para el Estado.

Forma parte del denominado bloque de constitucionalidad, atribuyéndose por tanto la función de parámetro de constitucionalidad de otras disposiciones legales. Como señala la STC de 24 de mayo de 1982 el bloque de la constitucionalidad que ha de servir para enjuiciar la titularidad de las competencias está integrado por la por la Constitución y las normas referidas en el artículo 28 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En cuanto a su contenido y por lo que interesa para el presente artículo el artículo 147.2.d) Constitución señala que los Estatutos de autonomía deberán contener las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución. De esta manera el Estatuto es el instrumento normativo que fija

el alcance de la autonomía de cada Comunidad al recoger las competencias que por la misma se asumen.

Gráficamente señala López Guerra que los Estatutos han tendido a configurarse como imágenes invertidas del artículo 149.1 Constitución, recogiendo en su texto todas las competencias no reservadas expresamente en dicho artículo al Estado.

Sentadas estas breves consideraciones genéricas sobre los Estatutos de Autonomía es momento de adentrarnos en el estudio del artículo 26 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Precepto con el que principia el Título II de dicho Estatuto y que lleva por rúbrica «*De las Competencias de la Comunidad de Madrid*», refiriéndose el mencionado artículo 26 a las competencias exclusivas de la misma.

Procede señalar primeramente que desde la aprobación del Estatuto en 1983, dicho artículo 26 ha sido modificado en dos ocasiones, una primera por Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, y una segunda por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

La redacción originaria del artículo 26 coincide casi totalmente en cuanto a las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid con la «plenitud de la función legislativa», con el listado competencial del artículo 148.1 Constitución, recogiendo literalmente o con leves modificaciones respecto del texto constitucional las competencias que en el mismo se prevenían, con las excepciones de los apartados 8.º, 9.º y 22.º del referido artículo 148.1, que se refieren respectivamente a los montes y aprovechamientos forestales, gestión en materia de protección del medio ambiente, y sanidad e higiene.

Como señalábamos la primer modificación del artículo 26 tiene lugar mediante la Ley Orgánica 10/1994. La reforma tenía por finalidad incorporar al Estatuto las competencias que previamente habían sido transferidas, *ex* artículo 150.2 de la Constitución, por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, entre las cuales se incluyó a la Comunidad de Madrid.

En virtud de dicha modificación pasa de tener 19 apartados a 29, aumentando pues considerablemente las materias en las que la Comunidad de Madrid asumía la plenitud de la función legislativa. Las materias asumidas por mor de la referida Ley Orgánica 10/1994 son las siguientes:

- Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.
- Cooperativas, mutuas no integradas en el sistema de Seguridad Social, respetando la legislación mercantil.
- Espectáculos públicos.
- Estadísticas para fines no estatales.
- Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma.
- Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas rela-

cionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear. El ejercicio de la competencia se realizará de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38,131 y números 11 y 13 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

- Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22 y 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
- Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.
- Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con los números 1, 6 y 8 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
- Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.

La segunda de las reformas se materializa con la Ley Orgánica 5/1998, reforma que algunos autores han considerado como una reforma global del estatuto, teniendo en consideración al respecto no sólo el elevado número de preceptos que se vieron afectados, sino, de modo muy especial, las modificaciones sustantivas que con ella se introdujeron gracias al consenso de los Grupos Parlamentarios¹⁶. Tal y como señala la Exposición de Motivos de la referida Ley Orgánica 5/1998, la misma perseguía dos objetivos fundamentales, de un lado proceder con una reforma significativa del marco institucional de la Comunidad de Madrid que afecta tanto al Gobierno autonómico y sus mecanismos de control como, fundamentalmente, a la Asamblea, y de otro la elevación del nivel competencial de la Comunidad de Madrid.

Particularmente el artículo 26 que venimos estudiando sufre una importante modificación, pasando a tener tres apartados. El primero de ellos se refiere a las materias en las que la Comunidad de Madrid asume competencias, asunción en la que se observa un importante cambio en relación a la redacción anterior, toda vez que se sustituye la expresión de plenitud de legislativa que utilizaba el Estatuto desde su redacción originaria, pasando a asumir las competencias relacionadas en dicho apartado como exclusivas. El apartado segundo delimita las potestades que en relación a dichas materias corresponden a nuestra Comunidad, señalando al respecto que *«En el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española»*. Por su parte el apartado 3 relaciona una serie de materias en las que se asumen competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.

¹⁶ Arévalo Gutiérrez, Alfonso y Marazuela Bermejo, Almudena. «El Autogobierno de la Comunidad de Madrid y la andadura de su Asamblea Legislativa». Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 22.

Las materias asumidas por la Comunidad de Madrid en virtud de la Ley Orgánica 5/1998, son las siguientes:

- Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad.
- Tratamiento singular de las zonas de montaña.
- Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil.
- Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.
- Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.
- Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.
- Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.
- Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.
- Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica.

Dando por otro lado nueva redacción a los títulos competenciales referidos a la creación, supresión de municipios; instalaciones de navegación y deporte en aguas continentales, aeropuertos y helipuertos deportivos así como los que no desarrollen actividades comerciales; pesca fluvial y lacustre; instalación de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías; cooperativas y entidades asimilables.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Estudiaremos el desarrollo legislativo del artículo 26 atendiendo al desarrollo de sus diferentes epígrafes:

1. *Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.* Debe estar a la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Ley 6/07, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

2. *Creación o supresión de municipios, alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y creación de circunscripciones territoriales propias, en los términos previstos en el artículo 3 del presente Estatuto.* Habrá de considerarse la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

3. *Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.*

4. *Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.* Podemos considerar al respecto la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Ley 9/2003, de 26 de marzo, del Régimen Sancionador en Materia de Viviendas Protegidas de la Comunidad de Madrid. La Ley 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deben ser Objeto de Preservación. Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación. Ley 6/1997, de 8 de enero, de Viviendas de Protección Pública. Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas.

5. *Obras públicas de interés de la Comunidad, dentro de su propio territorio.* Podemos considerar la Ley 22/1999, de 21 de diciembre, de Creación del Ente de Derecho Público MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte).

6. *Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad de Madrid y, en los mismos términos, el transporte terrestre y por cable. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad.* La Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid. Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos.

7. *Instalaciones de navegación y deporte en aguas continentales, aeropuertos y helipuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales.*

8. *Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad. Aguas nacientes, superficiales, subterráneas, minerales y termales, cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.* Ley 17/1984, de 20 de diciembre, Reguladora del Abastecimiento y Saneamiento del Agua en la Comunidad de Madrid. Ley 3/1992, de 21 de mayo, por la que se Establecen Medidas Excepcionales para la Regulación del Abastecimiento del Agua en la Comunidad de Madrid. Ley 7/1990, de 28 de junio, de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid.

9. *Pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza.* Contiene preceptos aislados sobre caza la Ley 2/1991, de 14 de febrero, de Protección y Regulación de la Fauna y Flora Silvestres de la Comunidad de Madrid.

10. *Tratamiento singular de las zonas de montaña.* Ley 9/1986, de 20 de noviembre, creadora del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña.

11. *Instalación de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en los números 22.º y 25.º del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.* Cabe mencionar la Ley 2/2007, de 27 de marzo, Reguladora de la Garantía del Suministro Eléctrico a la Comunidad de Madrid, así como el Decreto 131/1997, de 16 de octubre, por el que se establecen los requisitos que han de cumplir las actuaciones urba-

nísticas en relación con las infraestructuras eléctricas. Decreto 40/1998, de 5 de marzo, sobre normas técnicas en las instalaciones eléctricas para la protección de la avifauna.

12. *Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con las materias 1.ª, 6.ª y 8.ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.*

13. *Ferias y mercados interiores, incluidas las exposiciones. Establecimiento de bolsas de valores y establecimiento y regulación de centros de contratación de mercancías, conforme a la legislación mercantil.* Ley 15/1997, de 25 de junio, de Ordenación de las Actividades FERIALES.

14. *Cooperativas y entidades asimilables, mutualidades no integradas en la Seguridad Social, conforme a la legislación mercantil.* Ley 4/1999, 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, derogada parcialmente por Ley 1/2001, de 29 de marzo. Ley 9/2000, de 30 de junio, de Mutualidades de Previsión Social.

15. *Artesanía.* Ley 21/1998, de 30 de noviembre, de Ordenación, Protección y Promoción de la Artesanía.

16. *Denominaciones de origen, en colaboración con el Estado.*

17. *Fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.* Cabría aludir a la Ley 8/1994, de 6 de julio, de Tramitación y Seguimiento de los Planes y Programas de la Comunidad de Madrid en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

18. *Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes, y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal.* Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid. Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid. Ley 5/1999, de 30 de marzo, de Fomento del Libro y la Lectura. Ley 9/1999, de 9 de abril, de Museos de la Comunidad de Madrid.

19. *Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.* Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

20. *Fomento de la cultura y la investigación científica y técnica.* Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica. Cabría considerar igualmente las disposiciones legales relacionadas al referirnos al epígrafe 18.

21. *Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.* Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Turismo de la Comunidad de Madrid.

22. *Deporte y Ocio.* Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid.

23. *Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.* Ley 11/2003, de 27 de marzo, de

Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social. Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo. Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el Acceso de las Personas Ciegas o con Deficiencia Visual Usuarías de Perro Guía al Entorno. Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid. Ley 5/2002, de 27 de junio, de Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos. Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

24. *Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.* Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor. Ley 18/1999, de 29 de abril, Reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y Adolescencia. Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid. Ley 3/2004, de 10 de diciembre, de Creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor.

25. *Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.* Ley 3/1993, de 2 de abril, de Creación del Consejo de la Mujer en la Comunidad de Madrid. Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral Contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

26. *Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en la Comunidad de Madrid.* Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones.

27. *Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones.*

28. *Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica.* Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de las Policías Locales.

29. *Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.* Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid.

30. *Espectáculos públicos.* Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

31. *Estadística para fines no estatales.* Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística.

32. *Servicio meteorológico de la Comunidad de Madrid.*

En cuanto al desarrollo legislativo de las competencias relacionadas en el apartado 3 del artículo 26, atenderemos igualmente a sus distintos epígrafes:

1. *Ordenación y planificación de la actividad económica regional.*

2. *Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la Legislación sobre defensa de la competencia.* Ley 1/1997, de 8 de enero, de Venta Ambulante de la Comunidad de Madrid. Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid. Ley 6/2004, de 28 de diciembre, de Creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid.

3. *Industria sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que están sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear.*

4. *Agricultura, ganadería e industrias alimentarias.* Ley 8/1996, de 11 de octubre, por la que se establece el Régimen Jurídico de las Ayudas Financiadas Íntegramente por el Fondo Europeo de Garantía Agrícola, Sección Garantía. Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de Creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria de la Comunidad de Madrid.

5. *Instituciones de crédito corporativo público y territorial. Cajas de ahorro.* Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid.

6. *Sector público económico de Madrid en cuanto no esté contemplado por otros preceptos de este Estatuto.*

III. DERECHO COMPARADO

Lógicamente la totalidad de los Estatutos de Autonomía se refieren en su articulado a las competencias de la Comunidad Autónoma así como particularmente a sus competencias exclusivas. Procederemos por tanto a examinar cada Estatuto de Autonomía.

En el Estatuto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, se refiere a las competencias en su Título I, contemplándose las competencias exclusivas en su artículo 10.

En el reciente Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, su Título IV lleva por rúbrica «De las Competencias», dividiéndose en un Capítulo I de la Tipología y un Capítulo II de las Materias. El artículo 110 precisa las potestades que corresponden a la Comunidad Autónoma en relación a sus competencias exclusivas, que se relacionan en los artículos 110 a 173, artículos en los que se entremezclan competencias exclusivas, compartidas, ejecutivas.

Por su parte en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se refiere en su Título I a las competencias de la Comunidad Autónoma, con un Capítulo I referido a la Clasificación y Principios y un Capítulo II rubricado De las Competencias. En su artículo 42.2 delimita las potestades autonómicas en relación a las competencias exclusivas, relacionando las mismas en sus artículos 46-83.

En la Comunidad Autónoma Gallega, su Estatuto, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, dedica su Título I a las competencias de Galicia, con un Capítulo I rubricado «De las competencias en general» y un capítulo II «Del régimen jurídico». Su artículo 27 relaciona las competencias exclusivas y el artículo 37.2 determina el alcance de las potestades exclusivas.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, modificado por Ley Orgánica 1/2006, dedica su Título IV a la materia competencial, refiriéndose su artículo 49 a las competencias exclusivas.

En el Estatuto de Autonomía de Navarra, Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, su Título II lleva por rúbrica «Facultades y competencias de

Navarra», dedicando su artículo 40 al alcance de las competencias exclusivas, relacionando las mismas en el artículo 44.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, se regulan las competencias en el Título II, dedicando el artículo 32.1 a relacionar las competencias exclusivas y su apartado 2 a precisar las potestades en relación a las mismas.

Por su parte Castilla la Mancha, dedica el Título IV de su Estatuto, Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, a las competencias autonómicas, regulando las competencias exclusivas en su artículo 31, dedicando al igual que en el supuesto anterior el apartado 1 a delimitar las materias y el apartado 2 a fijar las potestades.

En el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, modificado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, se contemplan las competencias en el Título III, regulando el artículo 30 las competencias exclusivas.

Las competencias exclusivas de Extremadura se regulan en el artículo 7 de su Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, englobado a su vez dentro del Título I referido a las competencias.

Las Islas Canarias, dedican el Título II de su Estatuto, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, a la cuestión competencial, refiriéndose concretamente el artículo 30 a las competencias exclusivas.

La Región de Murcia, regula las competencias de la misma dentro del Título I de su Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 9/1982, de 9 de junio, contemplando las competencias exclusivas de la misma su artículo 10.

El Estatuto de La Rioja, Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, dedica el Título I a las competencias, encontrándose las competencias exclusivas de la misma en su artículo 8.

Cantabria dedica a fijar su ámbito competencial el Título II de su Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, asumiendo como competencias exclusivas las previstas en su artículo 24.

El Principado de Asturias, dedica el Título I de su Estatuto, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, a las competencias, precisando las exclusivas en el artículo 10.

Finalmente Aragón con su reciente Estatuto, Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, regula la cuestión competencial en su Título V, asumiendo como exclusivas las materias previstas en el artículo 71.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Tal y como señala Jiménez de Parga¹⁷, el examen de la jurisprudencia constitucional en los asuntos en los que ha estado implicada la Comunidad de

¹⁷ Manuel Jiménez de Parga, «Tribunal Constitucional y Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», en Enrique Arnaldo Alcubilla (coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Consejería de Justicia y Administraciones Públicas. Madrid 2003.

Madrid revela una clara lealtad institucional de nuestra Comunidad. Lealtad institucional que se corresponde con la escasa conflictividad competencial entre nuestra Comunidad y el Estado, frente a lo que es habitual con otras Comunidades Autónomas.

Si bien como señala Yañez Díaz¹⁸, sin dejar de ser cierta la escasa tendencia al conflicto de nuestra Comunidad, la causa radicaría más bien en el bajo nivel competencial asumido por la Comunidad de Madrid, hasta las reformas operadas por las Leyes Orgánicas 10/1994, 24 de marzo y 5/1998 de 7 de julio, así como en que tradicionalmente ha habido identidad de partido político gobernante en ambas Administraciones.

Dentro de las sentencias del Tribunal Constitucional referidas al ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, y particularmente a su ámbito competencial exclusivo podemos mencionar las siguientes.

En primer lugar es de obligada cita la STC 251/2006, de 25 de julio, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad 2527/2003, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación a los artículos 102 y 103 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, referidos al Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, por posible vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 Constitución.

La referida sentencia viene a inadmitir la cuestión en relación al mencionado artículo 103, desestimando la cuestión en lo demás, confirmando en definitiva la constitucionalidad del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa.

La Sala sentenciadora en su auto de planteamiento consideraba que el artículo 149.1.18 Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva de legislación sobre expropiación forzosa, de modo que la Ley reguladora del órgano fijador del justiprecio debería ser estatal en todas las expropiaciones y en tanto no se reformara la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 la competencia de fijación del justiprecio correspondería a los Jurados Provinciales. Del mismo entendía la Sala que aunque pudiera reconocerse la competencia autonómica para crear órganos tasadores, la composición del órgano madrileño no respetaría la composición paritaria prevista en el artículo 32 LEF, de modo que este desequilibrio a favor de los intereses públicos afectaría a las garantías expropiatorias de competencia estatal y a las condiciones que garantizan la igualdad de todos los españoles en relación con sus derechos y deberes constitucionales, artículo 149.1.1 Constitución.

La sentencia comienza señalando competencia de la Comunidad de Madrid en materia de expropiación prevista en el artículo 36.1.b) de su Estatuto, para a continuación delimitar el marco competencial en la materia expropiatoria, señalando con referencia a la STC 37/1987 que *«la competencia exclusiva que al*

¹⁸ Yañez Díaz. Carlos «Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional», dentro de la obra colectiva *«La Representación y Defensa de las Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia»*. Asamblea de Madrid, 2005.

Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio»», mientras que con referencia a la misma sentencia y en relación a las Comunidades Autónomas señala que *«no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropriandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados»*.

Sentado este marco competencial genérico se refiera a la posibilidad de crear órganos autonómicos de fijación del justiprecio en las expropiaciones de su competencia, ligando dicha posibilidad con la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, de modo que la competencia estatal en la materia ni descarta que las Comunidades con competencia estatutaria para ello puedan regular aspectos como los organizativos, así SSTC 37/1987, 186/1993, 319/1993.

De modo que es constitucional que la Comunidad de Madrid haya regulado legalmente un Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, pues aunque nuestra Comunidad no tiene atribuidas expresamente competencias normativas en materia de expropiación, sino sólo ejecutivas, puede proceder con dicha regulación *«como consecuencia de la función normativa de autoorganización de sus propios servicios expropiatorios, que es inherente a su competencia ejecutiva en las expropiaciones de su competencia»*.

En cuanto a la cuestión de la composición del Jurado Territorial y su pretendido desequilibrio, señala sentencia que los Jurados tienen la condición de órganos administrativos por lo que estaríamos en presencia de una regulación que afecta a la libre organización de la propia Administración Autonómica, que se refiere a la potestad de crear, modificar y suprimir los órganos unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones Autonómicas.

Alude posteriormente la sentencia a la regulación contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su artículo 11 atribuye a cada Administración delimitar en su ámbito administrativo las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios derivadas de las especialidades de su organización, así como al artículo 22 referido a los órganos colegiados. Considerando lo expuesto y que la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas en una manifestación central del principio de autonomía, señala la sentencia que el establecimiento por el Estado de normas básicas sobre la estructura o composición de los órganos administrativos sólo será constitucional cuando sea imprescindible para garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos en el sector de actividad administrativa de que se trate.

De modo que considerando que las garantías del expropiado se manifiestan en la garantía del procedimiento expropiatorio y en las reglas valorativas fijadas por el legislador estatal, y la ausencia de actividad del mismo en establecer una garantía orgánica, concluye que la incidencia que puede tener en dichas garantías de procedimiento y de valoración, la concreta composición del Jurado no resulta determinante.

Dicha sentencia cuenta con dos votos particulares formulados por los Magistrados D. Javier Delgado Barrio y D. Ramón Rodríguez Arribas en los que consideran que debería haberse estimado la inconstitucionalidad del Jurado.

Cabe mencionar igualmente la STC 341/2005, de 21 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Senadores del Grupo Parlamentario Socialista, contra diversos preceptos de la Ley 1/1998, de 2 de marzo de Fundaciones de la Comunidad de Madrid. Se perseguía la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 11. 1 y 2, 17.2 in fine, 24.3, 27.2 y 28.1 in fine.

El grueso del recurso y por tanto de la sentencia se centra en el mencionado artículo 27.2, según el cual «A los bienes y derechos resultantes de la liquidación de una fundación extinguida se les dará el destino previsto por el Fundador». Se entendía por los recurrentes que dicha previsión vulneraba las condiciones básicas del ejercicio del derecho de fundación establecidas en la regulación estatal en desarrollo del artículo 149.1.1 Constitución así como que vulneraba el artículo 149.1.8 al entrar a regular una materia abiertamente civil.

La sentencia se refiere en primer lugar al marco competencial en materia de fundaciones, constatando la ausencia de la materia fundacional de los listados de los artículos 148.1 y 149.1 Constitución, que sin embargo sí se recogió en diversos Estatutos que proclamaban la competencia autonómica sobre la materia. Precisa no obstante que ello no quiere decir que el Estado carezca de competencias en la materia toda vez que el artículo 34 Constitución reconoce el derecho de fundación para fines de interés general con arreglo a la ley, lo que implica una apelación al desarrollo legislativo, en el que compete al Estado por mor del artículo 149.1.1 la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en su ejercicio, sin perjuicio de otras habilitaciones en la materia vía legislación civil, procesal, o medidas fiscales de fomento.

Reconoce a continuación la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en relación a las fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en nuestra Comunidad.

Señala la sentencia que una interpretación armónica del bloque de la constitucionalidad en la materia fundacional que la llamada al legislador del artículo 34 Constitución se dirige tanto al estatal como al autonómico, correspondiendo a éste último una amplia libertad de configuración cuando se trate de fundaciones que realicen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma, interviniendo el Estado en los supuestos que no estén cubiertos por las previsiones estatutarias. Ello sin perjuicio de que

como se señaló la regulación autonómica habrá de respetar las competencias del Estado en materia de legislación civil y procesal, así como de establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos.

Refiriéndose ya a la constitucionalidad del artículo 27.2 Ley Fundaciones, concluye en la inexistencia de inconstitucionalidad del mismo por violación del artículo 149.1.8 Constitución, señalando al respecto que *«Pues bien, desde la perspectiva de la Ley recurrida, ocurre lo propio, ya que, habiendo asumido estatutariamente el legislador autonómico competencia sobre el régimen jurídico de las fundaciones que desarrollen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma, dentro de dicha competencia encuentra perfecto acomodo el establecimiento de normas relativas a las actuaciones administrativas procedentes en caso de disolución de los entes regulados. Y es que declarar, como hace el precepto legal impugnado, que el destino de los bienes de la fundación en caso de extinción será, en primer término, el decidido por el fundador, no supone regulación de la posible cesión o transferencia de bienes patrimoniales ni de ningún instituto civil, sino el reconocimiento de la eficacia de tal decisión, desde la perspectiva de la liquidación que debe llevar a cabo el Patronato, bajo el control del Protectorado, según prescribe el art. 27.1 de la Ley autonómica.*

En este contexto, pues, la norma incorpora una regla de actuación destinada a ordenar el desarrollo de las funciones propias del Patronato y del Protectorado, este último como órgano administrativo de control; por tanto, el artículo 27.2 en cuestión es reconducible con naturalidad al ámbito de la actividad liquidadora y, consecuentemente, a la competencia que al respecto corresponde a la Comunidad Autónoma en materia de fundaciones, ex artículo 26.1.26 del Estatuto de Autonomía.

En consecuencia, no cabe apreciar que el artículo 27.2 de la Ley autonómica invada la competencia a que se refiere el artículo 149.1.8 CE, por lo que, desde esta perspectiva, ha de concluirse que no incurre en exceso competencial del que se derive tacha de inconstitucionalidad».

A distinta conclusión llega en relación con la pretendida vulneración por el pretendido artículo de las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de fundación fijadas en la regulación estatal, al amparo de la competencia estatal en la materia otorgada por el artículo 149.1.1.

Considera la sentencia que la afectación perpetua de los bienes o derechos al servicio de intereses generales no es un elemento nuclear de la figura fundacional, que exige la afección al interés general en tanto subsiste la fundación, pero no una vez extinguida la misma.

Precisa no obstante la sentencia que el referido artículo no puede entenderse que permita hacer al fundador previsiones para después de la extinción ignoren o contradigan la finalidad de interés general constitucionalmente prevista para la fundación.

La sentencia por el contrario, declara la inconstitucionalidad del artículo 17.2 en cuanto prevé la aprobación judicial con audiencia del Ministerio Público para repudiar herencias o no aceptar donaciones en caso de no auto-

rización del Protectorado, al entender que dicha previsión de intervención judicial y del Ministerio Fiscal supone la articulación de un cauce procesal, competencia exclusiva en virtud del artículo 149.1.6 Constitución.

Del mismo modo aprecia la inconstitucionalidad del artículo 24.3, según el cual el Patronato podría acordar la modificación de los Estatutos de la fundación siempre que resulte conveniente al interés de la misma y no lo hubiera prohibido el fundador, en cuyo caso se requeriría autorización previa del Protectorado. Apreciación que se fundamenta en considerar que dicha regulación incida en el núcleo de la fundación y en consecuencia incidiría en el ámbito de la legislación civil, competencia exclusiva del Estado, artículo 149.1.8 Constitución.

Sin referirse expresamente al ámbito competencial exclusivo de la Comunidad de Madrid, y referida al reparto competencial anterior a la modificación operada en nuestro Estatuto por la Ley Orgánica 5/1998, cabe mencionar la STC 164/2006, de 24 de mayo, por la que se declara la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 4/1994, de 6 de junio, de Calendario de Horario Comerciales de la Comunidad de Madrid, previa cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La sentencia mencionada considera que la materia referida al régimen de horarios comerciales y las sanciones por su incumplimiento corresponden al título competencial de comercio interior, siendo así que en el momento de promulgación de dicha ley la Comunidad de Madrid carecía de las competencias normativas precisas para dictar la referida norma, toda vez que el Estatuto en la redacción en vigor en aquella fecha únicamente le atribuía la competencia de ejecución en dicha materia.

Actualmente la Comunidad de Madrid en virtud del artículo 26.3.1.2 ostenta competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en materia de comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.

Por Auto del Tribunal Constitucional 46/2001, de 27 de febrero, se inadmite la cuestión de inconstitucionalidad presentada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 22 de Madrid, en la que se cuestionaba la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, por presunta infracción del artículo 149.3 Constitución. Se consideraba por el Juzgado que la Comunidad de Madrid, tenía competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos pero no así en materia de actividades recreativas, por lo que se cuestionaba la regulación legal referida a las actividades recreativas al ser materia ajena al ámbito competencial de la Comunidad de Madrid.

Precisa al respecto el referido ATC 46/2001, que con carácter previo a acudir a la cláusula residual o supletoria prevista en el artículo 149.3 Constitución, es preciso que la controversia no pueda quedar resuelta con los criterios interpretativos ordinarios, averiguando por tanto si con independen-

cia de las denominaciones empleadas en la Constitución o en los Estatutos la competencia ha sido incluida en una u otra materia.

Señala el referido auto que la denominación de espectáculos públicos y actividades recreativas es la tradicional en nuestro Derecho, sin que pueda deducirse por tanto que se trata de dos materias constitucionalmente diferenciadas. Concluyendo que se trata de un único conjunto normativo sin que exista dificultad alguna en incardinarlo en la materia de espectáculos públicos.

Artículo 27

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

1. Régimen local.
2. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid.
3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos.
4. Sanidad e higiene.
5. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.
6. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas.
7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad.
8. Régimen minero y energético.
9. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos.
10. Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11.^a, 13.^a y 16.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
11. Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social. La Comunidad de Madrid podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio, prensa, y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.
12. Ordenación farmacéutica y establecimientos farmacéuticos, sin perjuicio de lo dispuesto en la materia 16.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
13. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad, así como las servidumbres públicas en materia de sus competencias¹.

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

COMENTARIO

MERCEDES BLANCO TORIBIO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La Comunidad de Madrid se constituyó por la vía del artículo 143 de la Constitución, lo que significa que, en un principio sólo asumió las competencias previstas en el artículo 148.1 de la Constitución.

Tras diversas reformas, la Comunidad de Madrid ha logrado un nivel competencial muy similar al de las otras Comunidades Autónomas, especialmente tras la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

El artículo 27 del Estatuto de Autonomía enumera las competencias de desarrollo legislativo, incluyendo la potestad reglamentaria y la ejecución dentro del marco y en los términos de la legislación básica del Estado.

Nos encontramos ante las denominadas «competencias compartidas» entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la dificultad interpretativa que ello conlleva ya que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía definen que es «lo básico» ni mediante qué vías formales han de dictarse estas normas básicas.

En estos casos, estas competencias compartidas se manifiestan correspondiendo al Estado la competencia para dictar las normas básicas mientras que las Comunidades Autónomas asumen la competencia para dictar normas legales de desarrollo, aunque hay que aclarar que esta técnica de compartición no tiene nada que ver con las leyes de bases de los artículos 82 y 83 de la Constitución, mediante las cuales las Cortes pueden delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley.

Resulta evidente que la determinación del contenido de la competencia básica del Estado es una de las cuestiones más importantes y a la vez con más aspectos conflictivos que presenta la relación entre el Ordenamiento Estatal y el Ordenamiento Autonómico.

Tal y como han puesto de relieve autores como Entrena, el fenómeno de esta técnica competencial radica en la necesidad de armonizar los principios de unidad y autonomía mediante el establecimiento por el Estado de unos principios generales comunes que, sin embargo, permitan un espacio normativo propio de la Comunidad Autónoma.

Esta idea ha sido recogida y expresada por nuestro Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia de 28 de enero de 1982 al señalar que «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (...) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual, cada Comunidad en defensa del propio interés general podrá establecer las peculiaridades que le

convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia».

En este tipo de competencias, el Estado tiene un límite evidente en la regulación de los aspectos básicos o fundamentales de la materia y es que, el establecimiento por parte del Estado de las bases no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad, así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de enero de 1982.

Sentadas estas bases, puede decirse que son dos los parámetros bajo los cuales se tendrá que observar el contenido de la competencia estatal:

- 1.º El establecimiento de una regulación uniforme y general.
- 2.º El reconocimiento de una potestad innovadora y diferencial que va a constituir el núcleo esencial de cada Comunidad Autónoma.

Ambos parámetros hacen necesario limitar la discrecionalidad del legislador estatal a la hora de establecer la legislación básica y al mismo tiempo conllevan la necesidad de que esta legislación estatal básica revista notas de generalidad con el fin de dar cabida al ejercicio de la potestad innovadora autonómica.

La mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982 identifica el concepto de bases con el de regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el Estado, asegurándose así un común denominador normativo (en el mismo sentido, véase Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983).

El artículo 27 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica del Estado, las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución, lo cual nos conduce a la pregunta relativa a cual es la posición de la legislación de desarrollo respecto de las bases estatales, ya que esta pregunta tiene dos posibles respuestas.

Así en primer lugar, una parte de la doctrina representada por autores como Argullol mantiene que la función de la ley básica estatal quedaría reducida a la de «límite negativo» de la competencia autonómica sin ejercer una función orientativa o directiva.

En parecidos términos se expresan otros autores como Santamaría que considera que la ley de desarrollo legislativo no es ejecución de unas directrices o criterios establecidos por el legislador estatal, sino que puede comportar una labor creativa de regulación de un sector determinado con el único límite de no vulnerar las reglas y los principios básicos contenidos en la legislación estatal.

Esta opinión se fundamenta en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1982, que precisa que la potestad de desarrollo no es equivalente a la reglamentaria sino que debe permitir la opción entre alternativas distintas. De la misma manera que para la Ley estatal la Constitución actúa como límite, la legislación básica, en el caso de competencias compartidas, desarrollaría idéntica función respecto de la Ley Autonómica.

Por el contrario, otra parte de la doctrina mantiene una posición distinta; así, autores como García de Enterría y T. R. Fernández, sostienen que la función de las bases no se agotaría en la fijación de un límite negativo de la competencia autonómica, sino que debería incluir también la formulación de principios materiales que articulen la normativa autonómica en una «estrategia global» de carácter general, actuando como directrices de la misma competencia territorial.

En definitiva, esta segunda opinión doctrinal considera que el contenido de la competencia básica incluye siempre una doble funcionalidad, que se explica en base a la teoría de los círculos «interior» y «de encuadre».

El primero, es decir, el círculo de interior sería el que hace referencia al ámbito material de las bases en sentido estricto.

El segundo, es decir, el círculo de encuadre, implicaría la adición a la propia competencia estatal de un contenido o función programática o de dirección, que debería cumplir la legislación estatal en relación con la autonómica. Se trata de considerar la competencia autonómica en un sentido de simple función de ejecución, como así lo expresan los autores citados al afirmar que es más exacto en este caso hablar de norma complementaria que no de desarrollo o, dicho en otras palabras, entienden relación competencial compartida en un sentido de «colaboración normativa» dirigida desde el nivel superior estatal.

Ante estas dos posiciones, el Tribunal Constitucional parece haber adoptado un posición más próxima a la segunda, tal y como refleja la Sentencia de 7 de abril de 1983 que en relación con la competencia básica estatal recogida en el artículo 149.1.18 señala lo siguiente:

«por principios, bases y directrices, hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo se manifiesta en los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; el sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias».

Esta introducción debe concluirse diciendo que no siempre va a resultar un balance favorable para las competencias autonómicas de desarrollo, principalmente por el hecho de que resulta difícil establecer unos criterios generales que permitan definir y delimitar el concepto de bases en el plano jurídico, así como por la falta de una definición política del contenido básico.

El fenómeno de la legislación delegada, es una de las manifestaciones del fortalecimiento del Poder Ejecutivo y viene a expresar el robustecimiento de la iniciativa legislativa del Gobierno, lo que conlleva, a su vez, una ampliación de los poderes de éste en los ámbitos presupuestario de planificación social y económica y el crecimiento de la potestad reglamentaria.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO Y NORMATIVO

El estudio de este epígrafe se va a realizar, desarrollando cada uno de los apartados que conforman las competencias de desarrollo legislativo del artículo 27 del EACM, debiendo señalar, con carácter previo que teniendo en cuenta la amplitud de normas dictadas al amparo del mismo nos limitaremos a mencionar las más importantes, ya sea por su contenido, por su reciente publicación o por la latente actualidad de la materia contemplada en estas normas de desarrollo.

1. Régimen local.

Debe partirse en materia de régimen local del Decreto 28/1984, de 15 de marzo, por el que se distribuyen entre los órganos correspondientes de la Comunidad de Madrid las competencias en materia de Administración Local.

El desarrollo normativo de las competencias que en materia de régimen local corresponden a la Comunidad de Madrid, está recogido en la Ley 2/2003, de 11 de marzo de Administración Local, recientemente modificada por la Ley 3/2007, de 26 de julio. Con esta Ley se da cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 137 de la Carta Magna que señala que «tanto los municipios como las provincias que disponen de personalidad jurídica plena, conforman la Administración Local».

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone en su artículo 38 que «la Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades dependientes del gobierno que se establezcan pudiendo delegar dichas funciones en los Municipios y demás Entidades Locales reconocidas en este Estatuto; este compromiso político se plasma en lo que se ha venido a denominar «Pacto Local», cuyo fin consiste en la descentralización de la gestión y desarrollo de competencias de la Comunidad hacia las Corporaciones Locales, entidades que se encuadran en una situación de mayor proximidad con los intereses de los ciudadanos.

Este Pacto Local se plasma en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local.

Por Decreto 66/2003, de 22 de mayo, se crea el Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos.

También se han dictado diversas Órdenes estableciendo las bases reguladoras de las subvenciones a las Corporaciones Locales en distintos ámbitos de competencia municipal, como por ejemplo para la construcción y equipamiento de Centros de recogida de Residuos (Orden 2737/2006, de 4 de agosto), o para el sostenimiento de Colegios Públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y/o Educación Especial radicados en su Municipio (Orden 1869/2006, de 31 de marzo).

Otras Órdenes importantes son la Orden 502/1995, de 24 de marzo de la Consejería de Hacienda sobre colaboración de la Administración de la

Comunidad de Madrid con la Entidades Locales en determinadas actuaciones del procedimiento de recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del ámbito territorial de las mismas. Esta Orden se relaciona directamente con el artículo 8 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre de Haciendas Locales y viene a establecer los cauces administrativos necesarios para la tramitación y puesta en práctica de las peticiones que formulen las Entidades Locales en relación con las diligencias de embargo de dinero en cuentas abiertas en las entidades de depósito reguladas en el artículo 120 del Reglamento General de Recaudación que radiquen fuera de su término municipal.

El procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación de banderas y escudos por los municipios de la Comunidad de Madrid, se encuentra regulado en el Decreto 30/1987, de 9 de abril.

También es interesante el Decreto 32/1994, de 24 de marzo que regula la asistencia de la Comunidad de Madrid a los Municipios para su defensa en juicio.

2. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid.

El sistema de responsabilidad patrimonial de nuestra Administración Autonómica se rige principalmente por las reglas generales de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, si bien, en materia sanitaria habrán de tenerse en cuenta las disposiciones recogidas en la Ley 12/2001.

Tratándose de reclamaciones en materia de consumo son de interés las normas recogidas en la Ley 1/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid y su Reglamento, aprobado por Decreto de 13 de septiembre de 2001.

No existen en estos casos particularidades importantes siendo las normas estatales las que regulan lo sustancial de esta materia.

Cuestión distinta es la relativa a los funcionarios de la Comunidad de Madrid que cuentan con importantes Leyes autonómicas.

La norma fundamental es la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid. Esta Ley no pretende regular únicamente las peculiaridades del régimen de los funcionarios de la Comunidad de Madrid que puedan surgir en desarrollo de las bases estatales, se opta por considerar a todos los trabajadores al servicio de la Comunidad como personal de la misma, indistintamente. Para ello se parte de la no identificación entre Función Pública y funcionarios y se considera por tanto, Función Pública de la Comunidad tanto al personal funcionario como al personal laboral.

Se excluyen de la regulación los cargos políticos, al no mantener una relación de empleo profesional.

La Ley regula, de manera integrada las materias estatutarias de los funcionarios. No cabe duda que el desarrollo de las Bases estatales impide introdu-

cir figuras contrarias a las normas básicas dadas por las Cortes generales. La Ley, al contrario, recoge dichas bases y, en ocasiones, traslada a su texto el articulado de las disposiciones estatales. Ello responde al hecho de utilizar una sistemática parecida a la estatal, y a la pura labor didáctica y clarificadora para los funcionarios.

A ésta Ley deben añadirse otras cuatro leyes importantes:

En primer lugar, la Ley 4/1989, de 6 de abril, de Provisión de Puestos de Trabajo reservados a Personal Funcionario de la Comunidad de Madrid. Ésta Ley se completa con la Orden 923/1989, de 20 de abril, por la que se aprueban las bases generales que han de regir las convocatorias para la provisión de puestos por los sistemas de concurso de méritos y libre designación.

En segundo lugar, la Ley 5/1989, de 6 de abril, por la que se establecen los criterios básicos por los que han de regirse las relaciones empleo del personal al servicio de la Comunidad de Madrid. Al respecto de esta Ley hay que indicar que el Tribunal Constitucional mediante Sentencia de 11 de junio de 1987 declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública sentando la doctrina de que la Constitución Española ha optado por un régimen estatutario, con carácter general para los servidores públicos, debiendo en consecuencia ser también la ley la que determine en qué caso y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. En concreto dicha inconstitucionalidad estaba motivada por la conculcación, por parte de determinados preceptos como el artículo 15.1 de la Ley 30/1984 de la reserva de ley establecida en el artículo 103 de la Constitución en la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, al haber conferido en este punto la ley un apoderamiento indeterminado al Ministerio de la Presidencia, con una plena renuncia por parte del legislador a su tarea de establecer las condiciones y los límites materiales sobre las determinaciones concretas que pueden ser adoptadas por los órganos de la Administración (Fundamento de Derecho 3.º de la mencionada Sentencia).

La declaración de inconstitucionalidad citada ha tenido repercusiones en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, en particular en el artículo 14 de la Ley 1/1986, en la medida en que, si bien sí que se incorporan diversos criterios para la atribución de los puestos a uno u otro tipo de personal –laboral o funcionario– sin embargo no recoge la preferencia a favor de la vinculación estatutaria y atribuye a las relaciones de puestos de trabajo unas facultades en la concreción de este extremo que podría considerarse que exceden los límites fijados por el Tribunal Constitucional en la mencionada Sentencia.

Es precisamente la Ley 5/1989 la que ha establecido los criterios básicos por los que han de regirse las relaciones de empleo del personal al servicio de la Comunidad de Madrid asumiendo e incorporando los principios establecidos en la Sentencia 99/1987, y en particular se detallan los supuestos concretos en que cabe la reserva de puestos al personal laboral, una vez sentada la regla general de atribución de los puestos de trabajo en la Administración al personal funcionario.

En tercer lugar, destaca la Ley 14/1995, de 21 de abril de Incompatibilidades y Altos Cargos de la Comunidad de Madrid que se completa con la Orden 2401/1996, de 18 de octubre por la que se aprueba el modelo de declaración que han de efectuar los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid y la Orden 499/1985, de 25 de septiembre, por la que se regulan los gastos de viaje y utilización de medios de transporte por el personal al servicio de la Comunidad.

Finalmente, la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid al amparo de la cual se han dictado las leyes reguladoras de los distintos Organismos Autónomos que conforman la Administración Institucional Autónoma como ocurre con la Agencia para el Empleo de Madrid creada y regulada por la Ley 4/1997, de 8 de enero, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia creado por la Ley 2/1996, de 24 de junio, o el Organismo Autónomo «Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid» regulado en la Ley 14/1996, de 28 de diciembre.

El régimen jurídico del personal al servicio de la Comunidad de Madrid se completa con las siguientes Disposiciones:

- Acuerdo de 21 de mayo de 2001, de la Mesa Sectorial del personal docente no universitario, de condiciones de trabajo del personal funcionario docente de los Cuerpos LOGSE al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid.
- Acuerdo de 17 de marzo de 2005 que aprueba el Acuerdo de 11 de marzo de 2005, de la Mesa Sectorial de negociación de las condiciones de trabajo del personal funcionario de la Administración y servicios al servicio de la Comunidad de Madrid.

Por último hay que señalar que la orden 172/1997, de 10 de febrero, regula el procedimiento para la aplicación de la prolongación de la permanencia en el servicio activo.

En materia de contratos y concesiones administrativas, desde el punto de vista de la normativa autonómica destacan normas de carácter reglamentario puesto que la norma principal en materia de contratos administrativos es el Texto Refundido de Contratos de las Administraciones Públicas (RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio), han de mencionarse las siguientes normas:

Por Decreto 106/1993, de 4 de noviembre, se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid el cual se completa con el Decreto 4/1996, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva y lo configura como órgano consultivo de contratación administrativo de la Comunidad de Madrid, de sus Organismos Autónomos, Empresas Públicas y demás Entidades de Derecho Público.

Por Decreto 214/1998, de 17 de diciembre, del Consejo de Gobierno, se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Contratos de la

Comunidad de Madrid en el que se centraliza la información de los contratos celebrados por la Comunidad.

Por otra parte, en las obras que se realicen en inmuebles sobre los que la Comunidad de Madrid ostente titularidades jurídicas, la Dirección General de Patrimonio expedirá con carácter previo y obligatorio a la adjudicación de los contratos de obras un certificado en el que se acredite que los inmuebles correspondientes se encuentran comprendidos en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad de Madrid, la obligatoriedad de éste certificado se recoge en el Decreto 155 / 2000, de 29 de junio.

También debe hacerse mención del Decreto 213/1998, de 17 de diciembre, del Consejo de Gobierno por el que se establecen medidas en la contratación administrativa de la Comunidad de Madrid para apoyar la estabilidad y calidad en el empleo por el que se da cumplimiento al mandato recogido en el artículo 40 de la Constitución dirigido al establecimiento y promoción por los poderes públicos de políticas orientadas al pleno empleo, principio también recogido en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y que, entre otros instrumentos para lograr este objetivo coloca a los contratos administrativos, a través de los cuales la Comunidad de Madrid, al tiempo que optimiza los fondos públicos en la ejecución de sus infraestructuras y compra de bienes y servicios, coadyuvan a la consecución de un mayor empleo y de mejor calidad.

3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos.

En este ámbito, se ha dictado la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, de aplicación a todos los montes o terrenos forestales existentes en el territorio de la Comunidad de Madrid, con independencia de su titularidad.

También es importante la Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea y regula el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

Destaca la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, Ley 8/1998, de 15 de junio, en la que, respetando las normas básicas recogidas en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, la Comunidad viene a regular el conjunto formado por las cañadas y demás vías pecuarias españolas respetando esa legislación básica y al mismo tiempo incorporando opciones, planteamientos y criterios complementarios, incluso originarios que precisan de una norma de rango legal y no meramente reglamentario.

La normativa recogida en esta Ley se completa con el Decreto 12/1999, de 28 de enero, por el que se crea y regula el Patronato de la red de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid y que lo configura como órgano que impulsa y promueve la defensa, promoción y conservación de nuestras vías pecuarias.

A nivel reglamentario en esta materia, debe destacarse el Decreto 111/1988, de 27 de octubre, que establece la regulación de cortas en los montes

bajos o talleres de encina y rebollo en la Comunidad de Madrid así como el Decreto 8/1996, de 23 de enero, que regula las labores de podas, limpias y aclareos de fincas de propiedad particular pobladas de encinas.

Recientemente se ha dictado la Orden 1083/2006, de 27 de marzo que establece las bases reguladoras de las subvenciones para las obras y trabajos de reforestación en los montes de titularidad privada de la Comunidad de Madrid.

4. Sanidad e higiene.

En este ámbito, hay que partir de la Ley 9/1984, de 30 de mayo, por la que se crea y regula el Servicio Regional de Salud, cuyo artículo 5 atribuye a este Organismo la gestión, control y desarrollo de los servicios y prestaciones sanitarias de la Comunidad de Madrid.

Hay que destacar la importancia de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, dictada al amparo del artículo 43 de la Constitución que reconoce el derecho a la protección de la salud. El desarrollo y la regulación general de este derecho, es el objeto fundamental de la Ley 14/1986, de 25 de abril y la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública.

La distribución de competencias, en materia de sanidad viene regulada en nuestro Ordenamiento Jurídico, estableciéndose de un modo claro y exhaustivo las potestades normativas, tanto de la Administración Central del Estado, como de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.

En base a la potestad normativa otorgada por la Constitución, las Leyes Sanitarias, especialmente la Ley General de Sanidad, y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el Gobierno autonómico, dentro de su ámbito competencial, por medio de la Ley 12/2001, efectúa la ordenación sanitaria así como la regulación general de todas las acciones que permitan, a través del sistema sanitario de la Comunidad, hacer efectivo el derecho de protección de la salud.

Esta ley incorpora importantes novedades respecto de la situación actual, estableciendo con carácter general, que el sistema sanitario de la Comunidad de Madrid, se crea bajo los principios de vertebración y coordinación, y consolida, entre otros, los principios de universalidad, solidaridad, equidad, e igualdad efectiva en el acceso, desde una concepción integral del Sistema que contemple la promoción de la salud, la educación sanitaria, la prevención y la asistencia.

Desde el punto de vista organizativo, el Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid se estructura de forma desconcentrada a través de las denominadas Áreas Sanitarias que tienen carácter funcional.

La Ley 12/2001, regula en su artículo 28 las instrucciones previas, y en este sentido, la Comunidad de Madrid ha dictado la Ley 3/2005, de 23 de mayo, que regula el ejercicio del derecho a formular instrucciones previas en el ámbito sanitario correspondiente y crea el registro correspondiente.

Por otro lado, la Comunidad de Madrid también ha ejercido sus facultades normativas en el ámbito de las toxicomanías dictando la Ley 5/2002, de 27 de junio, de Drogodependencias y otros trastornos adictivos, debiendo recordar en este punto la creación por Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.

A nivel reglamentario son muchas las normas dictadas en materia sanitaria; por su particularidad destaca el Decreto 2/1998, de 8 de enero, que regula las Agrupaciones de Defensa Sanitaria, es decir, asociaciones de ganaderos que tienen como fin mejorar el nivel sanitario y zootécnico de sus explotaciones.

En materia de asistencia sanitaria, también es importante el Decreto 155/1997, de 13 de noviembre, que establece en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el régimen jurídico básico del Servicio Público de Asistencia Psiquiátrica y Salud Mental a efectos de su prestación con medios ajenos a la Administración.

Por su relevante actualidad, destaca el Decreto 35/2005, de 10 de marzo, que regula las prácticas de tatuaje, micropigmentación, perforación cutánea (piercing) u otras similares de adorno corporal y el Decreto 28/2006, de 23 de marzo que regula la constitución y el régimen de funcionamiento de los depósitos de sangre procedente del cordón umbilical.

Finalmente, la regulación de los Centros que utilizan aparatos de bronceado mediante radiaciones ultravioleta en la Comunidad de Madrid se recoge en el Decreto 10/2007, de 22 de febrero.

5. Coordinación hospitalaria.

En este punto, hay que partir del Real Decreto 1359/1984, de 20 de junio, por el que se reguló el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de sanidad a la Comunidad de Madrid.

Para llevar a cabo la coordinación hospitalaria en la Comunidad de Madrid se han dictado las siguientes normas:

- Decreto 89/1999, de 10 de junio, que regula el conjunto mínimo básico de datos al alta hospitalaria y cirugía ambulatoria en nuestra Comunidad.
- Real Decreto 1479/2001, de 27 de diciembre, de traspaso a la Comunidad de Madrid de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- Real Decreto 599/2002, de 1 de junio, de identificación del personal de los Servicios Centrales y ampliación de los medios económicos traspasados a la Comunidad de Madrid por el Real Decreto 1479/2001.
- Decreto 62/2004, de 15 de abril, que crea la Unidad Central de Gestión, los Comités Técnicos, la Comisión Central de Seguimiento y Evaluación, y el Registro Unificado de Pacientes del Plan Integral de Reducción de la Espera Quirúrgica.

- Orden 1607/ 2005, de 26 de octubre, que crea el Sistema de Información Oncológica de la Comunidad de Madrid, denominado Sistema de Intercambio de Datos de Cáncer de la Comunidad de Madrid.

6. Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de profesiones tituladas.

Una de las principales leyes dictadas por la Comunidad en este ámbito lo constituye la Ley 19/1997, de 11 de julio, dando así cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 36 de la Constitución Española, el cual no impone un único modelo de Colegio Profesional, sino que deja libertad al legislador para configurarlos de la manera mas conveniente con el fin de lograr la satisfacción de los fines privados y públicos que persiguen.

La Ley 19/1997, configura así los Colegios Profesionales como Corporaciones sectoriales que atienden a la defensa y promoción de los legítimos intereses particulares de sus miembros, las disposiciones de esta Ley autonómica han sido desarrolladas por el Decreto 140/1997, de 30 de octubre, que regula específicamente el contenido, la organización y el funcionamiento de estos entes.

La Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid cuenta con su propia Ley, la Ley 6/1998, de 28 de mayo. En este sentido, debe recordarse que la Ley 23/1986, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias faculta a las Comunidades Autónomas que tengan transferidas las competencias en materia de Cámaras Agrarias la extinción de las Cámaras Agrarias Locales así como a suprimir la adscripción obligatoria y las aportaciones forzosas de agricultores y ganaderos y a proceder a la creación de una Cámara Agraria de carácter provincial. El traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Cámaras Agrarias, se realizó por Real Decreto 322/1996, de 23 de febrero.

Otra de las Corporaciones de Derecho Público que cuenta con su propia Ley en la Comunidad es la Cámara Oficial de Comercio e Industria; la Ley 10/1999, de 16 de abril, la define como órgano de consulta y colaboración con las Administraciones Públicas representando los intereses del comercio en la Comunidad de Madrid. Ésta Ley ha sido desarrollada por el Decreto 253/2000, de 30 de noviembre, dando así cumplimiento a lo establecido en la Disposición Transitoria 1.^a de la misma.

7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección, contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad.

En materia de Medio Ambiente, las leyes autonómicas dictadas son muy abundantes, reflejando así una verdadera preocupación por la protección del medio ambiente en nuestra Comunidad.

Las leyes más importantes por orden cronológico son:

- La Ley 3/1988, de 13 de octubre para la Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, que crea el GEDESMA como Empresa Pública que desarrolla en la Comunidad los servicios esenciales en materia de medio ambiente.
- Con el fin de corregir los daños que se ocasionan al medio ambiente se dicta la Ley 10/1991, de 4 de abril, de Protección del Medio Ambiente. Esta ley articula las medidas de protección medioambiental establecidas por la legislación del Estado siguiendo dos líneas fundamentales: la Evaluación de Impacto ambiental y la Calificación Ambiental.
- Los embalses y humedales de la Comunidad están protegidos por la Ley 7/1990, de 28 de junio, que establece un régimen jurídico diferenciado en función no sólo del fin prioritario al que sirven sino también de su titularidad, pues mientras los primeros forman parte del dominio público hidráulico estatal, los segundos conservan la condición demanial que tuvieron, según establece la Ley de Aguas.
- En el marco de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, se dicta la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento.
- Los Parques y Reservas Naturales, encuentran su cobertura legal en la Ley 10/2003, de 26 de marzo, que modifica a su vez dos leyes autonómicas: la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y de la Junta Rectora del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara.
- La protección del Medio Ambiente en la Comunidad de Madrid abarca igualmente el arbolado urbano, y se refleja en la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid que parte de considerar los árboles como parte integrante del patrimonio histórico-artístico de la ciudad, ingrediente inseparable de su actual puesta en valor y comprensión, configurando de este modo el derecho social al paisaje.

8. Régimen minero y energético.

El traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de industria, energía y minas se produjo por Real Decreto 1860/1984, de 18 de junio.

Por otra parte, las funciones de los Directores Facultativos responsables de las explotaciones mineras en la Comunidad de Madrid se recogen en la Orden 1902/2003, de 5 de marzo.

Teniendo en cuenta que nuestra Comunidad representa una región con un elevado consumo de energía, especialmente en el sector doméstico y de servicios, se crea por Acuerdo de 6 de marzo de 2003 el Centro de Ahorro y Eficiencia Energética.

Finalmente, la Orden 7955/ 2006, de 19 de diciembre, regula el mantenimiento y la inspección periódica de las instalaciones eléctricas en locales de pública concurrencia y alumbrado público.

9. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos.

En este punto debe partirse de la Ley 1/1985, de 23 de enero, cuyo fin es la protección del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y la Ley 2/1987 y la Ley 7/1991, de 4 de abril, por la que se amplía el mencionado Parque.

Por otro lado, en el sureste del Área Metropolitana de Madrid, considerando como enclave central la confluencia de los ríos Jarama y Manzanares, se extiende un área cuya calidad ambiental está definida por la existencia de zonas de alto valor ecológico, para cuya defensa se dicta la Ley 6/ 1994, de 28 de junio sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los Ríos Manzanares y Jarama.

Por su parte, el Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara se encuentra protegido y regulado en la Ley 6/1990, de 10 de mayo.

El Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno es declarado Parque Regional por la Ley 20/1999, de 3 de mayo.

10. Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11.º, 13.º y 16.º del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución.

La norma autonómica fundamental en esta materia es la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección del Consumidor.

El ejercicio de esta competencia exige el establecimiento de un marco normativo al más alto nivel jerárquico que desarrolle el mandato constitucional impuesto a los poderes públicos por el artículo 149.1 de la Constitución a la Comunidad de Madrid por lo que lo contemplado en la Ley 11/1998, debe completarse con el marco de protección establecido en la Ley General de sanidad.

Esta Ley se ha desarrollado por el Decreto 152/2001, de 13 de septiembre, el cual crea el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid como órgano colegiado consultivo en la materia.

Otros dos órganos importantes en esta materia cuentan con su propia normativa:

— el Registro de Asociaciones de Consumidores de la Comunidad de Madrid regulado por Decreto 315/1999, de 4 de noviembre.

— el Instituto Regional de Arbitraje de Consumo regulado por Decreto 246/2001, de 18 de octubre.

Por su relevancia e interés en la actualidad debe destacarse el Decreto 10/2007, de 22 de febrero, que regula los Centros que utilizan aparatos de bronceado mediante aplicaciones ultravioletas en la Comunidad de Madrid.

Finalmente, la protección de los consumidores en la prestación del servicio de las grúas de vehículos automóviles se encuentra regulada en el Decreto 151/2001, de 13 de septiembre.

11. Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social. La Comunidad de Madrid podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio, prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

El Ente Público «Radio Televisión Madrid» se crea por la Ley 13/1984, de 30 de junio, que regula la programación, el control parlamentario, el régimen presupuestario y patrimonial del ente Público cuyos Estatutos se recogen en el Decreto 122/1998, de 22 de diciembre.

Por otra parte, el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia se recoge en el Decreto 57/1997, de 30 de abril.

Importante es en este ámbito la Ley 2/2001, de 18 de abril, de Televisión que regula los contenidos audiovisuales y servicios adicionales de televisión por cable y la prohibición de la «contraprogramación».

Por otro lado, el procedimiento para la autorización y la comunicación previa de la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios se contiene en la Orden 29/2007, de 6 de febrero.

Por lo que se refiere a la prensa, debe destacarse la Ley 3/1986, de 12 de junio, que regula las ayudas a la prensa local y comarcal así como la creación del Registro Administrativo de Empresas Periodísticas por Orden 13/ 1987, de 13 de enero.

12. Ordenación farmacéutica y establecimientos farmacéuticos, sin perjuicio de lo dispuesto en la materia 16.^a del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución.

La norma principal en la materia es la ley 19/1998, de 25 de noviembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid, a través de la cual se lleva a cabo el desarrollo legislativo dentro del marco orientador de la legislación Básica dictada por el Estado al respecto: Ley General de la sanidad, de 25 de abril de 1986, Ley del Medicamento, de 20 de diciembre de 1990, y la Ley de Regulación de los Servicios y Oficinas de Farmacia, de 25 de abril de 1997.

La segunda norma fundamental es el Decreto 115/1997, de 18 de septiembre, por el que se establece la planificación farmacéutica, los criterios de valoración de los conocimientos académicos y experiencia profesional, los horarios y turnos de guardia y el procedimiento en materia de autorizaciones de oficinas de farmacia en la Comunidad de Madrid.

Por Decreto 259/2001, de 15 de noviembre, se establecen los horarios de atención al público, así como los servicios de guardia y vacaciones de las oficinas de farmacia en nuestra Comunidad.

Se ha creado un Fichero de Datos de Carácter Personal para el Seguimiento y Control de la Prestación Farmacéutica mediante Orden 1080/2004, de 10 de septiembre.

Más recientemente, por Decreto 6/2006, de 19 de enero, se aprueban las medidas para la mejora y la prestación farmacéutica a los pacientes crónicos.

13. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad, así como las servidumbres públicas en materia de sus competencias.

El Patrimonio de la Comunidad de Madrid comprende todos los bienes de su titularidad, tanto patrimoniales como de dominio público, siendo esta una diferencia fundamental respecto del Patrimonio del Estado del que sólo forman parte los bienes patrimoniales o de carácter privado.

El patrimonio de la Comunidad se regula en la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio.

Junto a ésta norma destaca la Ley 10/1998, de 9 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, que protege los bienes muebles e inmuebles de interés relacionados con la historia y la cultura de la Comunidad.

III. DERECHO COMPARADO, AUTONÓMICO Y EN SU CASO ESTATAL

La delegación legislativa del Parlamento en el Gobierno debe ser analizada en su origen histórico comúnmente reconocido, partiendo del caso británico, cuya Historia presenta la conocida lucha entre el gubernaculum y iurisdiction, entre voluntad y Derecho. Autores como García de Enterría destacan que en los países anglosajones la cuestión de las normas delegadas, en particular referencia al control judicial, viene determinada por la inexistencia de un poder reglamentario general del Ejecutivo dimanante de la Constitución, de manera que toda su potestad normativa es necesariamente delegada, añadiendo que la delegación no es entendida de modo que de su ejercicio dimanen normas equivalentes a las que produce el poder delegante. Ello tiene particular relevancia en los EEUU, donde la concepción lockiana del poder político, fundada en la más rígida concepción del principio de separación de poderes y

en la idea de trust, convierten en inconcebible, como regla general, la delegación del Legislativo en el Ejecutivo.

En el caso inglés, es el principio de la *parliamentary sovereignty*, teorizado por Dicey en su «Introducción al Estudio del Derecho Constitucional», el que rebaja el valor de la legislación delegada, de modo que el Ejecutivo es un *non-sovereign law-making body*, de manera que la «*delegated legislation*» es, esencialmente una «*subordinate legislation*», carece de fuerza activa y pasiva de Ley a no ser que la Ley delegante le haya atribuido explícitamente tal poder mediante la cláusula de Enrique VIII, expresamente desaconsejada por la Comisión del Parlamento Británico encargada de dictaminar sobre los medios de limitación o regulación del Gobierno y de la Administración.

También señala García de Enterría que en el caso del Derecho Alemán, el Gobierno carece de un poder reglamentario general y precisa de delegaciones legislativas específicas para su producción normativa.

En el caso del Derecho Francés, el mismo autor señala que presenta una mayor homogeneidad de sus principios respecto de los propios del Derecho Español, ya que en él se parte de la existencia de una potestad reglamentaria general de la Administración y de las diversas vicisitudes doctrinales, jurídicas y jurisprudenciales de la delegación legislativa. En este sentido, hay que decir que la Constitución de la V República, consagra en su artículo 37, la conocida reserva reglamentaria, que goza de presunción de competencia frente al carácter tasado o de atribución de las materias competencia de la Ley (art. 34), y en su artículo 38, las Ordenanzas mediante la autorización del Parlamento al Gobierno, para adoptar en un plazo determinado, medidas que son normalmente del dominio de la Ley, y que devienen leyes formales una vez obtienen su ratificación parlamentaria.

Tanto el sistema alemán como el francés consagran la plenitud de control jurisdiccional sobre estas normas.

En el Derecho Comunitario, el tema relativo a la distribución o reparto y ejercicio de las competencias es un asunto que preocupa a la Unión Europea y ha tenido su reflejo en el Dictamen de 26 de marzo de 2003 sobre mejor reparto y definición de competencias en la Unión Europea; en el cual, a la vista del Dictamen del Comité de Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre el Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros, el Comité de Regiones señala como principio esencial el de la cooperación de los Estados con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos en el Tratado de la Unión Europea.

Así considera que el principio básico de la delimitación de competencias en el seno de la Unión Europea ha de ser que toda competencia no atribuida a la Unión permanece en poder de los Estados Miembros. Este principio se encuentra ya recogido en los actuales Tratados, aunque explícitamente sólo en el Tratado de las Comunidades Europeas.

El Dictamen reitera que el principio de subsidiariedad, así como el de proporcionalidad, tal y como figuran en los Tratados debe completarse de modo que se garantice el respeto constitucional de las competencias de las regiones y los entes locales.

De la misma manera, considera que debería consolidarse el principio de atribución de competencias y, por consiguiente, que sería conveniente establecer un sistema claro de atribución de competencias con el fin de que sean comprensibles para los ciudadanos y los protagonistas políticos sobre el terreno. Además parece oportuno aclarar mejor la atribución de las competencias legislativas, ejecutivas y de control en el seno de la Unión Europea.

La aplicación de los principios básicos de separación, equilibrio y cooperación, entre los poderes debería definirse en el nuevo marco constitucional.

El Comité de Regiones, recuerda en su Dictamen que el apoyo de los Estados Miembros es necesario para que la Unión cuente con todas aquellas competencias que resulten necesarias para el logro de sus objetivos y los instrumentos más adecuados para desempeñar sus misiones y sugiere que el reparto por materias en tres pilares se unifique manteniendo un procedimiento de examen caso por caso con respecto a los procedimientos legislativos y las competencias institucionales.

También propone que en lo que se refiere a la clasificación de las competencias, se establezca una clara distribución entre:

- competencias propias y exclusivas de la Unión que sería de responsabilidad de ésta.
- competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros (y en virtud del modo de reparto propio de cada Estado, los poderes nacionales, regionales y locales), en los que se compartiría también la responsabilidad derivada de su ejercicio.
- competencias complementarias para las que la competencia de la Unión se limitaría a completar o a apoyar la acción de los Estados Miembros en los campos de la educación, formación, juventud, protección civil, cultura, deporte, salud, industria y turismo.

En cuanto a las Comunidades Autónomas todas han desarrollado sus competencias, con independencia de la vía de acceso en términos parecidos a los expresados, si bien en algunos supuestos puede haberse producido una cierta desigualdad de trato en la Ley entre las Comunidades Autónomas históricas y asimiladas, por ejemplo en materia sanitaria, en los años 1996 a 1999 se procedió a la modificación de los Estatutos de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 4/1997), Aragón (Ley Orgánica 5/1996), Castilla La Mancha (Ley Orgánica 3/1997), Murcia (Ley Orgánica 1/1998), Madrid (Ley Orgánica 5/1998), Cantabria (Ley Orgánica 11/1998), Baleares (Ley Orgánica 3/1999), Castilla- León (Ley Orgánica 4/1999), y Extremadura (Ley Orgánica 12/1999). Con estas modificaciones se trató de posibilitar entre otras la asunción de competencias de la asistencia sanitaria que venía prestando la Seguridad Social a través del INSALUD. Sin embargo, dicha asunción competencial no se hizo en los mismos términos en las Comunidades Autónomas históricas y asimiladas, esto es atribuirles competencias en materia de Seguridad Social (en materia de Sanidad tenían todas las Comunidades Autónomas).

En definitiva, comparando ambos grupos de Estatutos, comprobamos que en el caso de las Comunidades Históricas y asimiladas estamos ante una verdadera descentralización política y en el caso de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución ante una mera descentralización administrativa.

Así, el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto) dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Seguridad Social, excepto el régimen económico. Y en su artículo 33 que le corresponde la competencia de ejecución en materia de gestión de las prestaciones sanitarias del sistema de la Seguridad Social y de los Servicios del Instituto Nacional de la Salud.

El resto de los Estatutos de Autonomía, no contemplan la asunción de competencias de desarrollo legislativo de la legislación básica en materia de Seguridad Social. Esto es importante resaltarlo y tenerlo presente. Con respecto a la asistencia sanitaria pública establecen uniformemente lo siguiente: «corresponde en los términos que establezcan las Leyes y las norma reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva de las siguientes materias: gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto».

Como competencia de desarrollo legislativo, en estas últimas reformas estatutarias todas las Comunidades Autónomas asumen la coordinación hospitalaria en general. Únicamente Extremadura se diferencia de las demás y asume competencia de desarrollo legislativo sobre «centros sanitarios y hospitalarios Públicos» además de la coordinación hospitalaria. Al respecto conviene precisar que esta concreta asunción competencial de desarrollo legislativo y ejecución habilita a la Comunidad de Extremadura para la creación, transformación y ampliación, así como para la clasificación, reorganización y suspensión de centros y establecimientos sanitarios y asistenciales públicos, pero no para promulgar normativa de desarrollo legislativo en materia de prestaciones de asistencia sanitaria pública. Un centro o establecimiento sanitario y una prestación sanitaria son dos realidades diferentes.

A tenor de estos últimos, que no contienen referencia expresa a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, la asistencia sanitaria pública es un subsistema del sistema de sanidad. Por tanto el desarrollo legislativo de la materia y la gestión se hará al amparo del título competencial «sanidad». Y así ha sido como se desprende claramente del desarrollo legislativo autonómico habido en materia de prestaciones de asistencia sanitaria. Por el contrario, para las Comunidades Autónomas del artículo 143, la asistencia sanitaria es parte integrante del sistema de la Seguridad Social y para que no quepa duda alguna se alude al artículo 149.1.17 de la Constitución. Además sólo asumen la ejecución de su gestión, ni tan siquiera funciones de desarrollo reglamentario.

En efecto las Comunidades Autónomas históricas y asimiladas con competencias asumidas de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en

materia de sanidad y seguridad social haciendo sólo uso del título competencial sanidad promulgaron en los años noventa diversas normas legales y reglamentarias regulando cuestiones que inciden directamente en el ámbito de las prestaciones de asistencia sanitaria complementando y mejorando los niveles mínimos y comunes a todos los establecidos por la legislación básica estatal.

En cuanto al Derecho Estatal debido a su extensión nos limitaremos a mencionar las leyes más importantes que han sentado las bases en los distintos ámbitos enumerados en el artículo 27.

En materia de régimen local, la norma fundamental en esta materia es la Ley 7/1985, de 2 de Abril, que señala en su preámbulo que la autonomía municipal debe ser el principio rector de la regulación de cada entidad. La definición de los municipios y las provincias se hace de forma suficiente, aunque no prolifica. El criterio para evitar contradicciones con otras instancias radica en la determinación de los intereses respectivos y ha sido la propia Constitución la que a través de sus artículos 148.1 y 149.1 ha determinado los asuntos de interés para la Comunidad y el Estado respectivamente. La ley diseña el régimen local conjugando el principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización.

La Disposición Adicional 1.^a de la ley 7/85, autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en un sólo texto las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. En cumplimiento de dicha autorización se redacta y aprueba por Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.

Las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local se recogen en la ley 39/88, de 28 de diciembre.

Igualmente por Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento, y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

En materia de responsabilidad patrimonial destaca el Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de la Administración pública en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Las normas generales que regulan el régimen de los funcionarios se contienen en la ley 30/84, de 2 de agosto, cuyo artículo 1.3 enumera los preceptos que se consideran bases del Régimen Estatutario de los funcionarios por lo dictados al amparo del artículo 149.1.18 de la constitución y en consecuencia aplicables con el personal de toda la Administración pública.

La ley tiene además carácter supletorio (artículo 1.3) para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.

También hay que destacar la Ley 7/2007, de 12 de abril por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público que establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público y contiene todo aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas.

En desarrollo de este Estatuto Básico, el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias habrá de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones así como las normas aplicables a la Administración Local.

En materia de contratación, la norma fundamental es el Real Decreto legislativo 2/2000 de 16 de junio, ya mencionado.

En lo que se refiere a las vías pecuarias el Estado ejerció sus competencias normativas y reguló los aspectos básicos en los artículos a los que la Disposición Final de la Ley 3/95, de 23 de marzo, otorga ese carácter.

En cuanto a la sanidad, el desarrollo y la regulación general de éste derecho es el objeto fundamental de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de la Sanidad y la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública. Dichas leyes junto con la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local forman parte del sistema normativo básico de la sanidad.

La distribución de competencias en materia de sanidad, viene regulada en nuestro ordenamiento de forma exhaustiva estableciéndose las potestades formativas, tanto de la Administración central del estado como de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos.

En cuanto a los colegios profesionales, como declaró el Tribunal Constitucional en sentencia de 5 de agosto de 1983, «Corresponde a la legislación estatal fijar los principios y normas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las Corporaciones del Derecho Público representativas de intereses profesionales».

Esta normativa básica es la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio.

La normativa estatal fundamental en materia de medio ambiente la constituye la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y la Ley de Residuos, de 21 de abril de 1998, esta última señala en el artículo 4 que corresponde a la Administración General del Estado la elaboración de los planes nacionales de residuos y la autorización de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea sin perjuicio de la colaboración que se puede prestar por cada autonomía.

En cuanto a las minas debe destacarse la Ley de Minas 22/73, de 21 de julio.

Por otro lado, con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 51 de la Carta Magna, que dispone que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores se dictó la Ley 26/84, de 19 de junio, General para la Defensa de los Consumidores, que establecía el marco legal general de actuación a nivel estatal en esta materia.

En materia de ordenación farmacéutica tienen relevancia en nuestro país, como pilares básicos de la política de medicamentos la Ley 25/90, de 20 de diciembre, del Medicamento y la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacias, esta última establece unas medidas generales en cuanto a definición y funciones de las oficinas de farmacia y los criterios básicos de la ordenación farmacéutica, tramitación de expedientes, transmisión de las oficinas de farmacias y flexibilización del régimen de jornadas.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

El presente estudio parte de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, por la que se resolvían diversos recursos de inconstitucionalidad dirigidos contra el texto definitivo del proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, en adelante LOAPA. A través de este recurso se cuestionó la legitimidad del Legislador estatal para dictar normas que referidas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, interpretan o integran el texto Constitucional.

El Gobierno, en su comunicación al Congreso de los Diputados y al Senado sobre la necesidad de promulgar una Ley de Armonización del Proceso Autonómico, solicitó de las Cortes Generales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.3 de la Constitución, que apreciaran la necesidad, impuesta por el interés general, de que se dictasen las disposiciones armonizadoras sobre las siguientes materias: cooperación entre las autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 9), relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales (arts. 12 a 17); elaboración de normas o programas de contabilidad nacional (art. 19.2); organización y competencias de las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos o profesionales (art. 21); función pública autonómica (art. 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38 y Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera).

Tanto el Congreso como el Senado se pronunciaron positivamente sobre la necesidad de establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas en relación con las mencionadas materias, pero, al cumplirse únicamente respecto de ellas el requisito establecido en el artículo 150.3 de la Constitución, el pretendido carácter armonizador no puede extenderse al resto de la Ley, pese a la denominación asignada a ésta. En la misma comunicación a las Cortes, señala el Gobierno que conviene mantener la estructura y el contenido unitario de la Ley en cuestión con el fin de presentar una ordenación global del proceso autonómico, pero reconoce que dentro de la Ley existen preceptos heterogéneos y que sólo algunos de ellos tienen el carácter de armonizadores en el sentido constitucional.

La mencionada Sentencia señala que una vez acotada aquella parte del Proyecto de la LOAPA a la que en principio puede asignarse naturaleza armonizadora, ha de plantearse la cuestión de si el legislador puede dictar leyes de armonización en el supuesto de que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate.

La Sentencia entra a examinar la capacidad del legislador estatal para dictar normas relativas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que precisen el alcance de los conceptos jurídicos utilizados en el Texto Constitucional o incidan directamente sobre el sistema de reparto de competencias previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

A este respecto no cabe duda, que las Cortes Generales como titulares de la potestad legislativa del Estado pueden legislar en principio sobre cualquier

materia sin necesidad de poseer título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites derivados de la propia Constitución.

Sin embargo, el legislador estatal no puede incidir con carácter general, en el sistema de limitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria; así cuando el legislador estatal dicta una norma básica, dentro del ámbito de sus competencias, está interpretando lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto sin que deba confundirse esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas.

Por otra parte, recientemente destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2006 que declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos estatales en materia de medio ambiente y protección de espacios naturales protegidos al señalar que «el carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que la temática relativa a esta materia incida en los más variados sectores del Ordenamiento jurídico (STC 64/1982), por lo que el título competencial «medio ambiente» concurre con los de otras muchas competencias autonómicas (ordenación del territorio, agricultura, ganadería, montes, aguas, caza y pesca, etc.). Sin embargo esta concurrencia no puede permitir que, al socaire de la protección del medio ambiente, se invadan competencias autonómicas, al extenderse la estatal más allá del ámbito circunscrito al establecimiento de una normativa de carácter básico respecto de la tutela del medio ambiente.

En este sentido lo básico en materia de medio ambiente debe dejar un margen a la normativa autonómica, aunque este margen sea menor que en otros ámbitos, de modo que cada Comunidad Autónoma, en función de su estructura económica, cultural, social y territorial, tenga la facultad de dictar las correspondientes normas de desarrollo, posibilidad que en modo alguno cabe que quede vacía de contenido (STC102/1995).

Señala la Sentencia en su Fundamento de derecho 4.º: «Aunque lo básico, según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, se pueda extender a las funciones ejecutivas, ello sólo resulta admisible de modo acotado y excepcional, siendo necesaria una justificación al efecto, justificación que por lo general descansará en la existencia de factores supraautonómicos, lo que dará lugar al establecimiento de fórmulas de coordinación, pero no será excusa para que el Estado se atribuya competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas. La STC 102/1995 confirma que la realización por el Estado de funciones ejecutivas es una solución excepcional, que sólo cabe cuando no resulte factible el establecimiento de puntos de conexión y se pueda producir un fraccionamiento de la actividad, de modo que se haga imprescindible la intervención estatal (SSTC 48/1988, 329/1993 y 102/1995). Iniciando ya el enjuiciamiento que se nos solicita hemos de afirmar, ante todo, que el encuadramiento competencial del Real Decreto 1760/1998 no suscita ninguna dificultad, pues éste, al igual que la Ley 41/1997, cuyo desarrollo reglamentario realiza, ha de incardinarse de modo principal en las materias de «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos». Así lo han defendido las partes actoras y la demandada y así fue declarado en su día por este Tribunal (STC 194/2004, FJ 5).

En estas materias el reparto de competencias previsto en el bloque de la constitucionalidad se traduce en que el Estado dispone de la capacidad para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), mientras que las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos han asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases estatales, así como también la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos (arts. 35.1.5 y 37.3 EA Aragón y 13.7 y 5.1.7 EA Andalucía).

Los Gobiernos promotores de ambos conflictos positivos de competencia rechazan el carácter básico de los preceptos que impugnan. Y lo hacen con argumentos que son prácticamente idénticos a los que sostuvieron en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 41/1997. En lo sustancial consideran que el Real Decreto 1760/1998, como ocurría con la indicada Ley, carece de carácter básico tanto desde la perspectiva formal como desde la material. En cuanto a la perspectiva formal se achaca al Real Decreto la no explicitación de que sus preceptos tengan el carácter de normativa básica, siendo ello más inexcusable en la norma reglamentaria de desarrollo que en la propia Ley. Materialmente se rechaza que el Estado pueda intervenir, mediante cogestión con la Comunidad Autónoma, en la administración de estos parques.

El Abogado del Estado se opone a esta pretensión, sosteniendo que el Real Decreto impugnado tiene, como la Ley que desarrolla, el carácter de legislación básica en materia de «medio ambiente» (art. 149.1.23 CE). La colaboración del Reglamento con la Ley en el ámbito de lo básico, continúa argumentando, ha sido admitida por el Tribunal, y también lo ha sido que dicho carácter básico pueda deducirse de la estructura y contenido de la norma, lo que en este caso no puede ponerse en duda. Por tanto no existen los vicios de índole formal que se le atribuyen. En cuanto a la dimensión material sostiene que el sistema de cogestión de los parques nacionales tiene carácter básico en razón a los intereses generales que preservan.

Para resolver la dimensión formal de la polémica hemos de atenernos a nuestra doctrina tradicional, recogida en la STC 194/2004, pues, como se ha dicho, ya se planteó igual cuestión en relación con la Ley 41/1997, si bien ahora se enjuicia, no una disposición legal, sino una normativa reglamentaria.

Ciñéndonos ahora a la concreta cuestión de orden formal que se nos plantea, hay que recordar que hemos afirmado en anteriores ocasiones lo siguiente:

«la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica (STC 69/1988, FJ 5. Reiterada, entre otras, en las SSTC 80/1988, 13/1989 y 179/1992). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC 132/1989 y 179/1992).

Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/1988, FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1088, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una dispensa excepcional. Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como ya se dijo en la STC 69/1988»(STC 109/2003, FJ 4) (STC194/2004,FJ7).

Partiendo de esta doctrina, y de que en la Sentencia a que se acaba de aludir consideramos que la Ley 41/1997 satisface los requisitos básicos de orden formal exigible, lo propio cabe afirmar sobre la norma reglamentaria, expresamente amparada por la disposición final segunda de la Ley 41/1997, que «faculta al Gobierno para modificar, mediante Real Decreto, la composición de los Patronatos y órganos gestores de los parques nacionales integrados en la Red, para adaptarlos a las prescripciones de esta Ley».

En definitiva, el carácter básico en su perspectiva formal del Real Decreto impugnado puede deducirse con facilidad de su estructura y contenido, ya que su articulado enlaza con la expresa previsión de la Ley y desarrolla su regulación en lo relativo a la organización y funcionamiento de las comisiones mixtas de gestión y de los patronatos de los parques nacionales.

Finalmente, procederemos al estudio de la Sentencia 50/1999, de 6 de abril, del Tribunal Constitucional en la que se resuelven los recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Castilla León sobre determinados preceptos de la Ley 30/1992:

Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas recurrentes, la Sentencia advierte que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24), en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6), establecer cuales son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC27/1988 y a sensu contrario STC 13/1988).

Sin embargo, la Sentencia reitera que desde la STC 32/1981, fundamento jurídico 6., fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del artículo 149.1.18 C.E., principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, «la potestad organizatoria (autonómica) (...) para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación.

La Sentencia discrepa de que toda previsión normativa que incida en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, deba ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo. Ciertamente el Tribunal Constitucional no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos); en esta competencia se han incluido también los principios y normas que «prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 227/1988). Sin embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la validez del acto.

Artículo 28

1. Corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

1.1. Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la materia 17.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.

1.2. Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inersso. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con lo dispuesto en la materia 17.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

1.3. Crédito, banca y seguros, de acuerdo con las previsiones de las reglas 6.^a, 11.^a y 13.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

1.4. Asociaciones.

1.5. Ferias internacionales que se celebren en la Comunidad de Madrid.

1.6. Museos, archivos, bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal cuya gestión directa no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios.

1.7. Aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado.

1.8. Pesas y medidas. Contraste de metales.

1.9. Reestructuración e implantación de sectores industriales, conforme a los planes establecidos por la Administración General del Estado.

1.10. Productos farmacéuticos.

1.11. Propiedad intelectual e industrial.

1.12. Laboral. De conformidad con la materia 7.^a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia sobre legislación laboral y la alta inspección. Quedan reservadas al Estado todas las competencias en materia de migraciones interiores y exteriores, fondos de ámbito nacional y de empleo, sin perjuicio de lo que establezcan las normas del Estado en la materia¹.

¹ Aplicación del artículo 28.1.12 por Real Decreto 30/2000, de 14 de enero (BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2000).

1.13. Transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

2. 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.

COMENTARIO

ANTONIO CARO SÁNCHEZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Con carácter previo al desarrollo del concreto artículo del Estatuto al que nos referimos, creemos necesario realizar una introducción genérica, intentando situar el contexto normativo en el que el mismo se desenvuelve.

Así, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, fue aprobado por LO 3/1983, de 25 de febrero, (BOE 51, de 1 de marzo de 1983), sufriendo posteriormente distintas modificaciones a través de las Leyes también Orgánicas 2/1991, de 13 de marzo (BOE 63, de 14 de marzo de 1991), 10/1994, de 24 de marzo (BOE 72, de 25 de marzo de 1994), 33/1997 de 31 de agosto (BOE 186, de 5 de agosto de 1997) y finalmente 5/1998, de 7 de julio (BOE 162, de 8 de julio de 1998).

En el mismo, después de regularse una serie de características y consideraciones generales de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de la organización institucional de la misma, distinguiéndose como instituciones de autogobierno la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad, se analizan las **distintas competencias** que ostenta la Administración de la Comunidad para poder cumplimentar los distintos fines que tiene la misma encomendados.

En este sentido, se distinguen dentro del Estatuto distintas, no solo competencias, sino grados de «**pertenencia o posesión**» de las mismas; así, el **artículo 26** se refiere a una serie de materias en las que la Comunidad tendría, en los términos acordados en el propio Estatuto, competencia de carácter exclusivo, en el 27 se refieren las materias sobre las que, siempre de nuevo dentro de los términos de lo señalado en el propio Estatuto, así como ahora también en el marco de la legislación básica del Estado, las competencias deben de ser desarrolladas legislativamente por la Comunidad de Madrid, correspondiendo animismos a la misma la potestad reglamentaria y ejecución de las mismas, en

el 28 se mencionan las materias sobre las que las competencias de la Comunidad de Madrid son de ejecución de la legislación del Estado sobre las mismas, para finalmente referirse los artículos 29, 30, 31 y 32, respectivamente, a las competencias que la Comunidad de Madrid tendría en el específico ámbito de la enseñanza y servicio público de la Educación, así como a la posibilidad de ampliación de competencias de la Comunidad, no atribuidas inicialmente a la misma, bien a través de los mecanismos que se determinan legalmente, o bien a través de la firma o celebración de los correspondientes convenios de cooperación y colaboración para con otras Comunidades Autónomas o de tratados y convenios internacionales.

Es importante asimismo destacar lo señalado en el artículo 34 del Estatuto, en el cual se precisa en todo caso la limitación territorial que vendría marcada por el ámbito territorial de la Comunidad para el ejercicio de cualesquiera competencia sobre las materias a que se refieren los artículos 26, 27, 28 y 29, así como que sobre las distintas materias respecto de las cuales la Comunidad de Madrid ejerce competencias, cualesquiera que fuera el grado o intensidad de esta, la potestad legislativa sobre las mismas corresponderá a la Asamblea, correspondiendo por su parte al Gobierno la potestad reglamentaria si como la ejecución de las mismas.

No obstante lo señalado, en esta materia no se puede proceder al estudio de las distintas competencias, en concreto en el presente caso de las que se contiene en el artículo 28, que la Comunidad de Madrid tiene atribuidas en su Estatuto, sin proceder con carácter previo a realizar siquiera un sucinto estudio de la norma suprema del ordenamiento jurídico español, la Constitución Española, aprobada por las Cortes Generales el 31 de Octubre de 1978, siendo ratificada el 6 de Diciembre de 1978 y sancionada el 27 de Diciembre de 1978.

En este sentido, en la misma se establecen una serie de consideraciones generales acerca de la forma o grado en que se ejercitaran, así como el por quien, entendido como la Administración Territorial de aquellas en las que el Estado se vertebra, las distintas competencias a ejercitarse en territorio español sobre cualesquiera materia.

Al respecto se refiere el Título VIII de la Constitución, referido a la **Organización Territorial del Estado**, que después de partir de lo señalado en el artículo 137, donde se reconoce la organización del territorio español en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que pudieran constituirse, gozando todas estas entidades de autonomía propia para la gestión de sus propios intereses, analiza en Capítulo III las características básicas de las comunidades Autónomas.

Dentro ya de las disposiciones propias relativas a las Comunidades Autónomas, el primer artículo, **en lo que ahora se analiza y desarrolla**, que debe de destacarse es el apartado d) del artículo 147.2, donde se nos señala que todo Estatuto de Autonomía de cada Comunidad Autónoma deberá de contener las distintas competencias asumidas dentro del marco establecido en la propia Constitución, fijando de igual manera las bases necesarias para proceder al traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Asimismo, en los artículos 148 y siguientes de la misma, se nos exponen o presentan las distintas materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, esto es, **de forma potestativa**, eso sí, siempre a través de los procedimientos legalmente establecidos, como por ejemplo en el artículo 148, así como de aquellas materias sobre las que el Estado tendría en principio competencias exclusivas, artículo 149, y decimos en principio debido al amplio abanico de posibilidades de modificar dicha aseveración o atribución inicial de competencias **—mas bien del grado con que se atribuyen—**, a través de los distintos mecanismos previstos en los apartados 1.º y 2.º del artículo 150 de la Constitución.

De otra parte, en el apartado 3.º del artículo 149 de la Constitución, se establecen asimismo una serie de cláusulas tendentes a resolver los distintos problemas, **mas bien las distintas posibilidades**, que el sistemas de distribución de competencias que se acaba de exponer puede dar lugar a aparecer; en este sentido, se prevé que en el caso de materias cuya competencia no estuvieran expresamente atribuida al Estado, las Comunidades Autónomas podrán ejercer las mismas para el caso de que sus propios Estatutos de Autonomía así lo previeran; de otro lado, tratándose de materias sobre las que pudiendo, las Comunidades Autónomas sin embargo no hubieran sumido competencias, las mismas corresponderán al Estado; también se nos fija una principio de prevalencia de las normas estatales para el caso de los distintos problemas que pudieran surgir con las normas de las distintas Comunidades Autónomas, limitado sin embargo al supuesto de que la materia regulada por la misma no estuviera atribuida de manera exclusiva a la Comunidad Autónoma, y todo ello sin perjuicio de lo señalado en el artículo 150.3 de la Constitución, que limita a su vez el principio referido, al señalar que no obstante tener las Comunidades Autónomas una competencia exclusiva sobre determinadas materias, por razones en todo caso de interés general, el Estado, a través de la intervención de las Cortes Generales, podrá dictar leyes con el fin de armonizar las distintas disposiciones normativas autonómicas en las que concurrieran las circunstancias que habrían motivado la intervención de las Cortes Generales; finalmente, se nos consagra el principio de supletoriedad, al establecerse el carácter supletorio que en todo caso presenta el derecho estatal respecto del autonómico.

Centrándonos ya en el contenido o desarrollo propio del artículo 28 del **Estatuto de Autonomía**, debemos de precisar que, a diferencia de las competencias exclusivas a que se refiere el artículo 26, o de las de desarrollo legislativo a que se refiere el artículo 27, el sistema de competencias no se caracteriza en este tipo de competencias, de ejecución de la legislación del Estado, por la atribución de potestades normativas a favor de las Comunidades.

En la presente materia, se debe de partir del hecho de que las competencias ejecutivas comportan solo la capacidad de aplicación de la normativa general del sector de la actividad pública correspondiente.

De otra parte, la importancia que tiene el ejercicio de este tipo de competencias se refleja incluso sobre el propio funcionamiento del aparato

administrativo, llevando consigo asimismo una valoración del Estado de Autonomías que debe de implicar en todo caso una redistribución de la organización administrativa estatal, tanto desde la vertiente central como de la periférica, de manera paralela al traspaso de medios y personal a las Comunidades Autónomas, intentando así conseguir la plena aplicabilidad de los principios de constitucionales de descentralización y eficacia de gestión, evitando de esta manera la posible existencia de interferencias y estructuras paralelas a consecuencia de la existencia de distintos aparatos ejecutores.

Actualmente, en nuestro sistema constitucional de distribución de competencias, **frente a otros sistemas de derecho comparado que serán desarrollados en el epígrafe correspondiente**, no se observa la existencia de una distribución de competencias que garantice a las distintas Comunidades Autónomas la atribución de todas las funciones ejecutivas; así, el criterio heterogéneo seguido en los artículos 148 y 149 de la Constitución para la distribución de competencia, y singularmente para la reserva de competencias en favor del Estado, así como el principio dispositivo que resulta de la remisión a los Estatutos que para la concreta concreción de las competencias autonómicas se hace en el artículo 147.2 d), reflejarían la línea existente en el sentido referido.

En la línea que anteriormente se exponía, la atribución de competencias de ejecución de normativa estatal, excluye en principio la atribución de potestades normativas, al menos en lo que respecta a la potestad legislativa, la cual es propia de las competencias exclusivas y de desarrollo legislativo, si bien pudieran surgir distintas dudas o discrepancias para el caso de tratarse de la potestad reglamentaria.

Respecto de esta última cuestión, tratándose de la potestad reglamentaria, conviene traer a colación la tradicional distinción de los reglamentos en jurídicos o normativos y administrativos o de organización.

Respecto de los primeros, podemos hablar del ejercicio de una potestad administrativa que tendría un valor sustancialmente normativo, al tener o cumplir en este caso el Reglamento una función de complementación de la Ley; en este mismo sentido, el TC, en sus Sentencias de fecha 4 de mayo y 30 de noviembre de 1982, ha señalado que «...no se puede desconocer el valor o carácter que tiene la potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, colaboración que de acuerdo con el propio Tribunal Constitucional, solo adquiere verdadera virtualidad en delación con aquellos reglamentos en los que se acentúa la idea de ejecución o desarrollo de la Ley...», derivándose así la consideración de que los reglamentos jurídicos o normativos son o constituirían el principal exponente de la potestad reglamentaria, en la medida de que configuran el ordenamiento jurídico, pudiendo de esta manera la Administración colaborar con el Parlamento en la función legislativa.

En cuanto a los **Reglamentos administrativos o de organización**, la potestad administrativa presentaría connotaciones sustancialmente distintas, no tratándose en este caso de complementar el ordenamiento jurídico, sino de regularse a través de los mismos distintos aspectos de las organización interna del propio aparato administrativo; en este sentido, si como se sostiene, las competencias de ejecución son competencias de actividad administrativa o de realización de actos de aplicación de leyes, parece claro que, en principio, no se estaría sobrepasando el límite de la misma en la reglamentación de la estructura administrativa, que en definitiva es la encargada de gestionar los servicios públicos, siendo así posible mantener que este tipo de potestad reglamentaria forma parte del contenido propio de las competencias de ejecución.

Debe también en materia de distribución de competencias, distinguirse entre la distribución propia de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y el traspaso de los distintos servicios, medios y personal necesarios para su ejercicio, siendo así que la distribución de competencias se produce a través de la aprobación del correspondiente Estatuto de Autonomía, siempre a través de los mecanismos que en la Constitución se establecen, constituyéndose asimismo la propia Constitución y los Estatutos en los parámetros esenciales a tener en cuenta para determinar las competencias del Estado y Comunidades Autónomas; en este sentido, la **STC de 18 de marzo de 1985** viene a señalar «...la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas viene establecida en a propia Constitución, así como en los respectivos Estatutos de Autonomía...»; no obstante la diferenciación señalada entre ambos conceptos, no debe de olvidarse el valor interpretativo de tales Decretos de Transferencia, los cuales suelen contener con mayor o menor detalle una especificación de las funciones que se transfieren a la Comunidad de referencia, y las que correlativamente reserva o mantiene el Estado, quedando de este modo el papel a jugarse por los Decretos de Transferencias, como uno cuya misión sería la de concretar las competencias previamente asumidas por la Comunidad Autónoma, procediendo a interpretarse a través de los mismos el alcance del título competencial a que se refiera.

Una característica también esencial de estos últimos, los Decretos de traspaso de Funciones y Servicios, viene constituida por su no catalogación o configuración como definitivos, ya que los mismos son en todo caso susceptibles de, posteriormente, ser revisados por parte del Tribunal Constitucional, tal y como sostiene el propio Tribunal en su Sentencia de 29 de Julio de 1983.

Esta relación, sin perjuicio de la diferenciación que se ha querido dejar clara, entre las distribución de competencias y los Decretos de Traspaso, donde adquiere su máximo exponente, precisamente, es en las funciones o competencias de ejecución, y ello por cuanto que en el plano administrativota redistribución de responsabilidades publicas en un ámbito material determinado, necesariamente habrá de acompañarse de la asignación paralela de medios que se plasman en los citados Decretos de Traspaso; así, los Decretos de Traspaso, se configuran como el instrumento que permite en todo caso adaptar el aparato administrativo a la nueva distribución territorial del poder, aprovechán-

dose a trabes de los mismos todos los recursos, tanto humanos como materiales, ajustándolos asimismo a la nueva situación competencial establecidas entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Es también una característica propia de las competencias o funciones de ejecución, que las mismas se vinculan directamente a la existencia o no de los medios necesarios para su válido ejercicio, no siendo además relevante desde un punto de vista práctico, sin perjuicio de la posibilidad existente hablando desde la perspectiva teórica, proceder a diferencias tratándose de este tipo de competencias de ejecución, entre el órgano que ostenta la titularidad de la competencia y el que la ha de ejercer efectivamente.

No obstante lo señalado, no debe de considerarse que la efectiva atribución de competencias de ejecución esta indisolublemente unida, o dependa en esencia, de los Decretos de Traspaso, y ello por las amplias facultades que anteriormente hemos atribuido al Tribunal Constitucional, facultades de revisión de los mismos, sino que lo que se ha querido poner de manifiesto es la estrecha relación que existe, tratándose de competencias del tipo o en el grado de las contempladas en el artículo 28 del Estatuto de Autonomía, de ejecución de la legislación del Estado, entre las mismas y los distintos medios administrativos que han de facilitar el hacer efectivas las mismas.

Otro de los aspectos importantes respecto de este tipo de competencias, viene delimitado por la plena sujeción al principio de legalidad; así, siendo este principio, consagrado en los artículos 9 y 103 de la Constitución, uno de los principios inspiradores en la actuación administrativa, y aceptándose hoy plenamente la denominada tesis de la vinculación positiva, frente a las antiguas tesis de vinculación negativa, siendo en todo caso necesario que para la actuación administrativa exista una norma que así le faculte o ampare, a través de la cual se otorgue a la misma un poder previamente atribuido por el ordenamiento jurídico, determina el mismo que las funciones ejecutivas se deben de ejercer siempre dentro de los parámetros marcados y fijados previamente por la legislación vigente.

Refiriéndonos a las competencias de ejecución, siendo uno de los objetos, desde el punto de vista de las potestades públicas, de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la formulación que de las mismas se realiza en el Estatuto no distingue entre diferentes tipos de actuación administrativa, caracterizándose asimismo por su alcance general, sin perjuicio de la existencia de determinadas excepciones previstas en algunos de sus apartados previendo una reserva estatal en la ejecución de determinadas funciones ejecutivas; en este sentido, debe de mantenerse que las competencias de ejecución comportan el ejercicio de toda función administrativa no normativa, o como dice el Tribunal Constitucional en su Sentencia de fecha 5 de noviembre de 1981 «...**la realización de actos aplicativos de la Ley diferentes de los Reglamentos...**».

Señalada la limitación de este tipo de competencias por la propia potestad de carácter normativa, no hay base jurídica para mantener una ulterior o posterior delimitación competencial en función del tipo de actividad administrativa que pudiera ejercitarse, atribuyéndose en principio el monopolio en favor

de la Comunidad en toda actividad administrativa de ejecución en sus distintos ámbitos materiales.

En esta materia se ha planteado también por sector de la doctrina, la posible existencia de un cierto poder estatal de vigilancia o supervisión de la actuación ejecutiva de las Comunidades Autónomas, y ello como consecuencia de la articulación de competencias de ejecución en base a la diferenciación entre las instituciones políticas que han de elaborar la normativa sobre una determinada materia y las que la han de aplicar, debiendo al respecto señalar que, frente a lo acontecido en otros ámbitos de derecho comparado, en nuestro ordenamiento jurídico, en parte por la preeminencia que las competencias normativas suponen frente las de ejecución, no se puede, o harían cuando menos problemático el mantenimiento tal tesis, entender la existencia de tal supervisión estatal, y ello sin perjuicio de la existencia de algún autor que haya propugnado establecer mecanismos de control y vigilancia estatal respecto de la ejecución autonómica, que se establecerían precisamente en la misma normativa que se habría de ejecutar.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado asimismo el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de fecha 5 de Agosto de 1983, a raíz del análisis del artículo 7 del Proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, artículo que señalaba que el Gobierno velaría por la observancia de las Comunidades Autónomas de la normativa estatal aplicable, pudiendo formular los requerimientos necesarios a tal efecto, dando asimismo posibilidad de proceder a través del mecanismo del artículo 155 de la Constitución en caso de no hacer efectivos los requerimientos referidos, habiéndose declarado no obstante el mismo inconstitucional por la Sentencia referida, la cual señalaba «...es cierto que la uniformidad constitucional pretendida en la Constitución en los casos de competencias del Estado desde el punto de vista normativo, legal y reglamentario, ... quedaría desvirtuado sin la necesaria facultad de supervisión a favor del mismo...pero al fijar el contenido y alcance de función es preciso tener presente que tal autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de tales actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente establecidos, de ahí, que el mecanismo de vigilancia y control no pueda colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, al no resultar compatible tal situación con el principio de autonomía y con la esfera competencial de la que esta deriva (Sentencias del TC de 2 de Febrero de 1981 y 22 de Febrero de 1982)...».

En línea con lo expuesto parece claro que no cabe en nuestro ordenamiento jurídico la existencia de potestades de supervisión estatal que comporten una situación de dependencia de las Comunidades Autónomas, todo ello sin perjuicio de acudir a la vía jurisdiccional, o en su caso, de lo ya manifestado acerca de la posibilidad a que se refiere el artículo 155 de la Constitución, si concurrían los requisitos constitucionalmente establecidos, debiendo asimismo clarificar que la posibilidad a que se refiere el artículo 155 de la Constitución, no se puede catalogar como el medio ordinario de actuación, tal

y como así lo manifiesta la jurisprudencia del Tribunal constitucional e incluso el texto final de la Ley de Proceso Autonómico de 14 de Octubre de 1983.

Finalmente, otra de las cuestiones que se plantean relativas al ejercicio de competencias de ejecución por las Comunidades Autónomas, viene constituida por circunstancias o consideraciones tales como por ejemplo que, la Constitución exige una Ley Orgánica para poder transferir competencias de simple ejecución, frente a la exigencia de una Ley Ordinaria en el caso de competencias de legislativas, la cual podría tener su justificación en la mayor atribución de poder en la practica a través de este tipo de competencias que la que se produciría a graves de la colaboración normativa.

Asimismo, doctrinalmente, se discute el alcance que puede tener la transferencia de competencias por razón de la materia, variando las distintas posiciones, desde por ejemplo la limitación del uso de esta técnica a las competencias residuales del Estado no incluidas en los diferentes apartados del artículo 149 de la Constitución, hasta la admisión de transferencias, con mas o menos limitaciones, sobre las materias reservadas constitucionalmente como competencia exclusiva del Estado.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El desarrollo legislativo del artículo 28 del Estatuto de Autonomía, en línea con las consideraciones anteriormente emitidas, debe de limitarse en todo caso a un desarrollo reglamentario.

Así, de acuerdo a la idea analizada en el epígrafe anterior, el desarrollo legislativo, la potestad normativa en otras palabras, es una característica propia e intrínseca alas competencias exclusivas y de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas, las cuales en el ámbito concreto de la Comunidad de Madrid se contemplan y regulan en los artículos 26 y 27 del Estatuto, mientras que tratándose de competencias de ejecución, las propias del artículo 28 del Estatuto, la potestad normativa aparece excluida, si bien no se puede obviar el desarrollo reglamentario que se puede realizar por al Administración, a través de los también antes mencionados Reglamentos jurídicos o normativos y de organización o administración,

Procediéndose al estudio uno a uno de cada uno de los apartados a que se refiere el artículo 28 del Estatuto, respecto del primer apartado se antoja esencial partir de lo señalado en el artículo 149.1.17.º de la Constitución, el cual señala «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas».

En el propio precepto se nos establecen las bases de las posibilidades que respecto de la materia se otorgan a las Comunidades Autónomas, las cuales no podrán legislar sobre la materia, siendo esta una competencia reservada en exclusiva el Estado, previéndose no obstante la posibilidad de ejecutarse los servicios propios de la materia por las Comunidades Autónomas.

De otra parte, en íntima relación con esta materia, se puede observar por ejemplo, que las Comunidades si que pueden asumir competencias normativas en materia de Sanidad, de acuerdo a lo señalado en el artículo 148.1.21.º de la Constitución, que atribuye a las mismas competencias en materia de Sanidad e Higiene, sin perjuicio de las limitaciones que a su vez se establecen en el apartado 16.º del artículo 149.1 de la Constitución, el cual señala la competencia exclusiva del Estado en materia de Sanidad Exterior y Bases y Coordinación general de la Sanidad, competencias que tal y como se señalaba, en el marco concreto de la Comunidad de Madrid se ubican en el artículo 27, apartado 4.º del Estatuto, cuando dice que **«En el marco de la legislación del Estado, y en su caso en los términos que en la misma se establezcan, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materia, sanidad e higiene...»**, habiéndose plasmado tal previsión estatutaria, de forma primordial, a través de la vigente Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid 12/2001 de 21 de diciembre (BOCM núm. 306, de 26 de diciembre de 2001, corrección de errores BOCM núm. 17, de 21 de enero y núm. 69, de 22 de marzo de 2002).

En cuanto al desarrollo de las previsiones concretas a que se refiere el precepto, Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social que hubiera de prestarse en la ámbito de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la reserva que en todo caso se establece el Estado para poder inspeccionar el efectivo y adecuado cumplimiento de estas competencias por parte de la Comunidad, podemos destacar una amplia relación de disposiciones normativas, tales como el Decreto 72/1989 de 22 de junio (BOCM de 5 de julio de 1989, corrección de errores de 31 de julio de 1989) por el que se aprueba el Reglamento de Organización Básica y Funcionamiento de los Centros Hospitalarios dependientes del Servicio Regional de Salud de la Comunidad de Madrid **—suprimido hoy en día el mismo por el Servicio Madrileño de Salud, que se ha subrogado en todos los bienes, derechos y obligaciones del mismo, todo ello en virtud de la Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid 12/2001**, Decreto 187/1998 de 5 de noviembre (BOCM de 19 de noviembre de 1998, corrección de errores de 3 de Febrero de 1999), por el que se actualiza la Zonificación sanitaria, Decreto 98/1988 de 8 de Septiembre (BOCM de 23 de septiembre de 1988), por el que se aprueba el Reglamento sobre normas Básicas de Funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria en al Comunidad de Madrid, Decreto 110/1997 de 11 de septiembre (BOCM de 24 de septiembre de 1997, corrección de errores de 3 de octubre de 1997), sobre Autorizaciones de los Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de la Comunidad de Madrid, destacándose asimismo desde un punto de vista mucho mas concreto, en cuanto al ámbito de aplicación, el Decreto 44/1988 de 28 de Abril (BOPCAM de 6 de mayo de 1988), por el que se crea el Centro de Transfusión de la Comunidad de Madrid, debiendo en este punto mencionarse también lo señalado en el Decreto 60/1994 de 2 de junio, (BOCM de 24 de junio de 1994) sobre programación de la homodonación e incorporación del personal de la hermandad

de donantes de sangre de Madrid en la Comunidad Madrid, Orden 2541/1997 de 22 de diciembre (BOCM de 19 de enero de 1998), por el que se establece la autorización-homologación de los centros y servicios sanitarios relacionados con Técnicas de Reproducción Humana Asistida en la Comunidad de Madrid, así como la Orden 1989/1998 de 28 de octubre (BOCM de 20 de noviembre de 1998, sobre Autorización y Acreditación de las actividades relativas a la utilización de tejidos humanos en la Comunidad de Madrid.

En cuanto al **apartado 2.º del artículo 28.1 del Estatuto**, relativo a la gestión de las prestaciones y servicios sociales del Sistema de Seguridad Social, Insserso, hoy Imsserso, en virtud del RD 140/1997 de 31 de enero, por el cual se transformaba el Instituto Nacional de los Servicios Sociales en el Instituto de Migraciones Servicios Sociales, podemos mencionar, el **Decreto 91/1990 de 26 de octubre** (BOCM de 2 de noviembre de 1990, corrección de errores de 16 de noviembre de 21990) sobre el régimen de Autorizaciones de Servicios y Centros de Acción Social y Servicios Sociales, **Decreto 224/1998 de 23 de diciembre** (BOCM de 15 de enero de 1999), debiendo asimismo tenerse en cuenta la **Orden 762/1999 de 4 de mayo** (BOCM de 11 de mayo de 1999) de desarrollo del mismo, por el cual se aprueba la estructura orgánica del Servicio Regional del Bienestar Social, **Decreto 72/2001 de 31 de mayo** (BOCM de 4 de junio de 2001), por el que se regula el régimen jurídico básico del Servicio Público de Atención a Personas Mayores en Residencias, Centros de Atención de día y pisos tutelados, así como el **Decreto 65/1998 de 23 de abril** (BOCM de 8 de mayo de 1998), modificado por el **Decreto 54/1999 de 15 de abril**, siendo derogado este a su vez por el **Decreto 34/2001 de 1 de Marzo** (BOCM de 12 de marzo de 2001), por el que se crea el Consejo Regional de Mayores.

Sobre el **apartado 3.º del artículo 28**, debemos de poner en relación lo en el establecido con lo dispuesto en nuestra **Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad, 9/1990 de 8 de Noviembre** (BOCM de 21 de Noviembre de 1990), modificada sucesivamente por las distintas Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, así como por las distintas Leyes de Medidas Fiscales, administrativas y de Orden Social, en concreto en su artículo 9.2 h), que dice «Corresponde al Consejero de Hacienda en las materias a que se refiere esta Ley, el ejercicio de las competencias que en materia de tutela financiera de los Entes Locales y de control de las instituciones financieras y de crédito tenga atribuidas la Comunidad de Madrid».

En todo caso, deben de ponerse asimismo en relación con las competencias de ejecución a que se refiere este apartado con lo señalado en **los apartados 6.ª, 11.ª y 13.ª del artículo 149.1 de la Constitución**, que se refieren la competencia exclusiva que el Estrado ostenta en materias de Legislación Mercantil, Penal y Penitenciario, Legislación Procesal, Sistema Monetario, Divisas, Cambio, Convertibilidad, Bases de Ordenación del Crédito, Banca y Seguros, así como Bases y Coordinación de la Planificación General de la Actividad Económica.

De otra parte, respecto de este apartado se debe de citar el RD 1841/1999 de 3 de diciembre (BOCM de 28 de diciembre de 1999, corrección de errores de 29 de enero de 2000) por el cual acuerdan las condiciones del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de mediadores de seguros, respetándose en todo caso lo señalado en el artículo 149.1.11.º antes mencionado, correspondiendo en todo caso a la Comunidad de Madrid la ejecución dentro de su territorio de la Legislación del Estado sobre los Seguros contenida en la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación del Seguro Privado, modificada por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados, ejerciéndose estas competencias en todo caso respecto de los mediadores de seguros que tuvieran su domicilio social y ámbito de actuación en el territorio de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de los distintos convenios que pudieran celebrarse entre el Estado y la Comunidad de Madrid para la mutua colaboración, información y correcta gestión de las funciones y servicios correspondientes.

El apartado 4.º del artículo 28 del Estatuto se refiere por su parte a la ejecución de la legislación del Estado en materia de Asociaciones, siendo necesario mencionar en relación con este apartado lo dispuesto en el artículo 149.1.1.º de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para establecer o regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, debiendo así ponerse en necesaria relación a su vez con el artículo 22 de la misma, que regula y reconoce el derecho a la asociación.

Dicho lo cual en esta materia se hace necesario mencionar el RD 2372/1994 de 9 de diciembre (BOCM de 28 de diciembre de 1994), sobre el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Asociaciones, que atribuye a la Comunidad de Madrid funciones de o servicios de Revisto de todas las asociaciones que desarrollen de manera principal su actividad y que tengan establecido su domicilio en el territorio de la Comunidad, de las modificaciones estatutarias de las mismas, así como el ejercicio de las funciones de publicidad respecto de las mismas, existiendo asimismo determinadas funciones en las que la cooperación entre el Estado y la Comunidad de Madrid será la nota principal y característica.

Relativo a las Ferias Internacionales que se celebraren en el ámbito de la Comunidad e Madrid, competencia regulada en el apartado 5.º del artículo 28 del Estatuto, debemos detraer a colación lo señalado en la normativa propia de la Comunidad de Madrid, que como consecuencia de las competencias asumidas en la materia, posibilidad pro otra parte concedida en el artículo 148.1.12.º de la Constitución, si bien se refiere a las Ferias Interiores, que no internacionales, ha dictado la Ley 15/1997 de 25 de junio (BOCM de 7 de julio de 1997), de Ordenación de actividades Ferials en el ámbito de la Comunidad de Madrid, así como el Decreto 223/1998 de 23 de diciembre (BOCM de 18 de enero de 1999) por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/1997, normativa en todo caso referida a las Ferias Interiores, consagrada al amparo de lo preceptuado en el artículo 26.10 del Estatuto.

El **apartado 6.º del artículo 28** se refiere a las competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de Museos, Archivos, Bibliotecas y otros, cuya gestión directa no se reserve el Estado, debe de ponerse en necesaria relación con lo señalado en el artículo 149.1.28.º, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Museos, Bibliotecas y Archivos de titularidad estatal, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que la gestión de los mismos se lleve a cabo a través de las Comunidades Autónomas, debiendo a su vez señalar también que el artículo 148.1 de la Constitución, en su apartado 15.º. De otra parte, atribuye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia d Museos, Bibliotecas y Conservatorios de Música de interés para las mismas, expresándose asimismo en el mismo sentido el Estatuto de Autonomía en el artículo 26.1.18.º.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, sentadas las bases señaladas, pudiendo distinguirse distintas competencias según se trate de un tipo u otro de servicio, ya estatal, ya de interesa para la Comunidad Autónoma correspondiente, se puede observar como la inmensa mayoría de la actividad normativa se produce al amparo de las posibilidades reconocidas en el artículo 26.1.18.º del Estatuto.

En materia de aeropuertos y helipuertos de interés general cuya gestión no se reservare el Estado, debe de partirse como se viene haciendo de manera constante con las competencias que el Estado ostenta de manera exclusiva, cuales son las de aeropuertos de interés general, artículo 149.1.20.º de la Constitución, así como con el artículo 148.1.6.º de la misma, que atribuye facultades a las comunidades Autónomas para adquirir competencias en materia de aeropuertos de carácter deportivo, así como en general en todos aquellos en los que no se desarrollen actividades o actuaciones de carácter deportivo, facultad o posibilidad hecha efectiva a traves de la asunción de competencias que de manera exclusiva se menciona en el artículo 26.1.7.º del Estatuto de Autonomía.

Respecto de las competencias obre las materias a que se refiere el **apartado 8.º del artículo 28.1 del Estatuto**, Pesas y Medidas, así como Contraste de Metales, podemos referirnos al Decreto 32/1995 de 5 de abril (BOCM núm. 106, de 5 de mayo de 1995), por el que se regulan los laboratorios de ensayo y contraste de objetos fabricados con metales precioso, así como el control de estos, pudiendo también hacer referencia al Decreto 280/1999 de 16 de septiembre (BOCM núm. 235, de 4 de octubre de 1999), por el que se crea el Registro de Instrumentos de Pesaje de funcionamiento no automático y se ordena asimismo el procedimiento para su verificación después de su reparación o modificación, así como su verificación periódica.

En el **apartado 9.º del artículo 28**, referido a la reestructuración e implantación de sectores industriales, en el ámbito concreto de la Comunidad de Madrid podemos referirnos a una amplia actuación de carácter reglamentario desarrollada en ejecución de las competencias que sobre la materia ostenta el Estado, premisa asimismo consagrada en el propio apartado cuando establece la sujeción en todo caso a los Planes previamente fijados por el Estado.

Así, podemos destacar, el Decreto 253/2001 de 8 de noviembre (BOCM de 17 de diciembre de 2001, corrección de errores de 20 de febrero de 2002), por el que se Unifican los Procedimientos relacionados con la inscripción en los Registros de Empresa de Actividades Industriales Reguladas, el Decreto 111/1994 de 3 de noviembre (BOCM de 25 de noviembre de 1994), modificado posteriormente por el Decreto 114/1997 de 18 de septiembre (BOCM de 29 de septiembre de 1997), así como por el Decreto 38/2002 de 28 de febrero (BOCM de 13 de marzo de 2002), por el que se regulan las Entidades de Inspección y Control Industrial, pudiendo desde un punto o ámbito mucho mas concreto hacerse referencia al Decreto 47/1998 de 26 de marzo (BOCM de 2 de abril de 1998), dictado en relación con el Decreto 886/1998 de 15 de julio, sobre Prevención de Accidentes en determinadas actividades de carácter industrial, así como el Decreto 2/1995 de 19 de enero (BOCM de 2 de marzo de 1995, corrección de errores de 22 de marzo de 1995) por el que se regula la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes.

Por su parte, el **apartado 10.º del artículo 28** se refiere a los productos farmacéuticos, realizándose las competencias de ejecución de la Comunidad propias del artículo 28 del Estatuto de Autonomía, de las competencias que con carácter exclusivo atribuye al Estado en esta materia el artículo 149.1.16.º de la Constitución, en cuanto a la Legislación sobre los mismos, y todo ello sin perjuicio de no desconocerse la existencia de la Ley 19/1998, de 25 de noviembre (BOCM de 3 de diciembre de 1998) de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid, normativa, que si bien al amparo de lo que se acaba de exponer no habría sido posible su regulación y consiguiente aprobación por la Comunidad de Madrid, se entiende que por su aparato legislativo, debe de entenderse dictada al amparo de las Leyes 25/1990 de 20 de diciembre, Ley del Medicamento, así como de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de servicios de las Oficinas Farmacéuticas, ambas estatales, dictadas al amparo del referido artículo 149.1.16.º de la Constitución, encontrando la cobertura jurídica en virtud de las atribuciones que a favor de la Comunidad se establecen en el **artículo 27.4 del Estatuto**, que atribuye a la misma competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución, siempre dentro de los marcos previamente fijados por el Estado en materia de Sanidad e Higiene.

Pues bien, en esta materia, podemos destacar el Decreto 115/1997 de 18 de septiembre (BOCM de 24 de septiembre de 1997), modificado posteriormente por el Decreto 259/2001 de 15 de noviembre (BOCM de 10 de diciembre de 2001), por el que se establece la Planificación Farmacéutica, los Criterios de valoración de conocimientos académicos y experiencia profesional, los horarios y turnos de guardia, así como el procedimiento de autorizaciones de Oficinas de Farmacia en la Comunidad de Madrid, y de manera mucho mas concreta, el Decreto 14/1995 de 23 de febrero (BOCM de 10 de marzo de 1995), por el que se regulan los requisitos para las autorizaciones en los establecimientos de óptica de la Comunidad de Madrid.

El **apartado 11.º del artículo 28** se refiere las competencias de ejecución en materia de Propiedad Intelectual e Industrial, materia sobre la que

la competencia exclusiva que el Estado ostenta sobre la misma se consagra en el artículo 149.1.9.º de la Constitución, destacándose en esta materia el Decreto 281/2001, de 20 de diciembre (BOCM núm. 42, de 19 de febrero de 2002), por el que se crea o establece el Registro Territorial de la propiedad Intelectual de la Comunidad de Madrid, fijándose asimismo la fecha de inicio de las actuaciones por parte del mismo.

En esta materia debe de destacarse asimismo el Decreto 288/2002 de 22 de marzo, sobre el Traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de ejecución de la Legislación Estatal.

La materia a que se refiere el **apartado 12.º del artículo 28 del Estatuto**, se refiere a la Legislación Laboral, siempre dentro de las amplias limitaciones consagradas dentro del artículo 149.1.7.º de la Constitución, pudiendo observarse distintas disposiciones reglamentarias de ejecución en sectores como el Trabajo y Empleo, la Formación Profesional, las Mutualidades de Previsión Social, las Cooperativas, así como la Economía Social.

Así, por ejemplo, en materia de Trabajo y Empleo podemos mencionar los Decretos 248/2001 de 27 de diciembre (BOCM de 28 de diciembre de 2001) y 204/2000 de 14 de septiembre (BOCM 26 de septiembre de 2000), por los que se regulan respectivamente las Estructuras del Servicio Regional de Empleo, OOAA creado por la Ley 5/2001 de 3 de junio (BOCM de 11 de julio de 2001), modificada posteriormente por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social 14/2001 de 26 de diciembre (BOCM de 28 de diciembre de 2001), y del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, OOAA creado por la Ley 23/1997 de 19 de noviembre (BOCM de 27 de noviembre de 1997) modificada asimismo como sucedía con el Servicio Regional de Empleo por la Ley 14/2001 de 26 de diciembre.

También se puede destacar en el ámbito de Trabajo y Empleo, el Decreto 103/1997 de 31 de julio (BOCM de 11 de agosto de 1997), afectado en determinados aspectos, en concreto en materia de ocupación y funciones del mismo por el Decreto 36/2001 de 8 de marzo, por el que se crea el Consejo de Relaciones laborales de la Comunidad de Madrid, así como la Resolución de 6 de marzo de 2001 (BOCM de 29 de marzo de 2001), de la Dirección General de Trabajo, relativa a las normas de funcionamiento del Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación.

De otra parte, en materia de Formación Profesional, podemos destacar el Decreto 35/2001 de 8 de marzo (BOCM de 16 de marzo de 2001), por el que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de la Comunidad de Madrid, para finalmente referirnos en materia de Cooperativas, al Decreto 259/2000 de 7 de diciembre (BOCM de 21 de diciembre de 2000), por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cooperativismos de la Comunidad de Madrid, y en materia de Economía Social, al Decreto 40/2001 de 22 de marzo (BOCM de 5 de abril de 2001), por el que se crea el Consejo de Promoción de la Economía Social de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, ya concluyendo el desarrollo, en el presente caso reglamentario, que en ejecución de las competencias a que se refiere el **artículo 28** del Estatuto se han ejecutado por la Comunidad de Madrid, el **apartado 13.º** del referido artículo 28 se refiere al transporte de viajeros y mercancías con origen y destino en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, todo ello dejando a salvo la ejecución directa por parte del Estado.

Con carácter previo al estudio de las distintas disposiciones normativas reglamentarias dictadas o desarrolladas por la Comunidad en la materia, debemos hacer mención a la posible confusión que de la redacción del concreto apartado pudiera derivarse si se pusiera el mismo en la necesaria relación con otros preceptos jurídicos que se refieren a la materia, como son los artículos 148.1.5.º y 149.1.20.º y 21.º de la Constitución, así como el 26.1.6.º del propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Así, el artículo 148.1.5.º de la Constitución da la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de transporte terrestre, en concreto por carretera, ferrocarril y por cable, siempre que el transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de referencia.

De otra parte, el artículo 149.1, apartados 20.º y 21.º, reserva como competencia exclusiva del Estado la materia de Transportes Terrestre siempre que discurran los mismo por el territorio de mas de una Comunidad Autónoma, y en todo caso el transporte aéreo.

De lo señalado se observa o desprende que las Comunidad tiene en todo caso vedado el Transporte aéreo, en todo caso, y únicamente tienen competencia para regular o legislar sobre el Transporte Terrestre, por ferrocarril, carretera o cable, cuando el mismo se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, posibilidad esta contemplada en el artículo 26.1.6.º del Estatuto, mientras que en el caso de las competencias a que nos referimos en el artículo 28.13.º, nos estamos refiriendo a competencias estatales, es decir, transportes que se desarrollen o afecten al territorio de mas de una Comunidad Autónoma, que sin embargo se podrán ejecutar por la Comunidad en el caso de que, tanto el inicio como el destino final, estuvieran en el propio territorio de la Comunidad de Madrid.

Dicho lo cual, se observa que la mayor parte de las disposiciones reglamentarias normativas en la materia se dictan en aplicación de las competencias exclusivas que la Comunidad de Madrid se atribuye en el artículo 26.1.6.º del Estatuto, relativas en todo caso a transportes que se desarrollan íntegramente en el territorio de la Comunidad, tales como el Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolitano de la Comunidad de Madrid, 49/1987 (BOCM de 9 de junio de 1987, modificado por Decretos 115/1993 de 21 de octubre, 245/2000 de 30 de noviembre y 126/2001 de 2 de agosto, el Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Viajeros del Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid, 79/1997 (BOCM de 21 de julio de 1997), modificado por Decretos antes citados de 30 de noviembre de 2000 y 2 de agosto de 2001, Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A.,

206/2000 de 14 de septiembre (BOCM de 19 de enero de 2001), así como el Decreto por el que se constituyen las Juntas Arbitrales del Transporte de Madrid, 42/1991 de 24 de mayo (BOCM de 31 de mayo de 1991).

Como conclusión a todo lo que se acaba de exponer, en íntima relación con todo lo señalado, debe de llamarse la atención para con el contenido del **aparato 2.º del artículo 28** del Estatuto, en el cual se vuelve a poner de manifiesto el carácter esencialmente reglamentario de todas y cada una de las disposiciones o formas de ejecución de la normativa estatal a adoptarse por la Comunidad de Madrid, además de ponerse de manifiesto asimismo, en todo caso, la necesaria concordancia que debe de existir entre la actividad autonómica a que nos referimos, actuación de ejecución de la normativa estatal en las materias a que se refiere el artículo 28 del Estatuto, para con la propia normativa estatal de carácter reglamentario que pudiera dictarse por el Estado.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO/ESTATAL

En el ámbito del Derecho comparado, de carácter autonómico, sobre las distintas disposiciones que en los distintos Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas se establecen acerca de las competencias, grado o forma en que las mismas se ejercen, así como materias en que recaen, vamos a referirnos de manera muy sucinta a la regulación que se establece en las distintas Comunidades.

Así, en la **Comunidad Autónoma de Asturias**, Estatuto de Autonomía aprobado por **Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre**, se inicia la regulación de la materia con una disposición o premisa general, que señala en su artículo 14.2 «En cualquier caso, el Principado de Asturias podrá asumir las competencias que la Legislación del Estado reserve a las Comunidades Autónomas».

Continúa asimismo señalando el artículo 12.º del mismo, ahora ya referido al concreto ámbito de las competencias de ejecución de la Legislación del Estado, «Corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezcan en materias tales como:

- a) Ejecución en su ámbito territorial de los Tratados Internacionales que afecten a las materias propias de competencia del Principado de Asturias.
- b) Puertos, aeropuertos y helipuertos de interés general, en todos aquellos casos en que el Estado no se reserve su gestión directa.
- c) Transporte de mercancías y viajeros, cuyo origen, inicio, así como destino final se encuentren dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, todo ello sin perjuicio de la gestión directa que se reserve el Estado.

Asimismo, debemos destacar lo señalado en la Disposición Transitoria 4.^a, relativa a la forma de hacer efectiva la efectiva transferencia de los bienes y servicios necesarios para hacer efectivo el traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Asturias, regulándose asimismo en el artículo 15.º del Estatuto la delimitación territorial del ámbito de aplicación de las competencias, estando sujeto en todo caso el mismo al ámbito territorial de la Comunidad de referencia.

En el caso de **Cantabria**, con Estatuto de Autonomía aprobado por **LO 8/1981 de 30 de diciembre**, el artículo 26 del Estatuto de Autonomía de la misma señala «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria, en los términos que su legislación establezca, así como de acuerdo a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en,

- a) Aeropuertos de interés general, salvo en todos aquellos casos en que el Estado no se reserve su gestión directa.
- b) Sector Público Estatal en el ámbito de la Comunidad Autónoma.
- c) Transporte de mercancías y viajeros, con origen, inicio y destino final en el ámbito territorial de la misma, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

Asimismo, el artículo 33 del Estatuto se refiere al ámbito territorial de aplicación de las competencias que le son propias, limitándolo al ámbito territorial de la misma, refiriéndose la Disposición Transitoria 7.^a a la forma de llevar a cabo de forma eficaz la transferencia de las funciones y servicios necesarios para llevar a cabo el ejercicio de las competencias propias asumidas pro la misma.

Interesa destacar aquí, la muy parecida regulación que se establece de las competencias de ejecución entre ambas Comunidades Autónomas, Asturias y Cantabria, tanto en cuanto a la formulación de las mismas, como en cuanto a las concretas materias sobre las que se proyectan las competencias, sin perjuicio del carácter común, ya no solo entre estas dos Comunidades Autónomas, sino entre todas, de la similar regulación que se establece acerca de las limitaciones territoriales de ejercicio de las competencias asumidas, así como las relativas a la forma de mas eficaz de transferencia, arbitrándose los medios y mecanismos necesarios, normalmente a través de la intervención de las Comisiones Mixtas de Transferencias.

En el caso de **Andalucía**, cuyo Estatuto de Autonomía fue aprobado por **LO 6/1981 de 30 de diciembre**, el artículo 42 del Estatuto de la misma comienza señalando «Corresponde a la Comunidad de Andalucía, las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias previstas en este Estatuto, que se ejercerán por la misma respetándose en todo caso los principios reconocidos en la Constitución Española y en el Estatuto».

Por su parte, el artículo 42.2, en su apartado 2.º.3 señala que «La Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias ejecutivas, que comprende las funciones ejecutivas, incluida la potestad de organización de su

propia Administración, y en general aquellas funciones/actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como cuando proceda, la aprobación de las disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa estatal».

En esta Comunidad Autónoma, interesa destacar una enumeración de principios que se produce en el artículo 44 del Estatuto, donde se señala «Todas las actuaciones de Andalucía en materia competencial se regirán por los principios de eficacia, y coordinación entre las Administraciones Públicas responsables».

También conviene hacer mención a lo señalado en el artículo 85 del Estatuto, que en su apartado 1.º consagra «En el ámbito de las competencias a que se refiere este Estatuto de Autonomía, le corresponde asimismo a la Comunidad Autónoma, el ejercicio de todas aquellas competencias que por su naturaleza resulten inherentes a su ejercicio», para inmediatamente a continuación señalar «El ejercicio de las funciones y servicios inherentes, se entenderá en todo caso conforme a lo señalado y consagrado en el Título VIII de la vigente Constitución Española».

Por su parte, el artículo 235 del mismo se refiere asimismo a la ejecución de las competencias, esta vez ya no de ámbito estatal, sino europeo, al referirse el mismo al ámbito de las competencias de la Unión Europea.

Finalmente, y en los mismos términos que se viene exponiendo acerca de la eficacia o limitación territorial para el ejercicio de las competencias que pudieran asumirse por la Comunidad Autónoma, así como la forma de arbitrase los mecanismos para hacer efectiva la transferencia efectiva de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las competencias asumidas por la misma, se manifiestan el artículo 43 y la Disposición Transitoria 1.ª del Estatuto de Autonomía.

En concreto, el artículo 43, referido al ámbito territorial de eficacia, se pronuncia en los siguientes términos, «La eficacia se limita al ámbito territorial de la Comunidad, excepto en los supuestos a que se refiere el Estatuto y otras disposiciones jurídicas, que establecen o señalan una eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y actos de la Comunidad, correspondiéndose en los supuestos de eficacia extraterritorial, el ejercicio de las competencias sobre las partes del objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas».

En el Estatuto de Autonomía de **Cataluña**, aprobado por **LO 4/1979 de 18 de diciembre**, el artículo 112 del mismo señala «Corresponde a la Generalidad, en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que engloba la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia Administración, y en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública Catalana».

En cuanto a la limitación territorial de eficacia, así como a la forma más efectiva de articular el traspaso de funciones y servicios inherentes al ejercicio

de las competencias que por la misma se asumen, sea el grado que sea con el que las asuman, se refieren respectivamente el artículo 115 y la Disposición Transitoria 6.^a del Estatuto.

Obsérvese la similar regulación jurídica que se produce entre los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña, siendo prácticamente idéntica la formulación del contenido de las competencias de ejecución de las mismas, así como de la eficacia o limitación territorial de las mismas.

En siguiente lugar, en la Comunidad Autónoma de **Galicia**, con Estatuto de Autonomía aprobado por **LO 1/1981 de 6 de abril**, el artículo 29.º de su EEAA señala «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia la ejecución de la legislación del Estado en las distintas materias que se relacionan a continuación...», procediéndose en el mismo posteriormente a relacionar una serie de materias en las cuales se ejercerían el tipo de competencias de ejecución a que estamos refiriéndonos en todo el artículo, refiriéndose asimismo el artículo 5 del EEAA a todas aquellos supuestos en que las competencias de ejecución sean atribuidas con tal carácter, y a través de LO por parte del Estado.

Respecto de la forma de hacer efectivas las competencias, así como las disposiciones relativas a la limitación territorial de eficacia de las mismas, se refieren respectivamente la Disposición Transitoria 4.^a y el artículo 37 del Estatuto de Autonomía.

Respecto de la Comunidad Autónoma del **País Vasco**, cuyo Estatuto de Autonomía es aprobado por **LO 3/1979 de 18 de diciembre**, el artículo 12.º del EEAA parte de la disposición general de que corresponde al País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en una serie de materias que en el mismo se especifican, para posteriormente señalar asimismo en el artículo 20.º, de igual manera que se hacía en Galicia en los términos antes referidos, que corresponden al País Vasco las competencias de ejecución de la legislación del Estado en todas aquellas materias que por LO le transfiera o delegue el Estado, según la Constitución y a petición del Parlamento Vasco.

En esta Comunidad Autónoma puede observarse una atribución de funciones en materia de,

- a) Ferias Internacionales que se celebraren en el País Vasco
- b) Sector Público estatal en el ámbito territorial del País Vasco
- c) Puertos y Aeropuertos de interés general, si el Estado no se reservare la gestión directa de los mismos
- d) Ordenación del Transporte de mercancías y viajeros, cuyo origen, inicio y destino tenga lugar dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurren por las infraestructuras de titularidad estatal a que se refiere el artículo 149.1.21.º de la Constitución, sin perjuicio de la posible ejecución directa que se reservara el Estado.

Asimismo, en la Disposición Transitoria 2.^a, así como en el artículo 20.º del EEAA se incide en la forma de hacer efectiva el ejercicio de las distintas competencias asumidas de ejecución de la legislación el Estado, así como la

limitación territorial a la cual se circunscribiría en todo caso el válido ejercicio de las mismas.

Continuando con la Comunidad Autónoma de **Aragón**, Estatuto de Autonomía aprobado por **LO 8/1982 de 10 de agosto** se establecen una serie de disposiciones generales, mas bien principios de carácter general, en torno a las distintas competencias que se pueden asumir por la referida Comunidad Autónoma, en su artículo 70, donde se distinguen competencias ejecutivas, exclusivas, así como de carácter compartido, que en todo caso deben de ejercitarse de acuerdo a la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Las concretas competencias de ejecución de la legislación del Estado se detallan en el artículo 77 del Estatuto, que señala que Aragón podrá dictar Reglamentos para la regulación de sus propias competencias funcional y de organización de los servicios necesarios para la ejecución de la legislación del Estado, pudiendo en general ejercer todas aquellas funciones y actividades que el Ordenamiento Jurídico atribuye a la Administración Pública.

Entre otras, podemos mencionar como competencias de ejecución de la legislación del Estado, la que corresponde a

- a) Ferias Internacionales a desarrollarse en el territorio de Aragón
- b) Aeropuertos y Helipuertos de interés general, en todos aquellos casos en que el Estado no se reserve la gestión directa, así como aquellos transportes que desarrollándose por infraestructuras de titularidad estatal, tampoco se hubiera el Estado reservado la gestión directa de los mismos
- c) Realización de obras de interés general por la Administración Autonómica en virtud de mecanismos de colaboración con el Estado, en los que se fijaran los plazos de ejecución y la financiación de las mismas.

De otra parte, se establece en el artículo 80 del mismo una Cláusula llamada de cierre, que viene a señalar que la Comunidad Autónoma asume las competencias expresadas en este artículo, las específicas expresadas en este título, lo cual sin embargo no excluye la posibilidad de adquirir otras de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en el propio Estatuto de Autonomía.

Finalmente, en el artículo 93 del Estatuto se hace referencia las distintas competencias a desarrollarse en ejecución de la legislación de la Unión Europea, para en la Disposición Transitoria referirse a la forma de arbitrar eficazmente la transferencia de los servicios y funciones necesarios para el válido ejercicio de las funciones que se hubieran asumido, concluyéndose en el artículo 9.º del Estatuto con las limitaciones territoriales de eficacia del ejercicio de sus distintas competencias, sin perjuicio de las situaciones que expresamente se exceptuaran o hubieran de regirse por el Estatuto Personal u otras reglas de extemporaneidad.

Refiriéndonos a la Comunidad Autónoma de **La Rioja**, CUYO Estatuto de Autonomía es aprobado por **LO 3/1982 de 9 de junio**, el artículo 11.º del Estatuto de Autonomía se refiere a las competencias de ejecución de la legis-

lación del Estado, en los términos que se establezcan en las leyes, y en su caso en los términos que establezcan las normas reglamentarias dictadas por el Estado, pudiendo distinguirse competencias en materia de,

- a) Sector Público estatal dentro del propio ámbito territorial de la CCAA.
- b) Aeropuertos de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado.
- c) Transporte de mercancías y viajeros cuyo origen, inicio y destino final tengan lugar en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En la Disposición Transitoria 8.^a se establecen las disposiciones relativas a la forma de arbitrar de la forma más eficaz posible la válida transferencia de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma.

Respecto de la Comunidad Autónoma de **Valencia**, Estatuto de autonomía aprobado por **LO 5/1982 de 1 de julio**, en los artículos 51.^o y 49.^o del Estatuto se establecen una serie de disposiciones acerca de las diferentes competencias de la Comunidad Autónoma, relativas respectivamente a las de ejecución de la legislación del Estado, artículo 51, que señala o atribuye competencias a la Comunidad Autónoma en materia de,

- a) Ferias Internacionales en el territorio de la Comunidad Autónoma
- b) Salvamento Marítimo, Vertidos industriales y contaminantes a las aguas territoriales del Estado desde el Litoral valenciano.
- c) Régimen jurídico de las asociaciones cuyo ámbito principal de actuación sea el territorio de la Comunidad Autónoma.
- d) Puertos y Aeropuertos de interés general cuya gestión directa no se hubiere reservado el Estado.

Así como a la forma y supuesto de ejecutarse por la Comunidad la Legislación proveniente de la Unión Europea en aquellas materias de su competencia.

En cuanto a la forma de llegar a un traspaso eficaz de los medios y servicios necesarios para el ejercicio de las competencias asumidas, las mismas se refieren concretamente en la Disposición Transitoria 1.^a, mientras que la eficacia territorial se regula en el artículo 7.^o del Estatuto de Autonomía.

Respecto de la Comunidad Autónoma de **Murcia**, con Estatuto de Autonomía aprobado por **LO 4/1982 de 9 de junio**, las distintas competencias que se asumen por la misma, en concreto las de ejecución de la legislación del Estado, se ubican en el artículo 12.^o del Estatuto, estableciendo como aspecto diferenciador de toda la normativa que hasta ahora se viene estudiando, que se refiere también a la ejecución de la normativa reglamentaria dictada por el Estado en ejecución de su normativa de rango legal, así como de la normativa de las Organizaciones Internacionales en lo que afecta a materias de su competencia.

Respecto de la más eficaz forma de arbitrar el traspaso de competencias, así como en cuanto a la eficacia territorial de las competencias a ejecutarse

por la misma, se refieren respectivamente la Disposición Transitoria 5.^a y el artículo 15.º del Estatuto.

En **Castilla-La Mancha y Castilla y León**, con Estatutos de Autonomías aprobados respectivamente por **LO 9/1982 de 10 de agosto** y **4/1983 de 25 de febrero**, la materia se regula respectivamente en el artículo 33 del Estatuto, funciones de ejecución de la legislación del Estado, así como en el 36, refiriéndose ambos preceptos a las competencias en materia de,

- a) Aeropuertos de interés general cuya gestión directa no se hubiere reservado el Estado.
- b) Transportes de mercancías y personas cuyo origen, inicio y destino final estuviera en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Regulándose las distintas disposiciones acerca de la forma de arbitrar el traspaso de competencias y la eficacia territorial en el ejercicio de las mismas en las Disposiciones Transitorias 5.^a y 3.^a respectivamente, y en los artículos 39 y 32 respectivamente.

La Comunidad Autónoma de **Islas Canarias**, con **Estatuto de Autonomía aprobado por LO 10/1982 de 10 de agosto**, regula la presente materia a traves de una serie de disposiciones o principios generales aplicables a todo tipo de competencias a ejercitarse por la misma, artículo 35 de su Estatuto de Autonomía, para de manera mas especifica referirse a las competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de Ferias Internacionales a celebrarse en el territorio de la Comunidad Autónoma y de Puertos y Aeropuertos de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado, artículo 33 del Estatuto, regulando finalmente la forma de arbitrar el traspaso de los medios, servicios y funciones necesarios para hacer efectivas las competencias, así como la limitación territorial de la eficacia de las competencias a ejercitarse por la misma en la Disposición Transitoria 3.^a y en el artículo 40 del Estatuto.

En la Comunidad Autónoma de **Extremadura**, cuyo **Estatuto de Autonomía fue aprobado por LO 1/1983 de 25 de febrero**, como principales características podemos mencionar el establecimiento asimismo de una serie de principios generales, artículo 14 del Estatuto, las materias concretas en las que se desarrollaran competencias de ejecución de la legislación del Estado, artículo 9, pudiendo destacarse las reatabas a las Asociaciones que desarrollen sus funciones principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma, así como el establecimiento, no en una Disposición Transitoria, sino en una Adicional, la 3.^a, las disposiciones acerca de la forma de llevar a cabo el ejercicio de las competencias asumidas.

En la Comunidad Autónoma de **Navarra**, con Estatuto de Autonomía aprobado por **LO 13/1982 de 10 de agosto**, las disposiciones y principios generales se contiene en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía, las especificas en materia de ejecución de la legislación del Estado en el 58, pudiendo desatracarse entre otras las relativas a Ferias Internacionales y Aeropuertos de interés general en las que concurren las características que se viene señalando al respecto en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, para finalmente

referirse la Disposición Transitoria 4.^a del Estatuto a la forma de llevar a cabo la transferencia de los medios y servicios, y el artículo 43 a la eficacia territorial, con la particularidad de que en el mismo se establecen como excepciones, la eficacia personal que en los supuestos previstos en los Convenios para materias fiscales pudieran establecerse entre el Estado y la Comunidad, así como otro tipo de excepciones, como serían las que se establecieran por las normas dictadas por las Instituciones Forales.

Finalmente, para concluir, en la Comunidad de **Baleares**, cuyo Estatuto de Autonomía se aprueba por **LO 2/1983 de 25 de febrero**, en los artículos 37, 38 y 85 se establecen determinadas disposiciones o principios generales, así como las concretas referencias a este tipo de competencias de ejecución de la legislación del Estado en el artículo 32, que destaca entre otras,

- a) Ordenación de Transportes en los que concurren las características mencionadas para todas las Comunidades Autónomas.
- b) Puertos y Aeropuertos en idéntica situación.
- c) Vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado en el litoral Balear.
- d) Gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre, respetándose en todo caso el régimen general sobre Dominio Público a que se refiere la Constitución Española, especialmente en los que se refiere a la concesión de autorizaciones.
- e) Ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general.
- f) Policía administrativa en la zona de Dominio Público Marítimo Terrestre, concesiones y amarres.

De otra parte, en los artículos 101 y 109 del Estatuto se establecen determinadas disposiciones acerca de la forma de ejecutar la legislación procedente de la Unión Europea en las materias de su competencia, para finalmente referirse las Disposición Transitoria 1.^a y el artículo 83 al forma de traspasar los bienes y servicios necesarios para la válida ejecución de las competencias asumidas, así como la eficacia territorial de tales competencias.

No quisiéramos finalizar la exposición acerca del derecho comparado sin referirnos al sistema seguido en otros ordenamientos jurídicos en materia de competencias de ejecución de la legislación estatal, obviamente para los casos de **Estados Federales o de Autonomías**, en definitiva, Estados donde se haya producido una auténtica descentralización en el ejercicio de las competencias.

Así, en **Alemania**, se asegura prácticamente a todos los estados miembros que la componen, el monopolio en el ejercicio de las funciones ejecutivas, organizándose en torno a estos estados el aparato administrativo, sin perjuicio de las concretas excepciones previstas en la Constitución.

Otro ejemplo de la forma de arbitrarse el ejercicio de este tipo de competencias en el ámbito comparado europeo, lo tenemos en el **Sistema Italiano**, donde en virtud de su Ley de 2 de julio de 1975, se establecen una serie de medidas tendentes a conseguir una mayor racionalidad administrativa,

poniendo especial énfasis en la necesidad de identificar las concretas materias por sectores objetivos, todo ello al margen de las competencias de los Ministerios y sin perjuicio de la facultad de hacer uso del instrumento de las delegaciones de materias para complementar los distintos bloques orgánicos.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

En este último apartado, vamos a examinar algunas de las Sentencias dictadas por el TC, relativas en todo caso a las competencias en virtud de las cuales las distintas Comunidades Autónomas ejercitan o ejecutan la legislación estatal.

Así, podemos destacar entre otras, las Sentencias 103/1997 de 20 de mayo (RTC 1997, 103), 52/1993 de 11 de febrero (RTC 1993, 52), 67/1992 de 30 de abril (RTC 1992, 67), 46/1992 de 2 de abril (RTC 1992, 46), 179/1989 de 2 de noviembre (RTC 1989, 179), 170/1989 de 19 de octubre (RTC 1989, 170) y 258/1988 de 22 de diciembre (RTC 1988, 258).

En las referidas Sentencias, se establecen diferentes consideraciones acerca de los distintos problemas o problemática que en la práctica, por muy clara que en un principio pudiera parecer, plantea la concreta y exacta distribución de competencias entre distintas Administraciones Públicas, a la que se refieren como punto de partida los artículos 148-150 de la Constitución, desarrollados posteriormente por la amplísima legislación al respecto, no solo del Estado, sino también de las distintas Comunidades Autónomas, centrándose en este caso concreto las Sentencias mencionadas, en la problemática existente entre el Estado de la Nación y la Comunidad Autónoma de Madrid.

Así por ejemplo, en la Sentencia de 20 de mayo de 1997, se plantean distintos problemas sobre la forma o alcance de la interpretación que debe darse a la competencia del Estado, que tiene atribuida de manera exclusiva en el artículo 149.1.13.º de la Constitución, en materia de Bases y Coordinación General de la Planificación General de la Actividad Económica, planteándose asimismo distintos problemas relacionados con otras competencias en materia de posible vulneración de la legislación básica que el Estado ostenta en materia de Función Pública, artículo 149.18.º de la Constitución, problemática que surgiría obviamente cuando por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el presente caso la Autónoma Madrileña, se procede a llevar a cabo al competencia asumida por la misma en materias directamente entroncadas con las señaladas en los artículos referidos de la Constitución, todo ello partiendo de que las distintas competencias se pueden ejercitar en dos formas esenciales de intensidad, o en dos grados o escalas distintas, en las cuales las diferencias no son tan claras y evidentes como pudiera parecer, entremezclándose en un considerable número de situaciones, competencias a que se refieren los artículos 27 y 28 del Estatuto de Autonomía, referidos **respectivamente** al desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución en los términos que establezca el Estado, dentro siempre de los límites de estar

refiriéndonos a la legislación básico del Estado, así como de ejecución de la legislación del Estado, se entiende en todas aquellas materias en las que el Estado ostentaría competencia exclusiva sobre las mismas, artículo 149.1 de la Constitución.

Asimismo, en la Sentencia de 11 de febrero de 1993, se plantea el problema de la interpretación que habría de dar a la dicción de los artículos 148.1.22 y 149.1.29 de la Constitución, que señalan respectivamente «...las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ...coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que una Ley orgánica establezca...», «...el Estado tiene competencia exclusiva en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en sus Estatutos de Autonomía en el marco de lo señalado por una Ley Orgánica...», y ello ante la asunción de competencias que con carácter exclusivo se determina en el Estatuto de Autonomía de la Comunidades, artículo 26.1.28 del mismo, el cual debe de interpretarse conjuntamente con la LO 4/1992 de 8 de julio (BOCM núm. 172, de 21 de julio), de Coordinación de Policías Locales, con las modificaciones de la Ley 15/2000 de 21 de diciembre (BOCM núm. 307, de 27 de diciembre).

Lo mismo cabría predicarse del contenido de la **Sentencia de 19 de octubre de 1989**, en la se viene a interpretar la relación existente entre los artículos 148.1.8 de la Constitución, que señala la posibilidad de las Comunidades Autónomas de asumir competencias en materia de «...gestión en relación con la protección del medio ambiente...», y lo señalado de otro lado en el artículo 149.1.23 de la Constitución, que se refiere a la competencia que con carácter exclusivo ostenta el Estado en materia de «...legislación básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección...», materia respecto de la cual se han asumido competencias por al Comunidad de Madrid al amparo de lo notable en el artículo 27.º del Estatuto de Autonomía, de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución dentro del marco de la legislación básica del Estado, en los términos establecidos en la misma.

Artículo 29

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

2. Para garantizar una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades o desequilibrios que puedan producirse, la Comunidad Autónoma facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este artículo aborda la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza. El artículo 149.1.30 de la Constitución Española (en adelante CE) atribuye al Estado la competencia exclusiva en: «*Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.*» De este modo, la competencia sobre la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades es una competencia compartida, puesto que la misma no se residencia de forma exclusiva ni en el Estado ni en la Comunidad de Madrid.

Recordemos brevemente a estos efectos que, dentro de los supuestos de competencia compartida, señala Cazorla Prieto², aquellos en que la legislación compete al Estado y la ejecución puede ser competencia de las Comunidades Autónomas –son las denominadas competencias exclusivas

¹ Redacción dada a este artículo por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo (BOE 25 de marzo de 1994, corrección de errores BOE 15 de abril de 1994), si bien su numeración actual ha sido asignada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

² Cazorla Prieto y otros. Temas de Derecho Constitucional. Ed. Aranzadi 2000, p. 313.

limitadas (desde la órbita del Estado)– y aquellos supuestos en los que el Estado se reserva la legislación básica sobre una materia y las Comunidades Autónomas pueden asumir el desarrollo legislativo y la ejecución de las mismas.

Este segundo supuesto es el que contempla el artículo 29.1 del Estatuto madrileño (en adelante EACM), teniendo que traer a colación necesariamente la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la interpretación que ha de darse a las bases, principios y directrices. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha analizado las nociones material y formal de bases recogiendo los dos requisitos esenciales del concepto, a saber, en primer lugar, que no se agote la regulación de la materia vaciando y cercenando las competencias autonómicas y, en segundo lugar, que en la definición de las bases se observe la necesaria seguridad jurídica (STC 13/1983 o más recientemente la STC 223/2000, entre otras³).

En definitiva, la Comunidad de Madrid tiene que desarrollar su política educativa dentro de los límites establecidos por la Constitución Española, del Estatuto de Autonomía y de la legislación básica del Estado. Dichas normas estatales, a las que se refiere el apartado 1 del artículo 29 EACM, son la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Además, como hemos señalado anteriormente, el artículo 149.1.30 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 CE. El desarrollo de la política educativa autonómica en el marco de unas bases garantiza la homogeneidad e igualdad del servicio público educativo, de modo que el mínimo común denominador ha de extenderse a la organización del sistema educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección.

En esta línea de garantía de homogeneidad de la enseñanza se sitúan los mecanismos que contempla el apartado segundo del artículo 29 EACM, en primer lugar facilitando a la Administración General del Estado cuanta información le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo y, en segundo lugar, colaborando con aquélla en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional, de modo que se articulan instrumentos que permiten comprobar la efectividad del derecho a la igualdad en el marco educativo, derecho garantizado constitucionalmente.

³ STC 188/2001, de 20 de septiembre: «Nuestra doctrina ya ha apreciado que la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de coherarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que, en tal sentido, las «dificultades que pudieran existir ... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia (STC 106/1987)». En definitiva, la competencia estatal en cuanto a la determinación de lo básico no puede suponer en ningún caso un vaciamiento de las competencias autonómicas».

La redacción original del EACM contenía en su artículo 30 una previsión genérica sobre esta competencia, señalando que *«En relación con la enseñanza, la Comunidad de Madrid asumirá las competencias y funciones que le correspondan en el marco de la legislación general o, en su caso, de las delegaciones que pudieran producirse, fomentando en ambos casos, en su ámbito la investigación y cuantas actividades favorezcan el bienestar social y el acceso a la cultura de los habitantes de Madrid»* y es con la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, cuando se atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, si bien, su efectividad no se produjo hasta el momento de los traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid⁴, en materia de Universidades por Real Decreto 942/1995, de 9 de junio, y posteriormente en materia no universitaria por Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo.

En el marco de las enseñanzas no universitarias, la legislación reciente de aplicación en la Comunidad de Madrid parte del modelo establecido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; esta ley establece el nuevo modelo educativo y deroga expresamente las siguientes leyes orgánicas: Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación y Ley 24/1994, de 12 de julio, por la que se establecen normas sobre concursos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios docentes.

El marco normativo actual en materia educativa en la Comunidad de Madrid está formado por numerosas disposiciones de reciente aprobación, al amparo de la Ley Orgánica antes señalada, destacando la aprobación por el Estado de los reales decretos relativos a la enseñanzas mínimas y los decretos autonómicos de fijación del currículo de enseñanza secundaria y primaria, si bien por razones sistemáticas, estas normas se enumeran en el apartado siguiente.

Merece también ser destacado el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, creado por la Ley 12/1999, de 29 de abril, que es el órgano superior de consulta y participación democrática en la programación de la Enseñanza de la Comunidad de Madrid, de los sectores afectados de niveles anteriores al universitario y de asesoramiento respecto a los anteproyectos de

⁴ En relación con la naturaleza de los Reales Decretos de traspaso de servicios hemos de recordar que no son normas atributivas de competencias; así señala la STC 132/1998 que *«... los Reales Decretos de transferencia no atribuyen ni reconocen competencias sino que traspasan servicios, funciones e instituciones. No son, en consecuencia, normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constringidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos (...). Desde esta perspectiva, pues, aunque el Real Decreto de traspaso pudiera tener cierto valor interpretativo, (...), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias»*.

ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria. Este órgano era de obligatoria creación para las Comunidades Autónomas (ex artículo 34 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación). Sus competencias son esencialmente las de emitir dictámenes e informes sobre la normativa básica que haga referencia a la programación general de la enseñanza, elevar propuestas a la Consejería de Educación en temas referidos a la organización global del sistema Educativo regional, constituirse en foro de debate y encuentro de la Comunidad Educativa y la elaboración del informe sobre la situación general del Sistema Educativo de la Comunidad de Madrid. Se rige por lo dispuesto en su ley de creación, Ley 12/1999, de 29 de abril, por el Decreto 61/2000, de 6 de abril, sobre composición y funcionamiento del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y el Decreto 46/2001, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento interno del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la enseñanza universitaria, el traspaso de funciones y servicios se materializó a través del Real Decreto 942/1995, de 9 de junio. Actualmente, la Comunidad de Madrid alberga en su territorio 6 universidades públicas (Alcalá, Autónoma, Carlos III, Complutense, Politécnica y Rey Juan Carlos) y 8 privadas y de la Iglesia (Alfonso X el Sabio, Antonio de Nebrija, Camilo José Cela, Europea de Madrid, Francisco de Vitoria, Pontificia Comillas, Pontificia de Salamanca en Madrid y San Pablo-CEU).

En cuanto a la legislación en materia de enseñanzas universitarias la normativa básica está recogida en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 diciembre, de Universidades modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril y sus normas de desarrollo. La normativa específica, tanto del Estado como de la Comunidad de Madrid la citamos en el apartado siguiente.

Por otra parte, es preciso mencionar la importancia que tiene la función de coordinación universitaria que ostenta la Comunidad de Madrid, y que ya se reguló en la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria, en virtud de la cual, y según el artículo 2 de dicha norma, la coordinación universitaria de la Comunidad de Madrid sirve a los siguientes fines: a) La programación universitaria en la Comunidad de Madrid, y la potenciación, en y desde su ámbito, del servicio público de la educación superior correspondiente a las Universidades; b) La adecuación de la oferta de estudios, servicios y actividades universitarias a las demandas sociales; c) El estímulo de la cooperación, la colaboración y el acuerdo interuniversitario, especialmente cuando se trate de actuaciones conjuntas o que afecten a dos o más de ellas; d) La elaboración y seguimiento de programas conjuntos para la mejora de las infraestructuras de apoyo; el perfeccionamiento de las estructuras docentes, investigadoras y administrativas de las Universidades y la racionalización y optimización de los recursos; e) El fomento de las actividades conjuntas en los campos de la docencia, la investigación y la administración, así como la extensión cultural, el estímulo a la formación de equipos interuniversitarios, la promoción de intercambios de miembros de la comunidad universitaria entre las respec-

tivas Universidades y propiciar acuerdos para el desarrollo de políticas efectivas de servicios y equipamientos de uso compartido f) El establecimiento de criterios y directrices para la creación y reconocimiento de Universidades, así como para la creación, modificación o supresión de centros y estudios universitarios; g) La promoción de la cooperación con el resto de las Universidades españolas y el estímulo a la participación de las Universidades Madrileñas en los programas europeos e internacionales y su incorporación a las grandes redes de generación y difusión del conocimiento, de las aplicaciones tecnológicas y de la innovación de los recursos y procedimientos educativos y, h) Cualesquiera iniciativas que contribuyan a los fines de mejora de la enseñanza universitaria y la investigación y a elevar el rendimiento de los servicios de las Universidades Madrileñas, respetándose el ámbito de la autonomía universitaria. Con esta finalidad se creó el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid, como órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería competente en materia de educación universitaria, actualmente la Consejería de Educación.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Sin ánimo de ser exhaustivos, recogemos las principales normas de la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza de reciente aprobación:

- a) Enseñanza no universitaria:
 - Ley 12/1999, de 29 de abril, del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid.
 - Decreto 15/2007, de 19 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid.
 - Decreto 22/2007, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Primaria.
 - Decreto 23/2007, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.
 - Decreto 29/2007, de 14 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de las enseñanzas profesionales de danza.
 - Decreto 31/2007, de 14 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los currículos del Nivel Básico y del Nivel Intermedio de las enseñanzas de las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad de Madrid.
 - Decreto 30/2007, de 14 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de las enseñanzas profesionales de música.

- b) Enseñanza universitaria:
- Ley 7/1996, de 8 de julio, de Creación de la Universidad «Rey Juan Carlos».
 - Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid.
 - Ley 18/1998, de 20 de noviembre, de Reconocimiento de la Universidad Privada «Camilo José Cela».
 - Ley 7/2001, de 3 de julio, de Reconocimiento de la Universidad Privada «Francisco de Vitoria».
 - Ley 1/2006, de 14 de junio, de Reconocimiento de la Universidad Privada «Universidad a Distancia de Madrid» (UDIMA).
 - Ley 12/2002, de 18 de diciembre, de los Consejos Sociales de las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y EN SU CASO ESTATAL

En el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 CE, además del marco normativo antes expuesto, se han dictado, entre otras, las siguientes disposiciones:

- a) Enseñanza no universitaria:
- Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula el Consejo Escolar del Estado.
 - Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley.
 - Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil.
 - Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria.
 - Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria.

- Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.
 - Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
 - Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de música reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Real Decreto 85/2007, de 26 de enero, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de danza reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
 - Real Decreto 365/2007, de 16 de marzo, por el que se regula el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas.
 - Real Decreto 596/2007, de 4 de mayo, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño.
- b) Enseñanza universitaria
- Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios, modificado por el Real Decreto 1025/2002, de 4 de octubre y por el Real Decreto 990/2000, de 2 de junio.
 - Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad.
 - Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, por el que se establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial.
 - Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, por el que se regula la Prueba de Acceso a la Universidad de los mayores de 25 años.
 - Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento.

Examinando otros Estatutos de Autonomía, podemos apuntar que el contenido del artículo 29 EACM es idéntico a los siguientes: artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 11/1994 y 4/1999 y por la Ley 31/2002); artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modifi-

cada por las Leyes Orgánicas 5/1991, 8/1994 y 12/1999 y por la Ley 28/2002), artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 6/1991, 7/1994, 3/1997 y por la Ley 26/2002), artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Murcia (aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio modificada por las Leyes Orgánicas 1/1991, 4/1994 y 1/1998 y por la Ley 23/2002), artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio modificada por las Leyes Orgánicas 3/1994 y 2/1999 y por la Ley 22/2002); el artículo 28 del Estatuto de Cantabria (aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1991, 2/1994 y 11/1998 y por la Ley 21/2002) o el artículo 18 del Estatuto de Asturias (aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1991, 1/1994, 1/1999 y por la Ley 20/2002). También el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), en su artículo 53, no difiere de la redacción del artículo 29 EACM.

Otros Estatutos señalan que es competencia de la Comunidad Autónoma la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, como en el del País Vasco (aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), en su artículo 16, mientras que en su artículo 31 del Estatuto de Galicia (aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley 18/2002) y la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, (aprobada por Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto modificada por la Ley Orgánica 1/2001) se refieren a competencia plena, si bien todos los Estatutos de Autonomía reconocen esta competencia sin perjuicio de las competencias estatales antes estudiadas.

Finalmente tanto el Estatuto de Autonomía de Andalucía (aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), en su artículo 52 en materia de enseñanza y en el artículo 53 relativo a Universidades, como la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en sus artículos 131 sobre educación y 172 relativo a las enseñanzas no universitarias, y en menor medida el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 73, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, abordan estas competencias de manera más amplia y detallada.

IV. JURISPRUDENCIA

- STC 5/1981, de 13 de febrero relativa a la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de julio, del Estatuto de los Centros docentes.
- STC 77/1985, de 27 de junio sobre la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE).
- STC 86/1985, de 10 de julio, sobre el carácter de derecho de libertad del derecho a la educación, considerando su dimensión prestacional derivada del artículo 27.4 CE.

-
- SSTC 26/1987, de 27 de febrero; 55/1989, de 23 de febrero y 130/1991, de 6 de junio, relativas a la autonomía universitaria y al artículo 27.10 CE.
 - STC 47/2005, de 3 de marzo, analiza el derecho a la autonomía universitaria en el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche.

Artículo 30

1. La Comunidad de Madrid podrá asumir competencias sobre materias no previstas en el presente Estatuto mediante la reforma del mismo o por decisión de las Cortes Generales, adoptada a través de los procedimientos previstos en la Constitución.

2. La Comunidad de Madrid, mediante acuerdo de la Asamblea, podrá solicitar a las Cortes Generales la aprobación de leyes marco o leyes de transferencia o delegación, que atribuyan, transfieran o deleguen facultades a las Comunidades Autónomas y, específicamente, a la de Madrid¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este precepto aborda la cuestión de la ampliación de competencias no asumidas, recogiendo las dos vías posibles, bien mediante la modificación estatutaria² o bien a través de la atribución extraestatutaria de competencias.

En cuanto a la posibilidad de asunción de nuevas competencias por parte de la Comunidad de Madrid a través de la reforma del Estatuto de Autonomía, hemos de remitirnos a lo dispuesto en el artículo 64 de dicho texto y al comentario que al mismo que realiza en esta obra. No obstante conviene destacar que, a diferencia de lo que sucede en otros Estatutos de Autonomía, como por ejemplo los Estatutos de Autonomía de Asturias, Murcia o Galicia, el de Madrid establece un único procedimiento de reforma sin diferenciar si el objeto del mismo es una ampliación de competencias de la Comunidad Autónoma o se trata de una mera alteración de la organización de los poderes o una modificación del marco institucional.

El Estatuto de Autonomía ha sido modificado en tres ocasiones, ampliándose las competencias autonómicas en dos de estas modificaciones. Así, la primera no afectó al marco competencial autonómico y tuvo lugar por Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, con objeto modificar el del artículo 11.5 relativo al calendario para la celebración de las elecciones para hacer coincidir la fecha de celebración de las elecciones autonómicas con las municipales. La segunda reforma, operada por Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, tuvo

¹ Modificado y reenumerado por artículo 1.27 de Ley Orgánica 5/1998, de 7 julio. Su anterior numeración era artículo 29.

² Artículo 148.2 CE: «Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

por objeto ampliar el ámbito competencial incorporando al Estatuto las competencias que ya habían sido transferidas con anterioridad por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre y la tercera, por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, la de mayor relevancia que tuvo un doble objeto, por una parte supuso una importante modificación del marco institucional y, por otra, volvió a ampliar el ámbito competencial autonómico.

Junto con el mecanismo ordinario de ampliación de competencias, a través de la reforma estatutaria, el propio texto constitucional prevé otros mecanismos de atribución extraestatutaria de competencias, de modo que las competencias del Estado puedan ser atribuidas, transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas, en los términos que establece el artículo 150.1 y 2 de la Constitución Española³, a través de las leyes marco y las leyes orgánicas de transferencia o delegación.

La doctrina viene coincidiendo sobre la proximidad existente entre las dos clases de leyes que se prevén en los apartados 1 y 2 del artículo 150 CE. Así, Villar Palasí y Suñé Llinás⁴ apuntan que: «con ambas figuras puede llegarse a resultados similares y la gran diferencia estriba en que para operar una auténtica transferencia (supuesto más verosímil) por vía de ley marco, que a fin de cuentas es una ley ordinaria, hace falta sujetar la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas a principios, bases y directrices, mientras que cuando se trata de hacer lo propio mediante una ley orgánica, la mayoría reforzada que es requisito imprescindible de ésta, obvia la necesidad de amarrar a criterios estrictos la potestad que se atribuye a las Comunidades Autónomas».

La vía de atribución extraestatutaria de competencias que se ha utilizado en la Comunidad de Madrid y en el resto de las Comunidades Autónomas es la del artículo 150.2 CE.

Las leyes marco constituyen una posibilidad que recoge el párrafo segundo del artículo 30 EACM en concordancia con el artículo 150.1 CE, que no se ha materializado hasta el momento. Recordemos brevemente que las leyes marco permiten transferir a las Comunidades Autónomas materias de competencia estatal, señalando Álvarez Conde⁵ al respecto que «las leyes-marco no pueden identificarse con las Leyes de bases del artículo 82 CE, ni tampoco

³ Artículo 150 CE: «1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.»

Para un análisis más detallado de este precepto se puede consultar el Comentario al artículo 150 de la Constitución Española de 1978 del Prof. Dr. D. José Ignacio Morillo-Velarde Pérez en la Edición conmemorativa del 25 aniversario de la Constitución Española 1978-2003, editado por el INAP.

⁴ José Luis Villar Palasí, Emilio Suñé Llinás, en Comentarios a la Constitución española de 1978, dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. Cortes Generales 1996-1999. T. XI, pp. 321-355.

⁵ Álvarez Conde, Enrique, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, Ed. Comunidad de Madrid, 2003, p. 685.

pueden considerarse como un supuesto especial de delegación legislativa (...) Es una ley ordinaria estatal con sustantividad propia que se sitúa, no en el ámbito de la delegación legislativa, sino dentro del sistema de reparto competencial».

Centramos así nuestro estudio en las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid al amparo de lo dispuesto en el artículo 150.2 CE y artículo 30 EACM, es decir, las leyes orgánicas de transferencia o delegación. Aun cuando ambos términos, transferencia y delegación, se utilizan por en el mismo precepto, este uso ha sido criticado por la doctrina científica, manteniendo posturas contradictorias al respecto, si bien entendemos que en esencia, el régimen jurídico de la delegación de competencias implica la atribución del ejercicio de una competencia, pero no de la titularidad de la misma como ocurre con la transferencia, de igual modo, en la delegación existe un control mucho mayor del órgano delegante sobre el delegado. Sin embargo, la cuestión esencial es la determinación de las materias por su propia naturaleza pueden ser susceptibles de transferencia o delegación, existiendo sobre el particular numerosas tesis, desde las que consideran que no se señala límite concreto a la transferencia⁶, sino que son las circunstancias las que en cada caso las determina hasta aquellos que sitúan el límite en el propio artículo 149 CE, de modo que todas las competencias que el artículo 149 ha declarado que son competencia exclusiva del Estado son el límite a las leyes del artículo 150.2 CE.

En este sentido apunta Álvarez Conde⁷ que respecto a las materias susceptibles de transferencia y delegación tienen que ser de titularidad estatal, pero que no queda claro que existan materias indelegables o intransferibles, por un lado, porque es difícil pensar que existan materias que no admitan el más mínimo grado de colaboración y, por otro, porque implicaría hablar de un techo competencial determinado.

Centrándonos ya en las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 150.2 CE y artículo 30 EACM son las siguientes:

Una primera ampliación competencial tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, con la que se completa la regulación dispuesta en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

El Preámbulo de la Ley Orgánica es ciertamente ilustrativo en relación con la finalidad y alcance de la misma, al señalar que *«Se pretende con dicha delegación la implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo.*

⁶ Vid. José María Rodríguez de Santiago y Francisco Velasco Caballero, Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE, en la Revista española de Derecho Constitucional n. 55, enero-abril 1999, pp. 97 y ss.

⁷ Op. cit. p. 687.

De esta forma, la pretendida existencia de un marco de normación sustantiva común establecido en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, (...) se complementa con el citado mecanismo de delegación que al concentrar las actuaciones gestoras en las comunidades autónomas viene a servir de cierre de la instrumentación jurídica con la que se pretende garantizar la unidad y consiguiente eficiencia de la actuación pública en el sector del transporte.

(...)La delegación comprende la totalidad de las competencias estatales que por su naturaleza deban ser realizadas a nivel autonómico o local y esta referida, no solamente a actuaciones gestoras, sino también normativas cuando estas estén previstas en la legislación estatal. Naturalmente, las competencias delegadas deberán ser, en todo caso, ejercitadas con sujeción a las normas e instrucciones dictadas por el Estado.

En cuanto al control de la actuación delegada, se contempla la posibilidad, cumpliendo una serie de requisitos cautelares, de revocación de la delegación por parte del Estado cuando las comunidades incumplan las normas que regulan su ejercicio, y previéndose, asimismo, que el Ministerio de transportes, turismo y comunicaciones, pueda suspender los actos de las comunidades autónomas que, en el ejercicio de competencias delegadas, vulneren dichas normas, si bien dicha suspensión es recurrible directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa por las comunidades autónomas afectadas.

Por otro lado, para posibilitar el ejercicio por parte de las comunidades autónomas de las competencias que se les delegan, se prevé la transferencia a las mismas de los medios personales y materiales de la Administración periférica del Estado, con los que esta viniera realizando las correspondientes funciones (...).».

La segunda ampliación fue consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y se materializó a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 CE.

En cuanto al ámbito material de la ampliación de competencias, la Ley basa su contenido en los siguientes criterios:

1. Con carácter general, procura una adecuación de los diferentes títulos competenciales, de tal manera que se evita la proliferación de enunciados que por estar comprendidos en otros más amplios o por responder a simples funciones o actividades administrativas no resultan necesarios.
2. Equipara sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 CE.
3. Respecto de las competencias que aparecen como diferidas en los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta la falta de coincidencia entre ellos, efectúa un tratamiento homogéneo cuyo resultado es la consideración total del conjunto de materias que aparecen mencionadas, con independencia de que aparezcan en uno o en varios Estatutos.
4. Asimismo se incluyen de manera homogénea otras materias que aparecían recogidas en niveles competenciales diferentes y aquellas que por

suponer una extralimitación respecto de lo establecido en el artículo 148.2 CE no han permitido el ejercicio de su competencia por la Comunidad.

5. Contempla situaciones específicas que afectan a una sola Comunidad Autónoma –casos de Castilla y León, respecto de denominaciones de origen, y de Baleares en materia de protección de menores–, o que únicamente afectan a una o varias Comunidades Autónomas en razón de sus condiciones geográficas.

En lo que atañe a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, la Ley incluye las interconexiones que se producen en diversas materias, exigiendo una actuación conjunta o compartida que deriva incluso de otros títulos competenciales; las condiciones y límites que para las mismas materias aparecen incorporadas en los Estatutos de Autonomía elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151 CE; y, en algunas materias, aspectos de su ejercicio en los que resulta conveniente prever la participación de las Comunidades Autónomas, en la correspondiente Conferencia Sectorial.

Como consecuencia de la ampliación de competencias de la Ley Orgánica 2/1992, se produjo la reforma del Estatuto aprobada por Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, que incorporó las nuevas competencias transferidas, de modo que esta ampliación de competencias aun cuando inicialmente estaba previsto que se produjera por la vía extraestatutaria finalmente se materializó por la vía de la reforma estatutaria.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y EN SU CASO ESTATAL

Tenemos que citar como concordancias del derecho estatal, en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía lo dispuesto en el artículo 147.3 CE, y en cuanto a la ampliación extraestatutaria de competencias el artículo 150.1 y 2 CE.

Por otra parte, en el derecho autonómico, la previsión de ampliación de competencias a través de la reforma estatutaria se prevé en todos los Estatutos, si bien por ser una especialidad dentro del procedimiento general de reforma estatutaria no lo vamos a examinar en este capítulo. En cuanto a la ampliación extraestatutaria de competencias por la vía del artículo 150.1 y 2 CE se contempla expresamente en diversos Estatutos, como los de Asturias, Cantabria, La Rioja y Extremadura.

La previsión del artículo 150.2 CE ha sido utilizada en diversas ocasiones, además de las ya señaladas, en el caso de Canarias y la Comunidad Valenciana, se igualaron desde el principio a las llamadas Comunidades de primer grado, a través de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias, y Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, sobre transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titu-

laridad estatal; esta última ya derogada por la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, una vez incorporadas sus previsiones a la reforma del Estatuto llevada a cabo en 1994. También podemos citar las Leyes Orgánicas 16/1995, de 27 de diciembre, y 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia; la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, que transfiere a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior; o la Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial a la Generalidad de Cataluña.

III. JURISPRUDENCIA

- STC 264/1993, de 22 de junio, relativo al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con determinados artículos de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de las Cortes de Aragón de Ordenación de la Actividad Comercial.
- STC 118/1996, declaró inconstitucional el artículo 20 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transporte por carretera y por cable
- STC 76/1983, de 5 de agosto, recaída en los recursos previos de inconstitucionalidad, acumulados, dirigidos contra el texto definitivo del proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
- STC 56/1990, de 29 de marzo, relativa a los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial. Esta sentencia niega que se puedan realizar delegaciones o transferencias a través del Estatuto por la diferencia de procedimientos entre la aprobación del Estatuto y el procedimiento del artículo 150.2 CE.

Artículo 31

1. La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiese manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor.

2. La Comunidad de Madrid podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

3. La Comunidad Autónoma de Madrid, por su tradicional vinculación, mantendrá relaciones de especial colaboración con las Comunidades castellanas, para lo cual podrá promover la aprobación de los correspondientes acuerdos y convenios¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Señala el artículo 145.2 de la CE, que *«los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales»*.

Este precepto distingue dos tipos de instrumentos de cooperación (convenios para la gestión y prestación de servicios propios y otros acuerdos de cooperación), pero remite al contenido de los Estatutos de Autonomía tanto en lo relativo a la definición como a la regulación de estos instrumentos. No obstante, el artículo 145.2 establece tres límites muy generales. En primer lugar, un límite material relativo al objeto posible de los convenios entre Comunidades Autónomas, si bien con gran indeterminación o vaguedad de la noción empleada para definirlo («gestión y prestación de servicios propios»), concepto que ha generado controversia doctrinal. En segundo lugar, la exigencia de prever la comunicación de los

¹ Renumerado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

convenios a las Cortes Generales (aunque serán los Estatutos los que determinen el carácter y los efectos de la misma). Y, en tercer lugar, el requisito de previa autorización por las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación que puedan celebrarse «en los demás supuestos».

Como apunta García Gómez de Mercado², en referencia a los requisitos que establece el artículo 145.2 CE para celebrar convenios entre Comunidades Autónomas, señala que más que una regulación sobre la cooperación entre las Comunidades Autónomas parece más una regulación para evitar la cooperación y ciertamente parece que así sea, pues aunque se contempla como uno de los mecanismos ordinarios de relaciones interadministrativas de cooperación, de conformidad con el artículo 103.1 CE que incluye entre los principios constitucionales de acuerdo con los que han de actuar las Administraciones Públicas el de «cooperación» y que también recoge el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la complejidad de los requisitos para llevarlos a efecto determina que se celebren estos convenios en menor medida de lo que sería deseable.

Sobre este particular, la STC 44/1986, de 17 de abril ha señalado que el artículo 145 CE no debe entenderse como *«un precepto que habilita a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación»*.

Como ya hemos apuntado, partiendo del artículo 145.2 CE y también del artículo 31 EACM, podemos señalar que los convenios de colaboración y los acuerdos de colaboración no tienen el mismo tratamiento jurídico pues la materia sobre la que versan no es identificable. Así, el Estatuto de Autonomía se refiere a los «convenios para la gestión o prestación de servicios propios», de modo que se identifican con aquellos correspondientes a materias de su competencia, sea exclusiva o no, optando por una definición más amplia de los convenios (que no se limitan a materias de competencia exclusiva) –y, correlativamente, por una definición más estrecha de los demás acuerdos de cooperación–, que lógicamente inciden sobre las facultades de intervención de las Cortes Generales, que, como se dijo, sólo han de autorizar con carácter previo los acuerdos de cooperación.

Podemos hablar también de una tercera categoría que no necesitaría ni siquiera comunicación a las Cortes, como son los meros protocolos o protocolos generales en la terminología propia de la Comunidad de Madrid de conformidad con el artículo 6.4 de la Ley 30/1992, que constituyen una mera declaración de intenciones de las partes pero sin ningún valor vinculante, como recoge la STC 44/1986, de 17 de abril, antes citada, señalando que el cuadro constitucional y estatutario expuesto es aplicable a los convenios *«pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudie-*

² García Gómez de Mercado, Manual de contratación y responsabilidad de la Administración, Comares 2004, p. 657.

ran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación».

En efecto, en la Comunidad de Madrid, señala el Acuerdo de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid³, que recoge las distintas reglas de forma unitaria, ordenada y coherente, en su criterio 3.6 que los convenios administrativos que suscriba la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, se denominarán convenios de cooperación si se formalizan para la gestión y prestación de servicios o acuerdos de cooperación en los demás supuestos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 de la Constitución, en relación con el artículo 31 del Estatuto de Autonomía. Asimismo, podrán formalizar Protocolos generales.

Con carácter general, corresponde al Presidente de la Comunidad de Madrid la firma de los convenios de cooperación, acuerdos de cooperación y protocolos generales que se celebren con otras Comunidades Autónomas.

Los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación deberán especificar los extremos previstos en el artículo 6.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para los convenios interadministrativos, si bien esta exigencia no se extiende a los Protocolos generales, por la naturaleza de los mismos.

A continuación examinaremos los trámites preparatorios exigidos en la Comunidad de Madrid para la celebración de estos convenios y acuerdos.

³ La legislación incorporada en los criterios recogidos en el Acuerdo de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (BOCM de 22 de octubre de 2003), es esencialmente la siguiente, si bien hay que tener en cuenta que la modificación o sustitución de dichas disposiciones se entenderá que modifica o sustituye, en idénticos términos, a dichos Criterios:

- Artículo 145 de la Constitución.
- Estatuto de Autonomía (arts. 31 y 16).
- Reglamento del Senado (art. 137 y ss).
- Reglamento de la Asamblea de Madrid (Título IX).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (arts. 1, 5, 6, 8, 12, 13, 16, 37 y concordantes).
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, artículo 7 y 21.
- 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, en la redacción dada a su artículo 4 por 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.
- Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (art. 4).
- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (arts. 58, 122.2 y 135).
- Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid (arts. 16, 69, 81, 82, 83 y 55).
- Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid (art. 4).
- Disposición Adicional Primera de la Ley de Presupuestos (Ley 14/2002, de 20 diciembre), que habrá que entender sustituido por la disposición vigente que la sustituye.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (arts. 243 y ss).
- Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (Disposición Adicional Sexta).

En cuanto a los trámites preparatorios, de carácter interno, para la firma de los convenios en el marco de la Comunidad de Madrid, con carácter general, señalamos los siguientes:

- 1.º Informe de los Servicios Jurídicos, en todo caso.
Este informe se solicitará a través de la Secretaría General Técnica de la Consejería competente por razón de la materia. No obstante, podrá darse por cumplido este trámite si, por razones de urgencia, se solicita directamente por Organismos Autónomos o Entes públicos, dando traslado inmediato a dicha Secretaría.
- 2.º Informe de la Consejería de Hacienda, si el convenio puede suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previstos en la Ley de Presupuestos, o comprometer fondos de ejercicios futuros.
- 3.º Fiscalización de la Intervención, si del convenio se derivan derechos y obligaciones de contenido económico.
Todo proyecto de convenio deberá adjuntar una memoria económica, a efectos de justificar la necesidad o no de los informes a que se refieren los apartados 2) y 3).
- 4.º Informe previo favorable de la Consejería de Hacienda o de la Consejería respectiva, en su caso, si mediante el convenio se formaliza una subvención sin contraprestación a favor de entidades sin ánimo de lucro.
- 5.º Informe previo de la Consejería de Hacienda, si los convenios afectan a bienes inmuebles y derechos sobre los mismos de que sea o pueda ser titular la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público y demás Entes Públicos, salvo los convenios urbanísticos y los que afecten a propiedades administrativas especiales.

En el supuesto de convenios que afecten a más de una Consejería, el informe que en cada caso se requiera será solicitado preferentemente por aquella que hubiera iniciado la tramitación; aunque también se considerará cumplido el trámite si se incorpora al expediente el informe solicitado por cualquiera otra o de forma conjunta.

Cuando la naturaleza del convenio lo aconseje, el órgano que lo vaya a suscribir o gestionar podrá promover la concurrencia entre los posibles interesados en la firma de convenio, mediante la publicación del anuncio correspondiente en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Finalmente hemos de referirnos a las especialidades de tramitación, de carácter externo, que existen en los convenios de cooperación y los acuerdos de cooperación:

En primer lugar, en cuanto a los convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, su celebración requerirá la previa aprobación de su proyecto por el Gobierno, formalizada por Acuerdo del Consejo de Gobierno.

En el caso de que, por su contenido, requiriese además que el Gobierno autorizara el gasto correspondiente, si ambas decisiones se instrumentan en un mismo Acuerdo, éste deberá distinguir con claridad un acto de otro en su parte dispositiva.

Una vez celebrado el convenio de cooperación se remitirá para su ratificación a la Asamblea, en cumplimiento del apartado j) del artículo 16.3 del Estatuto de Autonomía.

La solicitud de ratificación tendrá lugar mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, en la forma prevista por el Reglamento de la Asamblea.

Recibida por el Gobierno la ratificación de la Asamblea, se remitirá al Senado para conocimiento de las Cortes Generales, como exige el apartado 1 del artículo 31 del Estatuto de Autonomía.

La remisión será dispuesta por Acuerdo del Consejo de Gobierno y cursada por el Presidente de la Comunidad de Madrid,

Finalmente es necesario que en los convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas se haga constar expresamente que su eficacia se supedita a la doble condición de que la Asamblea los ratifique y de que las Cortes Generales no manifiesten reparos en el plazo de treinta días desde la recepción de la comunicación.

En segundo lugar, respecto de la celebración de acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas ésta requiere asimismo la previa aprobación del proyecto y, en su caso, del gasto correspondiente por el Gobierno, formalizado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno, en el mismo Acuerdo que apruebe el proyecto, dispondrá de forma expresa su remisión al Senado, para la autorización previa de las Cortes Generales exigida por el apartado 2 del artículo 31 del Estatuto de Autonomía. Se cursará esta remisión por el Presidente de la Comunidad de Madrid.

Una vez celebrado el acuerdo de cooperación, se remitirá para su ratificación a la Asamblea, en cumplimiento del apartado k) del artículo 16.3 del Estatuto de Autonomía.

La solicitud de ratificación tendrá lugar mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno, en la forma prevista por el Reglamento de la Asamblea.

En los acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, también se hará constar expresamente que su eficacia se supedita a la condición de que, una vez autorizado por las Cortes Generales, se produzca la ratificación de la Asamblea.

Finalmente, la Comunidad de Madrid puede suscribir Protocolos generales con otras Comunidades Autónomas, es decir, celebrar convenios administrativos que se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de las partes en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, de acuerdo con la definición contenida, respecto de las Administraciones Públicas, en el artículo 6.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Los protocolos generales que suscriba la Comunidad de Madrid con Comunidades Autónomas u otras Administraciones Públicas, no están sujetos a las reglas antes señaladas relativas a los requisitos posteriores de tramitación (que hemos denominado de carácter externo) y supeditación de eficacia, ni tampoco al contenido que exige la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

No obstante, en la Comunidad de Madrid, los protocolos generales con Comunidades Autónomas u otras Administraciones Públicas se remitirán a la Asamblea a efectos informativos y la Consejería competente, actualmente la Consejería de Presidencia e Interior, cursará la remisión de los mismos, a solicitud de la Consejería interesada.

Una última mención merecen los convenios y acuerdos celebrados entre la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas limítrofes, como manifestación de lo dispuesto en el artículo 31.3 EA, de entre los que podemos citar los firmados sobre infraestructuras viarias en zonas limítrofes con Castilla-La Mancha y Castilla-León, en materia de extinción de incendios forestales con ambas autonomías o los relativos a la utilización de la tarjeta abono transporte con Castilla-La Mancha.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

En cuanto al derecho estatal, citamos el artículo 145.2 CE.

En todos los Estatutos de Autonomía se contempla la posibilidad de que la Comunidad autónoma pueda celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas. No obstante, no todos los Estatutos recogen la misma terminología, así el Estatuto de Murcia, en su artículo 19.2 y de Baleares, en el artículo 17 se refieren a «gestión y prestación de servicios propios»; los de Cantabria, artículo 30, y la Rioja, artículo 15, utilizan la misma terminología que el de Madrid; el del País Vasco, artículo 22, Galicia, artículo 35; Castilla-la Mancha, artículo 40; Extremadura, artículo 14 y Castilla-León, artículo 30, se refieren a la «gestión y prestación de servicios propios de su exclusiva competencia»; y finalmente Canarias, artículo 38 y la Ley Foral de Navarra, artículo 70, se refieren a «la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia».

Finalmente, especial mención merecen el Estatuto de Autonomía de Andalucía que en su artículo 226, se refiere a la «gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas.»; el artículo 178 del Estatuto de Cataluña solamente señala que «La Generalitat puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración y acuerdos de cooperación», sin limitarlos por razón de la materia; y el Estatuto Valenciano que señala en el artículo 59 que la Generalitat, podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras comunidades autónomas.

III. JURISPRUDENCIA

- STC 44/1986, de 17 de abril, relativa a la interpretación que ha de darse al contenido del artículo 145.2 CE.
- Con carácter general, sobre la cooperación interadministrativa, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones, por ejemplo, SSTC18/1982, 152/1988, 181/1988 o 40/1998.

Artículo 32

1. La Comunidad de Madrid podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Madrid.

2. La Comunidad de Madrid será informada de la elaboración de los tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de su específico interés. Recibida la información, el Gobierno de la Comunidad emitirá, en su caso, su parecer.

3. La Comunidad de Madrid adoptará las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados y convenios internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de competencia de la Comunidad de Madrid¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El análisis de este precepto nos obliga a delimitar las competencias estatales en las relaciones internacionales, que son exclusivas del Estado en virtud del artículo 149.1.3^a CE. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha establecido claramente los límites de la competencia estatal denominada «relaciones internacionales», sin que una interpretación expansiva de este título pueda sustraer competencias autonómicas y atribuírselas al Estado. En este sentido y por todas, resulta ciertamente ilustrativa la STC 165/1994, de 26 de mayo (citada y aplicada en el mismo sentido, por la STC de 23 de julio 1998 y el Auto TC de 16 de junio 1998) que sintetiza estos límites:

— «La posibilidad de que disponen las Comunidades Autónomas, como parte del ejercicio de sus competencias, para llevar a cabo una actividad con proyección externa, así como el alcance que esa actividad pueda tener, cuenta con un límite evidente: las reservas que la Constitución efectúa en favor del Estado, y, señaladamente, la reserva prevista en el art. 149.1.3 de la Constitución, que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. (...) Ciertamente, para delimitar el alcance de esa reserva, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia «rela-

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

ciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior.(...) «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». STC 80/1993, fundamento jurídico 3.º, que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991». FD 5.º.

— «Interpretado el artículo 149.1.3 CE en relación con otros preceptos de la Norma Fundamental, como es el caso de los artículos 63, 93 a 96 y 97, de esta interpretación claramente se desprende, de un lado y en sentido negativo que las «relaciones internacionales», en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la «política exterior» en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva -en términos generales, como se ha dicho- son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales.»

— «En suma, pues, las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales.»

— «La posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales».FD 6.º.

— «La competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado. En este sentido, la vulneración de tales normas ordenadoras o coordinadoras sí supondría una actuación *ultra vires* de la competencia autonómica». FD 8.º.

Centrándonos ya en el estudio del artículo 32 EACM, podemos señalar que la redacción original del precepto únicamente tenía dos apartados, que eran parcialmente coincidentes con los actuales apartados segundo y tercero, añadiéndose en la redacción actual la posibilidad de solicitar por parte de la Comunidad de Madrid, la celebración de tratados internacionales que resulten de su interés. De la simple lectura de este artículo resultan tres aspectos:

- a) La posibilidad de que la Comunidad de Madrid solicite del Gobierno de la Nación la celebración de tratados internacionales en materias de interés para Madrid. Constituye una manifestación lógica del reconocimiento de las competencias exclusivas del Estado en materia de relaciones internacionales que se concreta, entre otros aspectos en el «treaty making power» y en la creación y asunción de obligaciones internacionales².
- b) El deber de información relativo a tratados internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos, así como en los proyectos de legislación aduanera, siempre que afecten a materias de su específico interés.

Este deber de información recae sobre el Gobierno de la Nación, al tener reservado el *ius contrahendi*, extendiéndose esta obligación además de a los proyectos de legislación aduanera, a los tratados internacionales y a las negociaciones de adhesión a los mismos, de modo que en la redacción actual del artículo se adiciona el deber de información a este último aspecto, en un intento de ampliar la participación de las Comunidades Autónomas en la fase de elaboración de los mismos, excluyéndose así la mera información a posteriori, que sí permitía la redacción original del artículo, con la posibilidad además, de que el Gobierno de la Comunidad de Madrid pueda hacer llegar su parecer sobre el particular.

Otra cuestión que queda poco definida en el texto es la materia a la que se refiere este deber de información, al señalarse como tales «materias de su específico interés», lo que hace pensar se trata de una expresión que no limita el deber de información a aquellas materias en las que la Comunidad de Madrid ostente competencias, al no utilizar la misma expresión que emplea en el párrafo 3, que sí señala a las «materias propias de competencia de la Comunidad de Madrid».

Este deber de información, por ejemplo, parece que es el que fundamenta el Acuerdo de la Conferencia Estado-Comunidades Autónomas para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas sobre la participación interna de las Comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las conferencias sectoriales.

- c) La competencia de la Comunidad de Madrid para la ejecución de los tratados y convenios internacionales y de los actos normativos de las organizaciones internacionales, en lo que afecten a las materias propias de su competencia.

Este apartado implica el reconocimiento de que la aprobación de un tratado internacional, no supone la alteración de las competencias autonómicas,

² El dictamen de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 14 de abril, de 1999, elaborado por D. Salvador Victoria Bolívar, publicado en la Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid núm. 3, 1999, p. 205 y ss, aborda esta cuestión y concluye que la Comunidad de Madrid no puede celebrar ningún Acuerdo de Cooperación con el Centro Nacional de Investigación Científica de Francia, por incidir en la materia de relaciones internacionales, que es competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.3 CE.

es decir, si un tratado incide sobre materias propias de la competencia autonómica, será la Comunidad la que deba adoptar las medidas tendentes a su ejecución. En concreto, de conformidad con el artículo 21 k) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, corresponde al Consejo de Gobierno, 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.

Sobre este particular, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la adhesión de España a las Comunidades Europeas no ha alterado el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución española. La sentencia de 28 de mayo de 1992 que resuelve diversos conflictos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco y la Generalitat Catalana contra una serie de Resoluciones y Órdenes Ministeriales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, relativas a la articulación de ayudas económicas a los agricultores y ganaderos con fondos procedentes del FEOGA. En su FJ 1.º afirma que:

«Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria. La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas, no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que, en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma (STC 252/1988 FJ 2.º). De otro lado, el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas. En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno, puesto que «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (STC 236/91, FJ 9.º)».

Esta jurisprudencia ha sido reiterada en ocasiones posteriores, como la STC 79/1992, STC 117/1992, STC 80/1993, STC 141/1993, STC 112/1995, STC 67/1996, de 18 de abril de 1996 y especialmente en la STC 146/1996, de 19 de septiembre de 1996.

Tras reconocer el respeto a las competencias autonómicas, otra cuestión esencial es la relativa a la ejecución de la normativa comunitaria. En este sentido el Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española de 16 de febrero de 2006 es ilustrativo en el planteamiento de la cuestión, señalando que:

«el Estado es siempre el único responsable de dicho cumplimiento ante la Unión Europea (véanse, entre otras, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de noviembre de 1970, en el asunto 94/71, Comisión con-

tra Italia; la de 12 de febrero de 1998, en el asunto C-92/96, Comisión contra España; o, más recientemente, la de 13 de junio de 2002, asunto C-474/99, Comisión contra España), aunque en la esfera interna la competencia para ejecutar y aplicar las normas comunitarias corresponda al órgano que la tenga atribuida en función del reparto establecido en el bloque de constitucionalidad, sin que, como es sabido, la pertenencia a la Unión altere dicho marco y sin dejar de reconocer la responsabilidad del Estado frente a la Unión en casos de incumplimiento. En la actualidad muchas competencias de las Comunidades Autónomas, tanto reguladoras como ejecutivas, están condicionadas por el ordenamiento jurídico comunitario, y el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en relación con el ámbito del Derecho comunitario conlleva no solo una serie de facultades, sino también de deberes, que son propios pero de cuyo cumplimiento es responsable ante la Unión tan solo el Estado.

Esa responsabilidad externa única del Estado encuentra su reflejo en el artículo 93, inciso segundo («Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión»), que asigna a las Cortes Generales o al Gobierno la tarea de garantizar el cumplimiento, pero sin determinar qué instrumentos puedan utilizarse a tal fin más allá del supuesto límite del artículo 155.1.»

En otro orden de cosas, también el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, sin vulnerar las competencias estatales, tengan oficinas administrativas en el exterior. Así la antes citada STC 165/1994, de 26 de mayo, en su fundamento jurídico noveno, señala que *«la existencia de una Oficina del Gobierno Vasco en Bruselas no prejuzga su tipo de actividad, ni determina que haya de incidir forzosamente en el ejercicio de la competencia estatal sobre relaciones internacionales»*, añadiendo que *«el carácter público de esa Oficina no implica ni puede implicar capacidad alguna de actuar que no derive del estricto reparto competencial, y tiene un alcance meramente instrumental, habiéndose adoptado esta fórmula en lugar de otras alternativas empleadas por las numerosas representaciones de entes regionales europeos para sus contactos y relaciones con la Comunidad Europea»*.

Por ello, como apunta Delgado-Iribarren³ *«si aplicamos esta doctrina a las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea podemos concluir que las Comunidades Autónomas pueden adoptar medidas en el ámbito de sus competencias que tengan una proyección en la Unión Europea siempre que no impliquen concertar tratados o contraer obligaciones con ella, ni generen responsabilidad del Estado español, ni finalmente supongan establecer órganos permanentes, dotados de un estatuto de derecho internacional. Por el contrario, pueden crear órganos administrativos encargados de la coordinación con las instituciones comunitarias así como establecer oficinas públicas en las sedes de dichas instituciones, siempre que tengan carácter instrumental, para facilitar una labor de seguimiento e información, ajenas a cualquier estatuto internacional»*.

³ Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, en la obra colectiva *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Ed. Comunidad de Madrid, 2003, p. 610.

En este sentido la Comunidad de Madrid cuenta con una Oficina en Bruselas que presta un servicio público de difusión informativa y de gestión de los intereses de la región ante la Unión Europea, y que sirve como enlace entre las Instituciones Comunitarias y los ciudadanos madrileños: la Administración Regional, Ayuntamientos, Empresas, Centros de Investigación, Universidades, Agentes Sociales, organizaciones no gubernamentales y particulares de la región.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

En cuanto al derecho estatal, artículos 93 a 96 CE, 97 y 149.1.3.º CE.

Examinando otros Estatutos de Autonomía podemos destacar que, además del de Madrid, otros muchos contienen cláusulas según las cuales la correspondiente Comunidad Autónoma ejecutará, dentro de su ámbito territorial, los tratados internacionales, en lo que afecten a materias propias de su competencia, por ejemplo el artículo 20.3, primer inciso, del Estatuto Vasco; el artículo 37.2 del Canario; 12, b del Asturiano; 12.2 del Murciano; 58.2 del Navarro; 9 del Extremeño; 12 del Balear; 28.7 del Castellano-Leonés y 34 del Castellano-Manchego.

El Estatuto Aragonés, en su artículo 97, contiene una redacción semejante al estatuto madrileño pero contempla que, en caso de elaboración de tratados o convenios internacionales que afecten a Aragón, podrá solicitar al Gobierno que, en las delegaciones negociadoras, se integren representantes de la Comunidad Autónoma, también el Estatuto Andaluz, en su artículo 240 establece esta misma previsión, y el artículo 196 del Estatuto Catalán.

III. JURISPRUDENCIA

- Sentencia 137/1989, de 20 de julio, recaída en el conflicto de competencia promovido por el Gobierno en relación con el denominado «Comunicado de Colaboración» suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca, declarando la nulidad del Acuerdo de Colaboración reflejado en el Comunicado, por considerar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.
- STC 165/1994, de 26 de mayo (citada y aplicada en el mismo sentido, STC 23 julio 1998 y ATC 16 junio 1998), relativa al conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto 89/1988, de 19 abril, del Gobierno Vasco, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico que establecía la Oficina de Bruselas de relaciones con la Comunidad Europea.

Artículo 33

El Derecho propio de la Comunidad de Madrid, constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias de competencia plena de la Comunidad Autónoma, es aplicable con preferencia a cualquier otro en el territorio de Madrid. En todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio del Derecho propio de Madrid¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Con el artículo 33 se completa el Título II del Estatuto de Autonomía bajo la rúbrica «De las competencias de la Comunidad», constituyendo una cláusula de cierre del sistema, pues por una parte establece la aplicación preferente del derecho propio de la Comunidad de Madrid en las materias de su competencia plena, y en segundo lugar, recoge la cláusula de supletoriedad del derecho estatal, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.3 CE.

El artículo 149.3 CE arbitra una serie de mecanismos con el fin de resolver los posibles conflictos competenciales y de ordenación que pudieran surgir entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como son la cláusula residual, la de prevalencia y la cláusula de supletoriedad, que es la que nos ocupa.

Pero el Estatuto además, establece un régimen transitorio de supletoriedad del derecho estatal que en esta parte de la obra solamente apuntamos, al señalar en la Disposición Transitoria Primera que *«mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación de bases a que este Estatuto se refiere, y la Asamblea no dicte normas sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias»*.

Con carácter general la cláusula de supletoriedad, supone que ante un vacío normativo por parte de las Comunidades Autónomas, se considera plenamente aplicable el derecho estatal, pero la interpretación que sobre esta cláusula ha realizado el Tribunal Constitucional ha experimentado una notable evolución que merece ser objeto de comentario, desde las primeras sentencias dictadas en los años ochenta.

En sus primeros pronunciamientos, el Tribunal Constitucional consideró que el Estado podía dictar derecho supletorio si en una materia existían diversos niveles competenciales entre las Comunidades Autónomas o bien una inactividad de las mismas que debía suplirse. Así, ante un vacío normativo era preciso aplicar el derecho estatal, que permanecería vigente en tanto las Comunidades Autónomas no dictaran su propia normativa y, en todo caso, permaneciendo en un segundo plano en tanto se ejerciera por una determinada Comunidad Autónoma la corres-

¹ Renumerado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

pondiente competencia. Estos pronunciamientos los encontramos en sentencias como la STC 5/1981, de 13 de febrero, que resolvía un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regulaba el Estatuto de Centros Escolares, y en la que se afirmaba que «*Si las Comunidades Autónomas legislasen sobre materias conexas, por ser de su competencia, sus respectivos preceptos no derogarían a los correspondientes de la LOECE, sino que se aplicarían en cada Comunidad con preferencia a éstos, y sólo en tal sentido podría decirse que los modificarían o sustituirían como Derecho aplicable con carácter preferente*» o en la STC 95/1984, de 18 de octubre, al señalar que «*... el hecho de que en una materia hayan asumido alguna o algunas Comunidades Autónomas las mismas competencias que pretende ejercitar el Estado no priva a éste de las suyas, que tendrán su ámbito de aplicación en aquella parte del territorio español que no esté incluido en las referidas Comunidades Autónomas*».

Ello no obstante, es a partir de la 15/1989 cuando el Tribunal parece cambiar su doctrina al entender que la regla de supletoriedad no es una cláusula atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado. Sin embargo, el cambio es más aparente que otra cosa, pues el Tribunal, aunque niega que la supletoriedad sea una regla de atribución competencial, la sigue considerando como una regla dispuesta para establecer un orden de preferencias entre normas legítimamente válidas, ya que el Estado seguiría estando habilitado para ejercer la competencia cuando existiera alguna Comunidad Autónoma que no hubiera asumido competencias sobre dicha materia. Por el contrario, dejaría el Estado de encontrarse facultado para ejercer la competencia si todas las Comunidades Autónomas la hubieran asumido con carácter exclusivo, según la STC 147/1991.

Sólo a partir de las STC 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Transportes, cuya doctrina es ratificada después en la conocida STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo, se contiene la doctrina que configura el actual modelo autonómico y el alcance del principio de supletoriedad del artículo 149.3 CE. Así, parece desprenderse de estos pronunciamientos, frente a lo anteriormente sostenido por el Alto Tribunal, las siguientes conclusiones sucintamente expuestas: que la cláusula de supletoriedad no supone un título competencial para el Estado; que debe invocar el título específico que le habilita para dictar derecho supletorio para ejercer una determinada competencia; que se trata de una supletoriedad de ordenamientos y no de leyes; y que no es posible acudir a la supletoriedad si todas las Comunidades Autónomas tienen homogéneamente atribuido el mismo título competencial con el carácter de exclusivo. De este modo la supletoriedad es, pues, sólo predicable de las normas dictadas por el Estado en materias de su competencia, no pudiendo establecer normativa supletoria con carácter general pues no es el Estado el que puede determinar si ha de tener lugar o no la aplicación supletoria del Derecho estatal, sino el aplicador del Derecho que, de modo eventual, detecte una laguna en cada caso concreto. Pues como señala la STC 61/1997, de 20 de marzo: «*Así las cosas, dado que a partir de los arts. 148 y 149 C.E., todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales sus-*

ceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3, in fine, C.E.

La calificación como normas supletorias, pues, en coherencia con cuanto se ha dicho, es contraria al art. 149.3 C.E., in fine, y al orden constitucional de competencias. En consecuencia, han de ser declarados inconstitucionales tanto el apartado 3. de la Disposición final única como los preceptos así calificados, esto es, todos aquellos que, de conformidad con lo que establece la indicada Disposición, no tienen carácter de norma básica ni de aplicación plena.»

No obstante, la solución adoptada por el Tribunal Constitucional no fue acogida de forma unánime, y recibió importantes críticas, empezando por el voto particular a la STC 61/1997, del Magistrado Jiménez de Parga o por un sector muy autorizado de la doctrina como García de Enterría, pero parece que pese a dichas críticas esta doctrina constitucional se ha venido consolidando y ha incentivado la labor normativa de las Comunidades Autónomas, en aquellas materias de su competencia, llegando en ocasiones a excederse en su afán normativo, de modo que el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse en el sentido de declarar que no corresponde al legislador autonómico determinar la eficacia del derecho estatal aplicable, como señala la reciente STC 157/2004 de 21 septiembre, en los siguientes términos:

«Para el examen de estos preceptos debemos tener en cuenta que, como dejamos sentado en el fundamento jurídico 6 de nuestra STC 118/1996, de 27 de junio, con cita de la STC 147/1991, de 4 de julio, es preciso «reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse [sic] a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del Ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación».

En definitiva, la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 CE tiene la «finalidad de evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico» [STC 62/1990, F. 10 a)], permitiendo así la integración de ordenamientos diversos, de manera que el aplicador del Derecho pueda rellenar las lagunas que pudieran existir, sin que los legisladores autonómicos puedan incidir en dicha integración de ordenamientos fijando el alcance o los límites de aplicación del Derecho estatal.

En este sentido debemos atender a que en la STC 132/1989 declaramos que «cuando el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias; pero ello no supone, ni que la Comunidad Autónoma (la de Cataluña en este caso) sea competente para establecer la derogación o no de normas estatales (STC 5/1981, F. 23), aunque ello se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad, ni, más genéricamente, para determinar los efectos que sus normas producen sobre el Derecho estatal preexistente, pues la vigencia y aplicabilidad de éste será la que resulte de las normas constitucionales que regulen la relación entre

el ordenamiento estatal y el autonómico (así, el art. 149.3 CE), y no lo que establezca el legislador autonómico» (STC 132/1989, F. 33).

De conformidad con esta doctrina hemos de declarar la inconstitucionalidad del art. 50.2 y de la disposición final segunda, toda vez que no corresponde al legislador foral determinar la eficacia del derecho estatal aplicable, sin que la previsión del art. 40.3 LORAFNA conduzca a una valoración distinta, pues su inserción en el bloque de la constitucionalidad determina que su alcance coincida con la propia previsión del art. 149.3 CE acerca de la supletoriedad del derecho estatal, siendo dicho alcance el señalado en la antes citada STC 118/1996.»

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

En el marco de la Comunidad de Madrid podemos citar el artículo 3.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, conforme al cual *«El Derecho estatal tendrá carácter supletorio, de conformidad con los artículos 149.3 de la Constitución y 34 del Estatuto de Autonomía»*

También la Disposición Final Segunda de la Ley 1/1983, 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y la Disposición Final Segunda de la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid señalan que *«Para lo no previsto en esta Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en materia, equiparándose los Órganos por analogía de sus funciones.»*

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y EN SU CASO ESTATAL

En cuanto al derecho estatal, es preciso traer a colación el artículo 149.3 CE.

En el derecho autonómico, en términos semejantes al Estatuto madrileño, en los de Galicia, Canarias, Navarra y Baleares se establece que el derecho propio de la Comunidad Autónoma en las materias de su competencia exclusiva es aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, siendo solamente aplicable supletoriamente el derecho estatal en defecto de este derecho propio.

Dentro de los Estatutos recientemente modificados, apreciamos que también se recoge esta cláusula de cierre, así el Estatuto de Andalucía, en el artículo 42, señala que *«En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio»*; el Estatuto Valenciano, en su artículo 45 afirma que *«En materia de competencia exclusiva, el Derecho Valenciano es el aplicable en el territorio de la Comunitat Valenciana, con preferencia sobre cualquier otro. En defecto del Derecho propio, será de aplicación supletoria el Derecho Estatal.* Por su parte el Estatuto Catalán, en el artículo 110. 2 señala que *«El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro»*, sin hacer mención al derecho estatal, en términos semejantes al Estatuto de Aragón, en su artículo 80.2.

IV. JURISPRUDENCIA

Existen numerosas sentencias relativas a la cláusula de supletoriedad, entre las que se encuentran las siguientes:

- STC 5/1981, de 13 de febrero, relativa al recurso de inconstitucionalidad promovido contra varios preceptos de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares.
- STC 95/1984, de 18 de octubre, dictada en los conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y por el Gobierno Vasco, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre, de reestructuración de determinados órganos de la Administración del Estado.
- STC 118/1996, de 27 de junio, dictada en los recursos de inconstitucionalidad, interpuestos contra determinados preceptos de la Ley 12/1987, de 25 de mayo, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del Transporte de Viajeros por Carretera mediante vehículos de motor; contra la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los Transportes por carretera y por cable.
- STC 61/1997, de 20 de marzo, dictada en los recursos de inconstitucionalidad, interpuestos contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y frente al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
- STC 157/2004, de 21 septiembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra determinados artículos de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra.
- STC 291/2005, de 10 noviembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía contra el artículo 54 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se da nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de junio de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, dictada en el recurso n. 240/2000 analiza el alcance de la cláusula de supletoriedad a la luz de las STC 147/1991, de 4 de julio y SSTC 227/1988 y 103/1989.

TÍTULO III DEL RÉGIMEN JURÍDICO

CAPÍTULO PRIMERO Disposiciones generales

Artículo 34

1. Las competencias de la Comunidad de Madrid se entienden referidas a su territorio.

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

3. Las competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid llevan implícito la correspondiente potestad reglamentaria para la organización interna de los servicios, la administración y, en su caso, la inspección¹.

COMENTARIO

CARLOS YÁÑEZ DÍAZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este precepto abre el Título III «Del Régimen Jurídico» del Estatuto de Autonomía y tiene una función delimitadora del contenido y ámbito de actuación de las competencias de la Comunidad de Madrid. La Constitución de 1978 atribuye al Estado en el artículo 149.1.18.^a CE la competencia en cuanto a la determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y a las Comunidades Autónomas el artículo 148.1.1.^a CE les permite asumir competencias en cuanto a la organización de sus instituciones de autogobierno.

El Título III del Estatuto tiene por finalidad atribuir a la Comunidad de Madrid una serie de potestades administrativas y privilegios que permitan desarrollar sus competencias con el grado de eficacia exigido por el artículo 103 CE.

Si los elementos que configuran la competencia son, como señala Tornos Mas², la materia, la función y el territorio, el artículo 34 del Estatuto precisa los dos últimos.

¹ Renumerado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

² Joaquín Tornos Mas, «La delimitación constitucional de las competencias. El principio de territorialidad y las competencias. Legislación básica, bases, legislación y ejecución.» En VV.AA., «El Funcionamiento del Estado Autonómico, I Curso sobre Administraciones Territoriales para personal directivo y superior», MAP, Madrid, 1996, pp. 73 y ss.

En primer lugar el apartado 1.º del artículo establece que las competencias se entienden referidas a su territorio. Como toda Administración de naturaleza territorial las Comunidades Autónomas han de limitar su actuación a su territorio, en cuanto éste es uno de los elementos esenciales de las mismas. En el caso de los Estatutos de Autonomía el artículo 147.c) CE establece que deberán contener la delimitación de su territorio, cosa que hace el artículo 3 del Estatuto, tal y como ha sido redactado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, estableciendo que el territorio de la Comunidad de Madrid es el comprendido dentro de los límites de la Comunidad de Madrid.

Sin entrar en el análisis de dicho precepto y en la modificación producida por dicha Ley Orgánica respecto de la redacción inicial de 1983, conviene hacer un estudio de lo que ha sido la jurisprudencia constitucional en cuanto al límite territorial en el ejercicio de las competencias autonómicas.

La STC 44/1984 subrayó que esa referencia territorial *«que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (artículo 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades»* (F.J. 2.º). Ahora bien, no debe entenderse esta territorialidad de las competencias autonómicas como creadora de una serie de compartimentos estancos sino que el Tribunal Constitucional ha admitido una cierta supraterritorialidad de las competencias autonómicas.

La reciente STC 38/2002, de 14 de febrero recuerda que *«(...) el territorio, y de ahí su funcionalidad general en el entramado de distribución de competencias operado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, se configura como elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales (así, significativamente, art. 9 del Estatuto andaluz), y, en concreto, como definidor de las de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades y con el Estado (STC 99/1986, de 10 de julio). Funcionalidad que, reconocida expresamente en los propios Estatutos, dimana de «la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades» (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2), y que sirve directamente, en ocasiones, al objetivo de atribuir, localizándola en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales, la titularidad de la correspondiente competencia (ferrocarriles y carreteras, art. 148.1.5 CE; SSTC 132/1996, de 22 de julio, 65/1998, de 18 de marzo, 132/1998, de 18 de junio; aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, art. 149.1.22), como de modo indubitado ha reconocido con carácter general la jurisprudencia de este Tribunal (STC 86/1988, de 3 de mayo) y, específicamente, en relación con las actividades de transporte (SSTC 97/1983, de 15 de noviembre, 180/1992, de 16 de noviembre, 118/1996, de 27 de junio)».*

Así la STC 37/1981, de 16 de noviembre (F.J. 1.º) estableció que *«esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a los órganos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan pro-*

ducir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional; la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimientos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

Es por ello que, en los casos en que la actuación de las Comunidades Autónomas pueda producir efectos fuera de su territorio, se deberán buscar puntos de conexión que permitan determinar si la normativa autonómica se puede o no aplicar fuera del mismo. Así, pueden considerarse puntos de conexión el domicilio o el ámbito de operaciones de una entidad.

Ahora bien, si el territorio no es un límite absoluto para las competencias autonómicas, sobre todo si tenemos en cuenta el principio de cooperación que ha de presidir las relaciones entre las Administraciones públicas y que permite actuaciones de una con incidencia en el territorio teniendo presente el carácter voluntario de la cooperación SSTC 214/1989, de 21 de diciembre y 194/2004, de 10 de noviembre, tampoco impide que, precisamente el territorio, sirva para justificar una actuación estatal como ha establecido el Tribunal Constitucional con la doctrina de la «supraterritorialidad».

Esta doctrina permite que, tratándose de competencias compartidas, el Estado pueda asumir ciertas funciones ejecutivas. La STC 194/2004, de 10 de noviembre, precisa los límites de esa supraterritorialidad al establecer que «Este criterio, en fin, constituye hoy doctrina reiterada, pues «venimos insistiendo en que las actuaciones autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las Comunidades Autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus Estatutos de Autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993 (FJ 4), cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (SSTC 243/1994, FJ 6, y 175/1999, FJ 6)» (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 11)».

En cualquier caso la peligrosidad de esta doctrina jurisprudencial se pone de manifiesto en el voto particular de la Presidenta del Tribunal D.^a Emilia Casas Baamonde y el Magistrado D. Pablo Pérez Tremps en cuanto a que una utilización no suficientemente meditada de este principio puede alterar el sistema de competencias.

El segundo apartado del precepto atribuye a la Asamblea de Madrid la potestad legislativa y al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Se recoge así lo dispuesto en el artículo 152 CE que, previsto inicialmente para las Comunidades que accedieran a la autonomía por la

vía del artículo 151 CE, se generalizó en todos los estatutos de autonomía. Se establece así un sistema de división de poderes en el cual la potestad legislativa corresponde a la Asamblea, en cuanto ésta representa al pueblo de Madrid –art. 9 del Estatuto– y al Consejo de Gobierno le corresponde la función ejecutiva y el ejercicio de la potestad reglamentaria (en idéntico sentido el art. 22 del Estatuto).

El precepto establece que esas funciones corresponden «en las materias de su competencia», de tal forma que habrá que estar a las competencias exclusivas recogidas en el artículo 26 del Estatuto y las competencias compartidas del artículo 27 en el cual se atribuye a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de una serie de materias en el marco de la legislación básica del Estado.

La atribución de la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno y de la función ejecutiva es coherente con el artículo 152 CE y el artículo 22 del Estatuto, completando así el marco de las competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid al atribuirle las tres funciones (legislativa, reglamentaria y ejecutiva) a la Comunidad y permite introducir al Gobierno de la Comunidad de Madrid sus propias opciones normativas en el marco de la legislación básica del Estado por cuanto no se puede entender la potestad reglamentaria como una mera reproducción de los preceptos legales sino que, el reglamento, siempre que no vulnere la ley, puede introducir aspectos complementarios de la regulación de ésta, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2005 *«Es doctrina reiterada de este Tribunal Supremo expresada en la sentencia de 24 de noviembre de 2003 que el Reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene un valor subordinado a la Ley a la que complementa. Por ser el Reglamento, –como dicen las sentencias de 14 de Octubre de 1996 y 17 de Junio de 1997–, una norma jurídica de colaboración, debe distinguirse entre la normación básica de las cuestiones fundamentales que siempre corresponde a la Ley, y aquéllas otras normas secundarias pero necesarias para la puesta en práctica de la Ley: los Reglamentos. Por medio de la potestad reglamentaria, la Administración participa en la elaboración del ordenamiento jurídico, de suerte que la norma emanada de la Administración, (el Reglamento), queda integrada en aquél. Pero la potestad reglamentaria no es desde luego incondicionada, sino que está sometida a la Constitución y a las Leyes, (art. 97 CE). Por el sometimiento del Reglamento al bloque de la legalidad, es controlable por esta jurisdicción, (art. 106.1 CE y art. 1º de la L.J.C.A.), a la que corresponde, –cuando el Reglamento es objeto de impugnación–, determinar su validez o su ilegalidad, lo que ha de hacerse poniéndolo en relación con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico positivo, (y tratándose de reglamentos ejecutivos particularmente con la Ley que desarrollan que se convierte así en el límite más inmediato y el parámetro referencial más próximo para calibrar su ajuste al ordenamiento), con los principios generales del Derecho y con la doctrina jurisprudencial en la medida en que ésta complementa el ordenamiento jurídico, (art. 1.6 del Código Civil); así el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede explicar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos*

de la misma que sean imprecisos, de suerte que el Reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico en los términos explicados.»

De igual forma la sentencia de 21 de marzo de 2005 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid indica que *«En efecto, el desarrollo ejecutivo por la potestad reglamentaria de una Ley debe sin duda alguna ajustarse a las previsiones y mandatos de ésta, a la que no puede contradecir. Resulta por ello fundamental a la hora de fiscalizar el desarrollo ejecutivo de una Ley atender tanto a la letra como al espíritu de la norma que se debe desarrollar. Dicho esto, no cabe duda que la potestad reglamentaria no se configura para la sola reiteración de los preceptos legales sino para su complemento e integración, lo cual atribuye a las instancias titulares de tal potestad unas facultades discrecionales o de oportunidad para concretar dicho desarrollo en beneficio del interés general, arbitrando entre los diferentes intereses en juego. Así se pronuncia la STS de 28 de junio de 2004 cuando afirma que respetadas las exigencias formales «el Gobierno (...) puede utilizar las diversas opciones legítimas que permite la discrecionalidad que es inherente a dicha potestad. O, dicho en otros términos, nuestro control jurisdiccional, en el extremo que se analiza, se extiende a la constatación de la existencia de la necesaria coherencia entre la regulación reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno, y ni siquiera procede declarar la invalidez de la norma por razón de la preferencia que de aquellos intereses refleje la disposición reglamentaria, como no suponga una infracción del ordenamiento jurídico, aunque sea entendido en el sentido institucional con que es concebido tradicionalmente en el ámbito de esta jurisdicción (...) y que se corresponde con el sentido del citado artículo 9 de la Constitución (Cfr. SSTs 26 de febrero y 17 de mayo de 1999, 13 de noviembre, 29 de mayo y 9 de julio de 2001, entre otras)».*

La cita de estas sentencias es importante por cuanto, en ocasiones, se ha entendido que, en el desarrollo de las leyes estatales de bases, las Comunidades Autónomas han de seguir milimétricamente la normativa estatal. Si bien es cierto que en ningún caso se pueden rebajar las bases estatales, hay que admitir que, respetando ese mínimo, se pueden introducir especialidades que respondan a opciones políticas de la Comunidad Autónoma e incluso aclarar los puntos más o menos oscuros o incompletos de la norma legal.

Naturalmente corresponderá a la Jurisdicción Contenciosa el control último del ejercicio de esa potestad en los casos en que la norma reglamentaria vulnere la ley.

El apartado 3.º se refiere a las meras competencias de ejecución de la Comunidad de Madrid como son las recogidas en el artículo 28 del Estatuto en el que, evidentemente, las funciones asignadas a la Comunidad son menores, limitándose a la administración, la potestad reglamentaria si bien limitada a la organización de los servicios y la inspección.

Esta atribución es una reiteración en el caso de las competencias compartidas puesto que el artículo 28.2 del Estatuto ya atribuye a la Comunidad esas funciones con la única particularidad de que deberá ajustarse a las disposiciones reglamentarias de carácter general que dicte la Administración del Estado, algo, por otra parte, evidente.

Por lo que respecta a la inspección conviene recordar la definición que de la misma hace Bermejo Vera³ *«Se habla de actividad, función o potestad de inspección, sin excesiva precisión en este momento, para identificar unas actuaciones, más o menos genéricamente previstas en el ordenamiento jurídico, que habilitan a las Administraciones Públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido más amplio, esto es, incluidas muy especialmente las condiciones y requisitos de orden técnico, consecuencia inherente de la imposición que a determinadas personas, actividades, instalaciones, objetos y productos hacen ciertas normas jurídicas»*

II. DERECHO COMPARADO

Artículos 113 y 115 Estatuto de Cataluña, artículos 27 de los Estatutos de Ceuta y Melilla, artículos 47 y 49 Estatuto de las Islas Baleares, artículo 10 Estatuto Canarias, artículo 39 Estatuto Castilla-La Mancha, artículos 40 y 43 Estatuto de Navarra, artículo 15 Estatuto de Asturias, artículo 33 Estatuto de Cantabria, artículo 37 Estatuto de Galicia, artículo 43 Estatuto de Andalucía.

III. JURISPRUDENCIA

SSTC 37/81, de 16 de noviembre, 44/84, de 27 de marzo, 38/2002, de 14 de febrero, 194/2004, de 4 de noviembre.
STS 24-1-2005.
STSJ Madrid 21-3-2005.

³ José Bermejo Vera, *«La Administración inspectora»*, en la obra colectiva *«El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo»*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

Artículo 35

La Administración de la Comunidad de Madrid, como ente de derecho público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. Su responsabilidad, y la de sus autoridades y funcionarios, procederá y se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado en la materia¹.

COMENTARIO

CARLOS YÁÑEZ DÍAZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este precepto contempla, por un lado, la atribución de personalidad jurídica a la Comunidad de Madrid y, de otro, la exigencia de responsabilidad de la misma en los términos establecidos en la legislación estatal.

En cuanto a la atribución de personalidad jurídica a la Comunidad de Madrid ello supone entroncar con lo que es el propio concepto de derecho administrativo². Por tal se ha entendido la rama del derecho que regula el poder ejecutivo (concepción característica de los primeros tratadistas españoles como Colmeiro, Oliván y Posada), la que considera que regularía los actos de poder público de la Administración frente a los actos de gestión, la compleja y discutida doctrina del servicio público de la Escuela de Burdeos, la doctrina de las prerrogativas del poder público de Hauriou y la doctrina del giro administrativo defendida por García de Enterría y que ha acabado por dominar la doctrina española actual.

Esta doctrina considera que, ante la multiplicidad y variabilidad de la materia administrativa, el derecho administrativo ha de analizarse partiendo del elemento subjetivo como es la Administración pública en cuanto persona jurídica.

Para ello se acude a la dogmática alemana y su configuración sobre la personalidad jurídica del Estado obra de Albrecht que considera que, cuando el Estado actúa como colectividad, se convierte en una persona jurídica, siendo los poderes legislativo, ejecutivo y judicial meras funciones del Estado persona.

Esa personificación del Estado es utilizada por Enterría traspasándola a la Administración que aparece así como una persona jurídica en las distintas relaciones jurídicas. Esta construcción doctrinal ha tenido un indudable éxito, no sólo en la doctrina administrativa sino, lo que aquí nos importa más, en el

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

² Vid. Santiago Muñoz Machado, «*Tratado de derecho administrativo y derecho público general*», Tomo I, 2.ª Edición, Iustel, Madrid, 2006, p. 57 y ss.

propio derecho positivo³. Así podemos destacar el artículo 3.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común que atribuye a cada una de las Administraciones Públicas «*personalidad jurídica única*», el artículo 2.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado reconoce igualmente la personalidad jurídica única de ésta y en su artículo 42.1 reconoce personalidad jurídica diferenciada a sus organismos autónomos.

Esta personificación jurídica de las Administraciones públicas se puede encontrar configurada a nivel constitucional en el artículo 137 CE respecto de las administraciones territoriales como son las Comunidades Autónomas y los Entes locales.

Es dentro de este marco legal y doctrinal donde hay que situar al artículo 35 del Estatuto. Su finalidad es clara, atribuir a la Comunidad de Madrid personalidad jurídica que le permita operar como sujeto de derecho en las relaciones jurídicas. Ahora bien esa personificación de la Comunidad de Madrid, reiterada en el artículo 37 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración y su carácter único conforme dicho precepto y el artículo 3.4 de la Ley 30/92, no excluye el que ésta pueda, a su vez, crear entes instrumentales dotados de personalidad jurídica que se integran dentro de la llamada Administración institucional y que aparecen regulados en la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid. En dicha ley aparece regulados con personalidad jurídica los:

- Organismos Autónomos.
- Empresas Públicas de la Comunidad que, a su vez, pueden ser:
 - Empresas públicas constituidas como sociedades mercantiles.
 - Entes con personalidad pública y régimen de actuación de derecho privado.

Por otro lado el artículo 35 establece que la responsabilidad de la Comunidad de Madrid y la de sus autoridades y funcionarios se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado en la materia.

La exigencia de responsabilidad a la Administración aparece recogida, tras una larga evolución en nuestro derecho histórico, en el artículo 106 CE, que recoge la avanzada doctrina que recogían la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

La remisión a la normativa estatal es consecuencia de ser una competencia compartida en la cual corresponden al Estado las bases de la materia conforme el artículo 149.1.18.^a CE, estando en la actualidad regulada en el Título

³ La personalidad jurídica de la Administración no es una mera cuestión doctrinal sino que, en ocasiones, tiene una indudable importancia en la práctica como lo demuestra la STS (Sala de lo Civil) 16-10-2006 que sigue y cita las tesis de Enterría en cuanto a la personalidad jurídica de la Administración para resolver una acción declarativa del dominio de terrenos de la Ciudad Universitaria de Madrid de la Universidad Complutense frente a la Administración General del Estado.

X de la Ley 30/92 y en el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

El estudio de la compleja normativa y jurisprudencia en materia de responsabilidad patrimonial excede de los límites de estos comentarios pero sí interesa comentar algunas especialidades de la Comunidad de Madrid.

La primera de ellas es el artículo 55 de la Ley del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid que reproduce el artículo que comentamos añadiendo las disposiciones que dicte la Comunidad de Madrid en el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo, reglamentario y ejecución conforme el artículo 27.2 del Estatuto.

Asimismo, dicho artículo atribuye la competencia para resolver los procedimientos a los Consejeros salvo que una ley especial la atribuya al Gobierno. También corresponde la competencia a los titulares de la Consejería a la que estén adscritos en el caso de los Organismos Autónomos y Entes de Derecho Público salvo que la ley de creación disponga otra cosa.

La segunda especialidad va referida al dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado que aparece en el artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, modificado por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, para las reclamaciones de responsabilidad formuladas al Estado a partir de seis mil euros e igualmente se recoge en el artículo 12 del Reglamento que exige el dictamen del Consejo de Estado conforme su normativa reguladora o, en su caso, del órgano consultivo en las Comunidades Autónomas.

En principio y puesto que la Comunidad de Madrid carecía de órgano consultivo los expedientes de responsabilidad patrimonial debían remitirse al Consejo de Estado si superaban la cuantía de seis mil euros.

El elevadísimo número de procedimientos de responsabilidad existentes en la Comunidad de Madrid a raíz de la asunción de las competencias en materia de gestión sanitaria hizo que el Consejo de Gobierno por Acuerdo de 30 de marzo de 2006 atribuyera a la Dirección General de los Servicios Jurídicos la emisión del citado Dictamen al amparo de la posibilidad que ofrece la Disposición Adicional 17.^a de la Ley 30/92 en los procedimientos en los que se reclamase una indemnización no superior a 150.000 euros y en los de cuantía indeterminada.

La Ley 4/2006, de 22 de diciembre, modificó la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, para incluir esta competencia entre las atribuidas a los Servicios Jurídicos si bien deja sin precisar si mantiene la atribución de las de cuantía indeterminada ya que limita el conocimiento a las de cuantía entre 6.000 y 150.000 euros.

La Disposición Final 2.^a de la Ley 4/2006 atribuye al Vicepresidente 1.^o y Portavoz del Gobierno el desarrollo reglamentario de la Ley en cuanto a la necesaria adaptación de la Dirección General de los Servicios Jurídicos para el cumplimiento de esta función, desarrollo que, no se llegó a producir.

En el debate de investidura celebrado los días 18 y 19 de junio de 2007 la Presidenta de la Comunidad anunció la creación, a lo largo de la VIII

Legislatura, de un Consejo Consultivo. Dicho Consejo se ha creado por la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Su artículo 13 establece que conocerá de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 15.000 euros o sean de cuantía indeterminada. Conforme el artículo 13.2 el dictamen corresponderá a la Comisión Permanente.

II. DERECHO COMPARADO

Artículos 47 y 123 Estatuto de Andalucía, artículo 159 Estatuto de Cataluña, artículos 30 Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, artículo 3.4 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, artículo 2.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

III. DESARROLLO LEGISLATIVO

Artículo 4 Ley 3/1999, de 30 de marzo, de ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid modificado por Ley 4/2006, de 22 de diciembre y Disposición Final 2.^a de esta última. Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Artículo 36

1. En el ejercicio de sus competencias ejecutivas, la Comunidad de Madrid gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre las que se comprenden:

a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa.

b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, así como el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuida a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad de Madrid.

c) La potestad de sanción, dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.

d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.

e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado, y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.

f) Las potestades de investigación, deslinde y recuperación en materia de bienes.

g) La exención de la obligación de prestar toda clase de garantías o cauciones ante los organismos administrativos y ante los jueces o tribunales de cualquier jurisdicción.

2. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de la Comunidad de Madrid, en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido¹.

COMENTARIO

CARLOS YAÑEZ DÍAZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Sin lugar a dudas se trata de uno de los preceptos del Estatuto de Autonomía más trascendentes en la actuación diaria de la Administración de la Comunidad de Madrid.

El artículo configura el ejercicio de las funciones ejecutivas por la Comunidad de Madrid atribuyendo a la misma las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado citando nominativamente algunos de ellos.

¹ Renumerado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

Conviene recordar que el concepto de potestad fue elaborado por Santi Romano en contraste con el de Derecho subjetivo, dentro de la categoría común y genérica de las facultades de obrar atribuidas por el ordenamiento jurídico a los sujetos, ya sean públicos o privados, en orden a intereses o bienes por él protegidos.

Así, a diferencia del Derecho subjetivo, la potestad:

a) No deriva de una relación jurídica, sino directamente del ordenamiento jurídico, de modo que es una situación previa a la relación jurídica, es el ejercicio de la potestad el que genera nuevas relaciones y Derechos subjetivos, no la potestad misma;

b) no recae sobre ningún objeto específico y determinado, sino que tiene un carácter genérico; se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas;

c) por eso la potestad no se traduce en una pretensión concreta, sino en una posibilidad abstracta de provocar situaciones con efectos jurídicos;

d) no se corresponde en un deber concreto del sujeto pasivo obligado, sino con una simple situación de consentimiento por los otros sujetos a los eventuales efectos jurídicos derivados del ejercicio de la potestad.

e) no se atribuyen en beneficio de su titular, sino de las terceras personas. Así ocurre, tanto en las potestades que se enuncian en la esfera privada, como la patria potestad, como con las administrativas, pues la Administración ha de ejercitar sus potestades para perseguir el interés público para cuyo logro se le otorgó la potestad, incurriendo en el caso contrario en el vicio de desviación de poder. Por eso se habla de que las potestades administrativas son fiduciarias, están atribuidas en función de un interés público lo que excluye la existencia de potestades o poderes absolutos. Como consecuencia de su origen legal y no negocial, las potestades son inalienables, intransmisibles, e irrenunciables porque son indisponibles por el sujeto, en cuanto son una creación del ordenamiento jurídico.

El titular de la potestad puede ejercitarla o no, pero no puede transferirla. La propia ley puede, a lo sumo, permitir la delegación de su ejercicio.

Hay que indicar que la enumeración de potestades y privilegios del artículo 36 no es exhaustiva sino que la Comunidad de Madrid gozará de los mismos privilegios y potestades que la Administración del Estado si bien en el ámbito de sus competencias. Ello es consecuencia lógica del reparto de poder en el Estado autonómico. Tan Estado es la Administración central como las de las Comunidades Autónomas a las que el artículo 2 CE reconoce autonomía política. Por ello, en su territorio y dentro de sus competencias, las Comunidades Autónomas ejercen el poder estatal por lo que es lógico que se les atribuyan las potestades y privilegios que tradicionalmente eran atribuidos al Estado en el marco de un Estado unitario.

Así aparecen citadas en el precepto una serie de potestades y privilegios de esencial importancia que analizaremos brevemente.

a) La presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa.

La presunción de validez de los actos administrativos aparece reconocida en el artículo 57 de la Ley 30/92. La consideración de la Administración como una organización que sirve con objetividad a los intereses generales conforme el artículo 103 CE permite entender, sin necesidad de acudir a explicaciones históricas de las Administraciones Públicas como poderes exorbitantes, que sus actos, precisamente por el fin público que persiguen, están dotados de una mayor validez que los actos de los particulares que, evidentemente, están movidos por el interés particular.

Por ello los actos de las Administraciones Públicas se considera que gozan de una presunción de validez y son inmediatamente ejecutivos en el sentido de que no necesitan ningún convalidación ni acudir a otros poderes para lograr su efectividad.

No obstante el comentario de este precepto exige hacer una referencia a los confusos términos de «*ejecutividad*», «*ejecutoriedad*» y «*ejecución forzosa*», utilizados igualmente en los artículos 57, 94 y 95 de la Ley 30/92.

Siguiendo a Francisco García Gómez de Mercado² «*la naturaleza del privilegio de ejecutividad es la de una presunción de validez de los actos administrativos, que tiene carácter «iuris tantum» por lo que opera en tanto no sea destruida por los interesados en vía de recurso administrativo o proceso judicial, o mediante revisión de oficio, acreditando la ilegalidad del acto (STS 24-7-1985 [RJ 5957] y 18-7-1986 [RJ 5523]). (...) Y este privilegio se funda en «esta legitimidad presumible desde el mismo texto constitucional (art. 103.1) y tal presunción justifica las potestades de la Administración para dotarse a sí misma de un título ejecutivo (acto administrativo) y para ejecutarlo por sí e inmediatamente, encadenamiento lógico que es característico de nuestro sistema administrativo y sin el cual perdería su propia sustantividad» (STS 15-6-1987, RJ 4881)».*

Este autor señala que la denominada ejecutoriedad no es sino la facultad de la Administración de ejecutar por sí misma el acto conforme establece el artículo 95 Ley 30/92.

El termino «*ejecución forzosa*» aludiría a los procedimientos que establece la Ley para que la Administración lleve a cabo la ejecución del acto si el particular no lo cumple voluntariamente. Como resume Barrios Flores³ «*La «ejecutividad» es por tanto la capacidad de producción de efectos jurídicos; la «ejecutoriedad» es la susceptibilidad de «ejecución forzosa» y ésta última es la materialización de la ejecutoriedad cuando no media un cumplimiento voluntario del destinatario del acto administrativo».*

La revisión de oficio supone la potestad de la Administración de declarar por sí misma la nulidad de sus actos encuadrables en el artículo 62 de la Ley 30/1992 al que se remite el artículo 102 de esta última. En la Comunidad de Madrid el artículo 53.4 de la Ley 1/1983 de Gobierno y Administración establece la competencia

² Francisco García Gómez de Mercado (Coord.) «*Procedimientos Administrativos Comunes*», Comares, Granada, 2007.

³ Luis Fernando Barrios Flores en José Garberí Llobregat (Coord.) «*El Procedimiento Administrativo Común*», Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

para resolver los procedimientos de revisión en los que conforme la reciente Ley 6/2007, emitirá informe el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

b) La potestad de expropiación, incluida la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados, así como el ejercicio de las restantes competencias de la legislación expropiatoria atribuida a la Administración del Estado, cuando se trate de materias de competencia de la Comunidad de Madrid.

Si bien el artículo 149.1.18 CE establece la competencia exclusiva del Estado en materia de la legislación sobre expropiación forzosa ello no quiere decir que las Comunidades Autónomas únicamente tengan competencias ejecutivas en la materia como en algún caso se ha querido mantener.

En efecto, la Comunidad de Madrid puede ser la Administración expropiante al ser una administración territorial pero el precepto permite, además, a la Comunidad la declaración de urgencia de la expropiación al amparo del artículo 52 de la Ley de Expropiación forzosa e igualmente permite el ejercicio de las restantes competencias expropiatorias si se trata de una materia competencia de la Comunidad de Madrid.

En la Comunidad de Madrid interesa destacar las particularidades en materia de expropiaciones de carreteras –arts. 41-44 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid–, en materia urbanística –arts. 94, 117-124 y 138-142 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid– y en materia hidráulica e infraestructuras eléctricas –arts. 19 y 21 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid–.

Un aspecto conflictivo en las expropiaciones de la Comunidad de Madrid fue la creación por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de la Comunidad de Madrid como el órgano de valoración en las expropiaciones que llevasen a cabo la Comunidad de Madrid y las entidades locales sustituyendo al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa que quedaba así limitado a las expropiaciones de la Administración General del Estado.

Dicho órgano fue objeto de fuertes críticas (a nuestro juicio injustas) por parte de algún sector doctrinal⁴ que culminaron con el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad por la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo que fueron resueltas por una serie de sentencias del Tribunal Constitucional, siendo la primera la STC 251/2006, de 25 de julio⁵. La sentencia

⁴ Tomás Ramón Fernández Rodríguez, «Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del Derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los Jurados autonómicos de Expropiación», Revista de Administración pública, núm. 153, 2000, pp. 91-106. En el mismo sentido «Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio», Revista de Administración Pública, núm. 166, 2005, pp. 7-27.

⁵ Carlos Yáñez Díaz, «La constitucionalidad de los Jurados Autonómicos de Expropiación», La Ley, núm. 6680, 27 de marzo de 2007, pp. 1-4.

reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para crear sus propios órganos de valoración (competencia discutida por el Tribunal Superior de Justicia) y con la composición que tenga por oportuna en virtud de su competencia de autoorganización sin tener que ajustarse a la composición del Jurado Provincial de Expropiación (tesis defendida tanto por el Tribunal Superior como por el Tribunal Supremo).

La sentencia recuerda la doctrina de las SSTC 37/87, 319/93 y 61/97 en cuanto a las facultades de las Comunidades Autónomas en materia expropiatoria y considera que el Jurado madrileño respeta las garantías constitucionales de los expropiados y su creación se encuadra, tanto en las competencias de autoorganización, como en las competencias que en materia de expropiaciones tienen las Comunidades Autónomas. Posteriormente diversas sentencias confirmaron igualmente la constitucionalidad del órgano de valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

c) La potestad de sanción, dentro de los límites que establezca el ordenamiento jurídico.

Señala Alejandro Nieto⁶ que al fraccionamiento político e institucional de la Constitución de 1978 había de corresponderse necesariamente un fraccionamiento de la potestad sancionadora sobre todo si se tiene en cuenta la imposibilidad de las Comunidades Autónomas de dictar normas penales.

El precepto que comentamos atribuye a la Comunidad de Madrid la potestad sancionadora que ejercerá en las materias en las cuales haya asumido competencias STC 15/1989, de 26 de enero, de tal forma que, como señala la STC 85/1985, de 16 de julio *«la competencia sancionadora corresponde al titular de la «materia sustantiva» de la que aquella viene a ser un anejo»*.

Más problemáticos resultan los supuestos de competencias concurrentes. En estos casos lo más lógico es entender que, puesto que la aplicación de las normas sancionadoras supone ejecutar la ley, la potestad sancionadora correspondería a la Administración con competencias ejecutivas pero no sólo la aplicación sino que también las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo legislativo pueden establecer tipos y sanciones en el marco de dichas normas básicas –STC 136/1991, de 20 de junio–.

Además de esta modulación de los tipos estatales, las Comunidades Autónomas también pueden establecer tipos no recogidos en la normativa básica en cuanto ello suponga un mayor nivel de protección, tesis admitida por las SSTC 156/1995, 196/1996, 37/2002 y 124/2003. El límite a tal facultad estaría en la prohibición de introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

Eso en cuanto respecta a la normativa sancionadora sustantiva, pero la potestad sancionadora tiene también una importantísima vertiente procedimental ligada a las garantías de procedimiento establecidas en los artículos 134-138 de la Ley 30/92. Ahora bien, como recuerda García Gómez de Mercado⁷, la Ley 30/92 no

⁶ Alejandro Nieto, *«Derecho Administrativo Sancionador»*, 4.ª Edición, Tecnos, Madrid, 2005, pp. 107 y ss.

⁷ Francisco García Gómez de Mercado. *«Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable»*, 2.ª Edición, Comares, 2004, p. 113.

recoge un procedimiento determinado a diferencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 sino que el procedimiento administrativo sancionador se recoge en el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto y en diversas normas de naturaleza sectorial.

A su vez las Comunidades Autónomas, dado el carácter de competencia compartida del procedimiento administrativo conforme el artículo 149.1.1.18.^a CE, pueden dictar sus propias normas de procedimiento respetando las bases estatales. Así lo admitió el Tribunal Constitucional en las STC 17/90, de 7 de febrero y 61/97, de 20 de marzo y la reciente STC 157/2004, de 21 septiembre⁸, con cita de otras anteriores, que en su Fundamento de Derecho 15.^o afirma: «... tenemos que partir de nuestra doctrina sobre la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, respecto de la cual hemos señalado en el fundamento jurídico 8 de la STC 124/2003, de 19 de junio, que: «debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, F. 25; 227/1988, de 29 de noviembre, F.29; 96/1996, de 30 de mayo, F.7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, F.8; 196/1996, de 28 de noviembre, F.3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988, de 29 de noviembre, F.29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al «administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (Art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, F. 8)».

Con base en esta doctrina constitucional diversas Comunidades Autónomas han dictado normas propias de procedimiento, tal y como ha hecho la Comunidad de Madrid con el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, que aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid.

d) La facultad de utilización del procedimiento de apremio.

El procedimiento de apremio constituye una de las prerrogativas de la Administración que permite a ésta la ejecución forzosa de sus actos de contenido pecuniario.

⁸ Citada por Victoria López Torralba, «Breve estudio en torno al Procedimiento Administrativo Sancionador y sus garantías», Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 22, Septiembre-Diciembre 2005, pp. 181 y ss.

Aparece previsto en el artículo 97 Ley 30/92 como uno de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos remitiéndose en cuanto a su regulación a las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva.

En la actualidad el procedimiento de apremio aparece regulado en los artículos 163-173 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre y en los artículos 69-116 del Reglamento General de Recaudación aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

Dicho procedimiento tiene como características⁹:

- a) Es un procedimiento administrativo derivado del privilegio de autotutela administrativa.
- b) Es un procedimiento ejecutivo, no cognitivo y unilateral, por lo que, al menos en principio y sin perjuicio de correcciones jurisprudenciales no se puede discutir la cuantía ni las condiciones de la deuda sino tan solo la procedencia del procedimiento y los defectos en su tramitación.
- c) Al ser un procedimiento ejecutivo la oposición al mismo se articula en un procedimiento autónomo y separado.

Debe señalarse a estos efectos que el artículo 28 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid establece que la Hacienda de la Comunidad ostentará, para el cobro de los tributos y de los ingresos de derecho público, las prerrogativas establecidas legalmente y actuará conforme los procedimientos establecidos.

A su vez el artículo 29 de dicha Ley establece la providencia de apremio como el acto que inicia el procedimiento de apremio con la misma fuerza que una sentencia judicial, limita el apremio a las deudas tributarias e ingresos de derecho público así como establece una importante prohibición de contratar con la Administración de la Comunidad de Madrid y de recibir subvenciones de la misma respecto a las personas que tengan con ella deudas en periodo ejecutivo de pago salvo que estén debidamente garantizadas. De conformidad con ese precepto el artículo 13 del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril establece que los órganos de contratación se dirigirán a la Consejería de Hacienda para solicitar el certificado que acredite la inexistencia de apremio respecto del adjudicatario. Además los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares adoptados por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid exigen que en las proposiciones de los licitadores conste una declaración responsable en cuanto a la inexistencia de dichas deudas en periodo ejecutivo de pago.

e) La inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda

⁹ Juan Martín Queralt, Carmelo Lozano Serrano, José María Tejerizo López, Gabriel Casado Ollero, «Curso de Derecho Financiero y Tributario», 17.^a Edición, Tecnos, Madrid, 2006, p. 495.

pública para el cobro de sus créditos, sin perjuicio de los que correspondan en esta materia a la Hacienda del Estado, y en igualdad de derechos con las demás Comunidades Autónomas.

La inembargabilidad de los bienes y derechos de la Administración aparece recogida en el artículo 132 CE limitada a los bienes de dominio público si bien tradicionalmente la normativa reguladora del patrimonio de las distintas Administraciones Públicas extendía ese carácter a los bienes patrimoniales.

Así ocurre en el precepto que comentamos que, al menos a priori, extiende esa inembargabilidad a los bienes patrimoniales. Ahora bien, la STC 166/1998, de 15 de julio, declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 154.2 de la Ley de Haciendas Locales entendiéndolo que el privilegio de la inembargabilidad no puede extenderse a los bienes en general de las Haciendas Locales debiendo quedar al margen los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un uso o servicio público.

Si bien en principio los efectos de esta sentencia sólo afectaban a los bienes de las Haciendas Locales era evidente que la justificación última de la misma era de aplicación a todas las Administraciones Públicas. Por ello, no sólo se ha recogido esa doctrina constitucional en el artículo 173.2 del nuevo Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, sino que también pasó al artículo 30.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas y el artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En la Comunidad de Madrid la Ley 3/2001, de 21 de junio, de patrimonio de la Comunidad de Madrid ya recogió esta diferenciación tal y como recoge su Exposición de Motivos por lo que debe considerarse el artículo 40 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid derogado tácitamente por dicha Ley.

En lo referente a la preferencia para el cobro de los créditos hay que recordar que en los procedimientos concursales rige el principio de igualdad de créditos *«par conditio creditorum»* si bien los créditos públicos han tenido tradicionalmente establecida una preferencia en función de los intereses generales que persigue la Administración.

En la actualidad hay que tener en cuenta el importante cambio que en esta materia ha supuesto la Ley 22/2003, de 9 de julio, concursal que elimina la anterior dualidad entre insolvencias civiles y mercantiles.

La remisión del precepto a los privilegios del Estado, remisión que también realiza el artículo 28 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, lleva a la aplicación del artículo 77 LGT 2003 que establece un derecho de prelación general disponiendo: *«1. La Hacienda Pública tendrá prelación para el cobro de los créditos tributarios vencidos y no satisfechos en cuanto concurren con otros acreedores, excepto que se trate de acreedores de dominio, prenda, hipoteca u otro derecho real debidamente inscrito en el registro correspondiente con anterioridad a la fecha en que se haga constar en el mismo el derecho de la Hacienda Pública, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta ley. 2. En caso*

de convenio concursal, los créditos tributarios a los que afecte el convenio, incluidos los derivados de la obligación de realizar pagos a cuenta, quedarán sometidos a lo establecido en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.»

Si bien algunos autores¹⁰ consideran que este precepto sólo es aplicable a la Hacienda estatal, ello supondría desconocer lo dispuesto en el precepto que comentamos que revela la voluntad del legislador estatutario de conceder a la Hacienda autonómica los mismos privilegios que la estatal. Si estos privilegios se modifican, los de la Hacienda autonómica se equiparan automáticamente sin necesidad de extender en la nueva normativa su aplicación a las Comunidades Autónomas. De hecho entendemos más correcta la postura de quienes consideran que tan Hacienda Pública es la estatal como la de las Comunidades Autónomas, criterio que se refuerza por la jurisprudencia recaída en otros ámbitos como la compensación de deudas tributarias o la utilización de la vía de apremio.

f) Las potestades de investigación, deslinde y recuperación en materia de bienes.

Se conceden así a la Comunidad de Madrid los tradicionales mecanismos de protección de los bienes públicos. La primera es la que recogen los artículos 45 y ss. de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y en el ámbito de la Comunidad de Madrid el artículo 12 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad, que les permite *«investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto»*. Se trata de una potestad extraordinaria que sitúa a la Administración en una posición privilegiada con relación a los particulares que carecen de una facultad semejante, ya que los medios que se conceden al particular para el proceso civil son mucho más limitados y, en todo caso, su práctica corresponde al juez. Como señala Juan Antonio Carrillo Donaire¹¹ la potestad de investigación no se traduce en una simple constatación de una situación de hecho sino en una reivindicación del dominio que declara la individualización y titularidad de los bienes investigados con efectos constitutivos.

Por lo que respecta al deslinde se trata de un derecho característico de los propietarios y como tal aparece en el artículo 384 CC, diferenciándose del deslinde que pueden pedir los particulares en que la Administración no necesita acudir a los Tribunales de Justicia. El deslinde consiste en una mera operación técnica para delimitar los límites de los inmuebles de titularidad pública con el fin de mantenerlos en su integridad en poder de la Administración.

El procedimiento administrativo de deslinde paraliza la tramitación de cualquier otro procedimiento judicial por el se pretendan determinar los linderos; si bien una vez concluido se puede proceder a la revisión judicial del

¹⁰ Martín Queralt, op. cit. p. 487.

¹¹ Juan Antonio Carrillo Donaire en la obra colectiva *«Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas»* Carmen Chinchilla (Coord.), Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 335 y ss.

mismo. El artículo 13. de la Ley de Patrimonio de la Comunidad y el artículo 50.2 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas son claros cuando afirman que, una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde y mientras dure su tramitación, no podrá instarse ningún procedimiento judicial con igual objeto. Aunque sea un procedimiento que entra dentro de las prerrogativas que tiene la Administración, la iniciación del procedimiento puede ser tanto por iniciativa administrativa como por petición de los colindantes, en cuyo caso deberán cargar con los gastos.

No obstante, aunque teóricamente no sirve para declarar la titularidad pública de los terrenos, tiene unos efectos equivalentes habida cuenta que la resolución del deslinde es título suficiente para proceder al amojonamiento de los bienes y, sobre todo la inscripción del deslinde si se trata de fincas inscritas o, en otro caso, la inmatriculación de la finca por el procedimiento del artículo 206 Ley Hipotecaria.

Por último en cuanto a la recuperación posesoria, el denominado «interdictum propium» se trata de una potestad extraordinaria ya que, sin necesidad de acudir a ningún órgano jurisdiccional, los entes públicos podrán recuperar la posesión de un bien usurpado por parte de un particular. Como ha señalado la jurisprudencia, no se trata de una potestad de ejercicio facultativo sino obligatoria para los entes públicos (STS 23-3-1999).

El carácter ejecutivo e inmediato que tiene la potestad de recuperación posesoria de oficio hace que hayan de adoptarse cautelas para su correcto ejercicio. La jurisprudencia admite que basta la constancia de demanial o patrimonial sin que sea necesario acreditar la efectividad de una posesión pública del bien (STS 3-3-2004) pero no debe ofrecer dudas la realidad física del bien cuya posesión recupera la Administración de modo que su identificación resulte perfecta (STS 5-7-1991).

Es una potestad que se puede ejercitar para todos los bienes públicos, demaniales o patrimoniales. La única diferencia radica en el plazo, se puede ejercitar con independencia del plazo desde el que lo detentan si se trata de un bien de dominio público como consecuencia necesaria del régimen de la indisponibilidad de los bienes demaniales que contempla el artículo 132 CE. Por el contrario, el plazo será de un año, a partir del momento de su usurpación, si se trata de un bien de naturaleza patrimonial, tal como dispone el artículo 11.2 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; plazo que resulta coincidente con el del juicio verbal de retener y recobrar la posesión que recoge la legislación procesal civil y con la pérdida de la posesión civil si la tiene otro durante un plazo superior a un año (art. 460.4.^a CC). El problema en estos casos radicará en la prueba del acto de usurpación. Obviamente, si transcurre ese plazo de un año sin que la Administración haya dictado el acto de desalojo deberá acudir como un particular a los tribunales civiles utilizando las acciones judiciales pertinentes, habiendo perdiendo la posibilidad de ejercicio de esta potestad.

En cuanto al procedimiento, si bien el artículo 11 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid no lo recoge, habrá de darse audiencia al interesado de forma similar a lo prescrito en el artículo 56 LPAP y, en el momento

en que haya constancia administrativa de la fecha de la usurpación, se requerirá al usurpante para que en el plazo máximo de ocho días libere el bien. Si hubiera resistencia por parte del particular, se podrán adoptar cuantas medidas sean factibles de acuerdo con la normas previstas para la ejecución forzosa de los actos administrativos; pudiéndose pedir auxilio a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado o imponerse multas coercitivas cuyo valor podrá ser de hasta el cinco por ciento del valor del bien, hasta el momento en que se produzca el desalojo.

Por último indicar que en estos casos el artículo 11.5 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid establece que no se admitirán actuaciones interdictales contra la Comunidad de Madrid si se ajusta al procedimiento legalmente establecido (STS 23-4-2001).

g) La exención de la obligación de prestar toda clase de garantías o cauciones ante los organismos administrativos y ante los jueces o tribunales de cualquier jurisdicción.

La exención de depósitos y cauciones es una de las tradicionales prerrogativas que se fundamenta en la solvencia plena de los Administraciones Públicas que desvanece la justificación de dichas garantías como es asegurar el cumplimiento de las obligaciones¹².

En el ámbito procesal (supuesto mas común de exigencia de depósitos y cauciones a las Administraciones Públicas) debe destacarse el artículo 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas, que establece *«El Estado y sus Organismos autónomos, así como las entidades públicas empresariales, los Organismos públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos y los órganos constitucionales, estarán exentos de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes.»*

En los Presupuestos Generales del Estado y demás instituciones públicas se consignarán créditos presupuestarios para garantizar el pronto cumplimiento, si fuere procedente, de las obligaciones no aseguradas por la exención.»

Esta norma es de aplicación a las Comunidades Autónomas y entidades públicas dependientes de ellas conforme la Disposición Adicional 4.^a de dicha Ley.

La STC 99/1989, de 5 de junio, recuerda la doctrina de la STC 64/1988, de 4 de mayo en cuanto a la constitucionalidad de esta figura y estableció que la exoneración de las cargas procesales a favor del Estado o de organismos públicos estatales requiere, conforme a lo declarado en la STC 64/1988, un precepto legal que expresamente la establezca sin que pueda aceptarse el argu-

¹² Pese a esa solvencia el Consejo de Estado en Dictamen de 24 de julio de 2003 recuerda que el Consejo General del Poder Judicial ha insistido con razón en la conveniencia de que se doten las oportunas partidas presupuestarias con que poder materializar rápidamente la solvencia que se presupone de las entidades públicas y en la que se basa la citada exención, a fin de que no sufran perjuicio los beneficiados por alguna condena que, de haberse dirigido contra otro tipo de litigante, se beneficiaría de la oportuna caución o depósito.

mento de que la solvencia de los organismos públicos estatales hace innecesaria la previsión legal del depósito, en la medida en que satisface la finalidad de garantizar la ejecución de la Sentencia condenatoria a que responde dicha previsión legal, pues tal finalidad no es simplemente la de garantizar la ejecución de la Sentencia, sino más propiamente la de asegurar su «*inmediata*» ejecución, y ello solamente se obtiene con la constitución previa del depósito de la cantidad objeto de la condena.

El problema que se plantea es el del ámbito de aplicación subjetivo de la misma, nótese que el precepto estatutario se refiere a la Administración de la Comunidad de Madrid y que la Ley 52/1997 es de aplicación a las Comunidades Autónomas y «*entidades públicas dependientes de ellas*».

Así se ha considerado aplicable a la Tesorería General de la Seguridad Social (Auto de la Audiencia Provincial de Cádiz 22-6-2004) y al Consorcio de Compensación de Seguros (Sentencia de la Audiencia de Barcelona 18-2-2004) en tanto que se ha negado a las entidades urbanísticas de colaboración (Auto de la Audiencia Provincial de Las Palmas de 4-5-2005) así como al Canal de Isabel II (Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 20 de Madrid de 24-7-2007).

2. No se admitirán interdictos contra las actuaciones de la Comunidad de Madrid, en materia de su competencia, y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

La prohibición de interdictos que recoge el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no es sino la reproducción de la regla general de la prohibición de interdictos que establece el artículo 101 de la Ley 30/92.

La prohibición de interdictos contra la Administración es una de las más viejas reglas de nuestro derecho administrativo y arranca de la Real Orden de 8 de mayo de 1839. Sin entrar en un detenido análisis histórico que es materia de estudios más específicos como el de José Luis Burlada Echebeste¹³, debe ponerse en relación esta norma con lo que fue la génesis del derecho administrativo español a principios del s. XIX y el deseo de los primeros legisladores de excluir a la Administración del control de la Jurisdicción ordinaria. Destaca Santamaría Pastor¹⁴ que la Real Orden pretendía defender a la Administración frente a los interdictos que planteaban los nobles en defensa de sus derechos señoriales.

Con independencia de sus causas lo cierto es que dicha norma y otras muchas que le siguieron que fueron ampliando la prohibición permitieron asegurar la ejecutividad de los actos administrativos sin perjuicio de los recursos en vía administrativa y ante la jurisdicción contencioso administrativa en un momento en que se procedía a realizar un gran número de obras públicas como consecuencia de la industrialización del país.

¹³ José-Luis Burlada Echebeste, «*Las garantías jurisdiccionales frente a la vía de hecho de la Administración*», Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2004.

¹⁴ Citado por Burlada Echebeste, op. cit., p. 28.

Ahora bien, si el legislador decimonónico estaba preocupado por evitar ingerencias judiciales en la actuación de la Administración Pública igualmente estaba preocupado por garantizar el derecho estrella del liberalismo como era la propiedad privada.

Por ello, nada más y nada menos que el propio constituyente de 1876 se preocupó por garantizar a los propietarios frente a posibles inmisiones ilegales de los poderes públicos al disponer en el artículo 10 de la Constitución de 1876: *«No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.»*

Si no precediere este requisito, los Jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado».

Esta previsión constitucional tuvo su desarrollo legislativo en la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 y en el artículo 349 CC que permitieron la utilización de los interdictos en los casos de expropiación forzosa.

De ahí paso el precepto al artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 que permitió entablar los interdictos de retener y recobrar cuando la Administración ocupase o intentase ocupar la cosa objeto de expropiación sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito.

Sobre este precepto la doctrina entendió que la regla general de prohibición de los interdictos contra la Administración quebraba en esos supuestos por cuanto la Administración incurría en una vía de hecho de tal forma que, al obrar al margen del derecho, perdía sus privilegios por lo que los tribunales civiles podían conocer de las demandas interdictales para restablecer en sus derechos al poseedor despojado.

Este concepto de vía de hecho procede del derecho francés, siendo obra del Consejo de Estado francés desde el Arrêt Pelletier de 1873. Se distinguen dos supuestos, que la Administración actúe sin derecho (manque de droit) o que actúe sin ajustarse en lo mas mínimo al procedimiento establecido (manque de procedure).

La lectura del artículo 125 LEF permite entender que dicho precepto no establecía los interdictos como único mecanismo de defensa del interesado sino que este podía utilizar los demás medios legales procedentes, de tal forma que ello posibilitaba el ejercicio de las acciones declarativas que procedieran ante la jurisdicción civil (acciones que proceden en cualquier caso toda vez que no existe una prohibición general de las mismas a diferencia de los interdictos), el procedimiento del artículo 41 de la Ley Hipotecaria y los recursos, tanto administrativos como contencioso administrativos¹⁵; así, a título de ejemplo se puede destacar el ejercicio de la acción reivindicatoria (STS 23-10-2006) o la admisión de recursos contenciosos contra actuaciones en vía de

¹⁵ Pascual Sala Sánchez, José Antonio Xiol Ríos, Rafael Fernández Montalvo, «Práctica Procesal Contencioso Administrativa», Bosch, Barcelona, 1999, Tomo II, p. 327.

hecho antes de la Ley Jurisdiccional de 1998, así SSTs 3-12-182, 5-2-1985, 22-9-1990, 3-2-2000, 18-10-2000, 26-2001, entre otras.

La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa cambió radicalmente la materia al introducir específicamente un procedimiento para las actuaciones en vía de hecho.

Como señala su Exposición de Motivos la ley rompe con el viejo concepto de la jurisdicción contenciosa como revisora del acto administrativo considerando que *«Se trata nada menos que de superar la tradicional y restringida concepción del recurso contencioso-administrativo como una revisión judicial de actos administrativos previos, es decir, como un recurso al acto, y de abrir definitivamente las puertas para obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración»*.

Así el artículo 30 de dicha norma establece que en los casos de vía de hecho el interesado podría formular requerimiento a la Administración actuante intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o atendida en los diez días siguientes el interesado podrá deducir directamente recurso contencioso administrativo.

Como pretensión en estos supuestos el artículo 32.2 establece que el demandante podrá pedir que se declare contraria a derecho, que se ordene el cese de dicha actuación y que se adopten, en su caso, las demás medidas del artículo 31.2 (reconocimiento de una situación jurídica individualizada, adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios).

A su vez se establece en estos casos la inversión del criterio para la adopción de medidas cautelares al disponer el artículo 136 que se adoptarán salvo se aprecie con evidencia que no se dan las situaciones previstas en los artículos 29 (inactividad) y 30 (vía de hecho) o las medidas ocasionen una perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el Juez ponderará en forma circunstanciada. Asimismo el párrafo 2.º del precepto permite que las medidas puedan solicitarse antes de la interposición del recurso, debiendo pedirse su ratificación al interponerlo en un plazo inexcusable de diez días desde la notificación de la adopción de las medidas, procediéndose a convocar una comparecencia en los tres días siguientes.

Se observa así la preocupación del legislador por dotar de la máxima eficacia al recurso cuando se trate de actuaciones en vía de hecho para lo cual se utiliza el mecanismo de las medidas cautelares que se otorgarán salvo que evidentemente no concurran los presupuestos necesarios, pudiendo incluso adoptarse antes de la iniciación del procedimiento.

La articulación de este procedimiento planteó si excluía la vía interdictal o si, por el contrario, debía entenderse derogado tácitamente el artículo 125 LEF. En un primer momento la mayoría de la doctrina entendió que la posibilidad de plantear interdictos se mantenía ya que no existía una derogación expresa, por lo manifestado en el Dictamen del Consejo de Estado y el Informe del Consejo General del Poder Judicial y por el debate parlamentario de la Ley en el que un Diputado manifestó que el recurso contencioso contra la vía de hecho era compatible con los procedimientos ante la jurisdicción civil.

Sin embargo a favor de la exclusividad del recurso contencioso ¹⁶ juega la tendencia legislativa a establecer el principio de unidad de fuero de la Administración Pública como lo demuestran las recientes reformas del artículo 9.4 LOPJ y la mayor parte de la jurisprudencia civil.

Así, a título de ejemplo, podemos citar en el ámbito de Madrid, la SAP Madrid 21-1-2003 que, si bien entiende que la cuestión dista de ser pacífica, cita la jurisprudencia mayoritaria que considera que la vía de hecho corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa y añade: *«aparte de lo indicado, que ya sería motivo para desestimar su pretensión en este punto, sobre todo teniendo en cuenta que son tres los procedimientos contencioso administrativos promovidos por el hoy apelante, pues bien, aparte de ello, lo cierto es que no consta que exista vía de hecho»*. La Audiencia Provincial de Madrid ha evolucionado hacia la atribución del conocimiento de las vías de hecho a la jurisdicción contencioso administrativa y así podemos citar la SAP Madrid 12-5-2006: *«la propia Ley Orgánica del Poder Judicial establece en el artículo 9.4 que los órganos del orden Contencioso-Administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujetas al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 CE, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Si esto es así, y si este precepto se conecta con los artículos 30 LJCA y 101 LRJ-PAC, habremos de convenir que efectivamente, como especificó el Juzgador de instancia, la jurisdicción competente es la contencioso-administrativa, y en este sentido ha de mantenerse, en su integridad, la resolución apelada, sin que pueda acudir a aquella jurisprudencia, previa a la LOPJ, en la reforma que modifica el artículo 9.4, cuando venía a sostener que la jurisdicción civil era competente para conocer de actos de la Administración Pública que constituyesen vía de hecho pues frente a éstas era factible acudir a los interdictos desde la normativa general de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 e incluso desde la propia configuración de la protección posesoria recogida en el Código civil»*.

Igual de contundente es la doctrina de otras Audiencias Provinciales y así atribuyen a la jurisdicción contenciosa el conocimiento de los recursos contra la vía de hecho las siguientes sentencias de Audiencias Provinciales: Álava 10-6-2005, 17-2-2005, Ávila 25-4-2001, Barcelona 27-10-2004, Burgos 25-4-2001, Castellón 16-3-2003, Ciudad Real 31-3-2004, Córdoba 20-10-2004, Granada 9-6-2006 y 12-1-2007, Huelva 4-9-2003, La Coruña 21-12-2005, La Rioja 28-2-2005, Las Palmas 25-3-2002, León 30-11-2004, Málaga 13-

¹⁶ En esta línea Fernando Luque Regueiro «¿Derogación tácita de los artículos 101 de la Ley 30/1992 y 125 de la Ley de Expropiación Forzosa?», Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 16, Mayo-Agosto, 2003, pp. 127 y ss. A favor del mantenimiento de ambas vías si bien destacando que la praxis apuntaba a la exclusividad de la jurisdicción contenciosa, Alejandra Frías López, «Los interdictos en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil», Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, núm. 9, enero-abril, 2001, p. 32.

12-2006, Orense 10-11-2005, Salamanca 1-3-2006, Santander 10-1-2002, Segovia 27-6-2005, Tenerife 29-1-2001, Valladolid 27-2-2006, Zamora 11-5-2000.

Igualmente se pronuncian los órganos inferiores y así, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, podemos citar los Autos de 4 de diciembre de 2000 del Juzgado de 1.^a Instancia núm. 39 de Madrid, 8 de junio de 2001 del Juzgado de 1.^a Instancia núm. 61 de Madrid, 11 de marzo de 2004, del Juzgado de 1.^a Instancia núm. 42 de Madrid, 14 de febrero de 2006 del Juzgado de 1.^a Instancia núm. 20 de Madrid.

Todo ello conduce a entender que, hoy en día, la tutela judicial efectiva frente a las actuaciones en vía de hecho de la Administración se logra mediante el procedimiento del artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa sin que se pueda mantener una dualidad de jurisdicciones que tan solo traería inseguridad jurídica a la actuación de la Administración con disminución de su eficacia sin aportar ninguna ventaja a la situación de los Administrados.

II. DERECHO COMPARADO

Artículo 39 Estatuto de Castilla y León, artículo 47 Estatuto de Extremadura, artículo 41 Estatuto de Canarias, artículo 39 Estatuto de Castilla-La Mancha, artículo 31 Estatuto de La Rioja, artículo 15 Estatuto de Asturias, artículo 35 Estatuto de Cantabria, artículos 123 y 139 Estatuto de Andalucía, artículo 62 Estatuto de Aragón, artículo 159 Estatuto de Cataluña, artículos 57, 94, 95, 101 Ley 30/92, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

III. DESARROLLO LEGISLATIVO

Artículos 41-44 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, artículos 94, 117-124 y 138-142 de la Ley 9/2001, de 17 de Julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, artículos 19 y 21 de la Ley 3/2007, de 26 de Julio, de *Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid*, Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, que aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, artículos 28 y 29 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, artículo 40.1 Ley 8/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, artículos 9, 10.1, 11, 12, 13 Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, Disposición Adicional 1.^a Ley 3/1999, de 30 de marzo, de ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid. Artículo 53.4 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de

la Comunidad de Madrid, artículo 13 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

IV. JURISPRUDENCIA

STC 99/1989, de 5 de junio.

STC 166/1998, de 15 de julio.

STC 251/2006, de 25 de julio.

CAPÍTULO II De la Administración¹

Artículo 37

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

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

COMENTARIO

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. DERECHO COMPARADO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

«Artículo 72. Organos consultivos del Gobierno.

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

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

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

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA

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

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

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

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

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

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

Artículo 38

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

COMENTARIO

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Lo primero que ha de destacarse respecto del precepto objeto de Comentario es que fue modificado y reenumerado por el artículo 1.30 de la, antes citada¹, Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero de 1983, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. La originaria numeración en el texto de la Ley Orgánica 3/1983 era la de artículo 39², dedicándose el artículo 38 a la «*Administración pública*» –que encuentra su disciplina en el vigente artículo 37–.

Presupuesto lo afirmado en la exégesis del anterior artículo 37, el precepto analizado prefigura el aparato servicial para el desarrollo de las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad, habilitando el sucesivo artículo 39, como no podría ser de otro modo en el marco del Estado social, la creación de otras entidades de carácter institucional para el desarrollo de fines específicos y en régimen de descentralización funcional.

A partir de dichas prescripciones, la Administración de la Comunidad de Madrid, como la de las restantes Comunidades Autónomas en que se estructura territorialmente el Estado español, responde al modelo organizativo tradicional entre nosotros, en mérito del cual, en virtud de su respectivo ámbito

¹ A efectos de evitar reiteraciones en los Comentarios correspondientes a los artículos 37 a 41, que me ha encomendado la Dirección de «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», en este supuesto, así como en los sucesivos en que se indique que una norma legal ha sido citada con anterioridad, omito reproducir la referencia de su publicación oficial cuando de la misma ya se haya dejado constancia.

² El tenor del originario artículo 39 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid era el siguiente:

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

competencial, puede diferenciarse entre órganos de la Administración central y de la Administración periférica o territorial.

La correcta aprehensión de la configuración del entramado organizativo autonómico y de sus relaciones con la Administración local exige ponderar el desarrollo normativo del precepto estatutario.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Los órganos de la Administración central de la Comunidad de Madrid responden en su articulación al secular modelo departamental y jerarquizado, conformándose en torno a estructuras orgánicas denominadas «Consejerías».

La organización y atribuciones de las Consejerías de la Comunidad de Madrid se disciplinan en el Capítulo II del Título IV de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, artículos 39 a 49.

Remitiéndome al análisis efectuado en otro lugar³, me limito a destacar que su estructura orgánica interna responde a un modelo uniforme, conformado por el titular del departamento –cuyas atribuciones administrativas concreta el artículo 41 de la Ley 1/1983–, del que dependen, en su caso, una o más Viceconsejerías –artículo 44–, la Secretaría General Técnica –artículos 45 y 46–, las Direcciones Generales –artículos 46 y 47– y los demás órganos de la Administración autonómica, articulados en Subdirecciones Generales⁴, Servicios, Secciones y unidades inferiores y asimiladas –artículo 48.1, 2 y 3–. Por lo demás, de acuerdo con las reglas tradicionales que rigen la potestad organizatoria, el artículo 40 de la Ley 1/1983, en su redacción vigente, dispone que la estructura de cada departamento, hasta el nivel de la Subdirección General, será fijada por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero respectivo y previo informe preceptivo del Consejero de Hacienda.

Actualmente, tras los comicios electorales celebrados en 2007, la composición del Consejo de Gobierno está conformada por catorce Consejerías, más la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno, que formalmente tiene rango de Consejería⁵.

³ Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: «*La Administración de la Comunidad de Madrid*», *op. cit.*, pp. 272 a 281.

⁴ La figura del Subdirector General, contemplada en el texto originario de la Ley 1/1983, fue suprimida durante el Gobierno de Ruiz-Gallardón, concretamente mediante la Ley 18/1995, de 1 de diciembre, restableciéndose, con el Gobierno Aguirre, a través de la Ley 2/2004, de 31 mayo. El tenor literal del vigente artículo 39.2 de la Ley 1/1983 es el que sigue:

«2. Las Direcciones Generales y las Secretarías Generales Técnicas podrán organizarse a su vez en Subdirecciones Generales y otras unidades administrativas inferiores. Las denominaciones de estas últimas se establecerán por el titular de la Consejería de Hacienda.

Las Subdirecciones Generales, bajo la supervisión y dependencia inmediata de la Dirección General o Secretaría General Técnica, son responsables de la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados.»

⁵ El detalle de su organización y funcionamiento puede consultarse en la página web institucional de la Comunidad de Madrid: www.madrid.org.

En concreto, a tenor de lo dispuesto por el artículo 1, «Número y denominación de Consejerías», del Decreto de la Presidenta de la Comunidad de Madrid 7/2007, de 20 de junio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid⁶:

«1. La Administración de la Comunidad de Madrid queda organizada en las siguientes Consejerías:

1. Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno⁷.
2. Justicia y Administraciones Públicas⁸.
3. Presidencia e Interior⁹.
4. Hacienda¹⁰.
5. Economía y Consumo¹¹.

⁶ Cfr., *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 146, de 21 de junio. En el propio ejemplar del diario oficial se publican los sucesivos Decretos de la Presidencia de la Comunidad 8/2007 a 22/2007, todos ellos de fecha 20 de junio, por los que se nombra a los respectivos titulares de las distintas Consejerías.

⁷ En mérito del Decreto de la Presidencia 8/2007, su titular es el Excmo. Sr. D. Ignacio GONZÁLEZ GONZÁLEZ. La Vicepresidencia Primera coordina e impulsa la política general del Gobierno de la Comunidad, tanto en el ámbito interno como en las relaciones con otras Administraciones. Dirige y coordina la política informativa de la Comunidad de Madrid, las relaciones con los medios de comunicación, las competencias audiovisuales y de la sociedad de la información y del conocimiento, y actúa como Portavoz del Gobierno. En ella residen las competencias sobre el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, el Canal de Isabel II y su grupo empresarial y los asuntos taurinos.

⁸ De conformidad con el Decreto de la Presidencia 9/2007, su titular es el Excmo. Sr. D. Alfredo PRADA PRESA. La Consejería de Justicia y Administraciones Públicas es el órgano superior de la Administración de la Comunidad de Madrid al que le corresponde el desarrollo, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de Justicia (medios personales y materiales y Campus de la Justicia), Asuntos Europeos, Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, Función Pública, Agencia para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor y el Instituto Madrileño de Administración Pública.

⁹ El Decreto de la Presidencia 10/2007 dispuso el nombramiento del Excmo. Sr. D. Francisco GRANADOS LERENA. La Consejería de Presidencia e Interior dirige las políticas en materia de Protección Ciudadana, de la que dependen los Bomberos de la Comunidad de Madrid. Es responsable del Centro de Emergencias Madrid 112, así como de la formación de los cuerpos de Policías Locales, a través de la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid. Desarrolla la implantación de las Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM), así como la Política interior regional y las relaciones con el Estado. Asume también las políticas de promoción de la sierra norte, a través del PAMAM (Patronato Madrileño de Áreas de Montaña) y el Plan Regional de Inversiones y Servicios (PRISMA) en 178 municipios de la Comunidad.

¹⁰ El Decreto de la Presidencia 11/2007 dispuso el nombramiento de la Excmo. Sra. D^a. Engracia HIDALGO TENA. Es responsable del desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno de la Comunidad de Madrid en materias de Hacienda Pública, Patrimonio, Presupuestos, Tributos y Precios Públicos, Ordenación Económico-Financiera, Reclamaciones Económico Administrativas, Informática, Recursos Humanos y Ordenación y Gestión del Juego.

¹¹ La Consejería de Economía y Consumo promueve acciones para la mejora y modernización de los diferentes sectores productivos, industriales, comerciales y de servicios con el fin de conseguir un desarrollo armónico y equilibrado de la región, potenciando el desarrollo de las Pymes madrileñas, favoreciendo proyectos de inversión para la incorporación a las nuevas tecnologías y facilitando su apertura a los mercados exteriores. Asume también las competencias en materia de protección al consumidor, ejerciendo la tutela de dicho colectivo de conformidad con el vigente marco normativo. Su titular, conforme a lo dispuesto por el Decreto de la Presidencia 12/2007, es el Excmo. Sr. D. Fernando MERRY DEL VAL Y DÍEZ DE RIVERA.

6. *Transportes e Infraestructuras*¹².
7. *Educación*¹³.
8. *Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*¹⁴.
9. *Sanidad*¹⁵.
10. *Cultura y Turismo*¹⁶.
11. *Familia y Asuntos Sociales*¹⁷.
12. *Empleo y Mujer*¹⁸.
13. *Inmigración y Cooperación*¹⁹.

¹² El Decreto de la Presidencia 13/2007 procede a la designación de su titular, el Excmo. Sr. D. Manuel LAMELA FERNÁNDEZ. La Consejería desarrolla las políticas regionales en materia de Transportes, Infraestructuras del Transporte y Carreteras.

¹³ El Decreto de la Presidenta 14/2007 designó como Consejera a la Excmo. Sra. D^a. Lucía FIGAR DE LACALLE. La Consejería de Educación es el órgano de la Administración de la Comunidad de Madrid al que se atribuye con carácter general la competencia autonómica en relación con la enseñanza en todos sus niveles, a los efectos que previene el conjunto del ordenamiento jurídico vigente en materia educativa, así como la competencia autonómica en materia de investigación.

¹⁴ El Decreto de la Presidenta 15/2007 determina el nombramiento de la Excmo. Sra. D^a. Beatriz ELOORRIAGA PISARIK. La Consejería desarrolla y coordina la ejecución de las políticas públicas en materia de medio ambiente, urbanismo y estrategia regional y suelo. Es el órgano de la Administración encargado de conjugar la demanda colectiva de protección del medio ambiente, con la necesidad de dar respuesta a aquellas cuestiones relativas al urbanismo en nuestra región. Difunde y forma sobre la necesidad de proteger y cuidar del medio ambiente en todos los ámbitos de actuación de la Comunidad de Madrid.

¹⁵ En virtud del Decreto de la Presidenta 16/2007 se procedió al nombramiento del Excmo. Sr. D. Juan José GÜEMES BARRIOS. La Consejería de Sanidad dirige y ejecuta la política del Gobierno de Madrid en materia de sanidad, ejerciendo la función de autoridad sanitaria. Sus funciones incorporan los propiamente asistenciales, el apoyo científico y técnico a los servicios asistenciales, la formación de los profesionales sanitarios, y el tratamiento sanitario de las drogodependencias.

¹⁶ A tenor del Decreto de la Presidenta 17/2007 su titular es el Excmo. Sr. D. Santiago FISAS AYOXELÁ. La Consejería de Cultura y Turismo ejerce las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de gestión de los archivos, museos, bibliotecas y centros dramáticos y de bellas artes situados en el territorio de la Comunidad de Madrid, y cuya titularidad no sea estatal. Igualmente, ejerce la protección del Patrimonio Histórico madrileño en todas sus vertientes: artístico, monumental, arqueológico, paleontológico, etnográfico, arquitectónico y científico. Desarrolla actividades de promoción de las artes escénicas, cinematográficas, audiovisuales, musicales y coreográficas. Ejecuta la legislación en materia de protección de la propiedad intelectual, gestionando el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual. Finalmente ejerce las competencias en materia de turismo entre las que destacan la planificación de la actividad turística, la ordenación, promoción y fomento del sector turístico madrileño y las declaraciones de Interés Turístico y Áreas Especiales, inspección de instalaciones y prestación de servicios de empresas, profesiones y actividades turísticas y potestad sancionadora en materia de turismo.

¹⁷ El Decreto de la Presidencia 18/2007 procedió al nombramiento de la Excmo. Sra. D^a. María Gábor ONGIL CORES. Tiene entre sus funciones las políticas relativas a colectivos de personas con discapacidad, atención social a enfermos mentales crónicos y otros colectivos; la mejora de la calidad de vida de las personas mayores; el fomento del voluntariado; la atención a los menores y la familia; y la tutela de los adultos incapacitados en la Comunidad de Madrid, así como la coordinación de todas las medidas que se adopten en materia de familia.

¹⁸ El Decreto de la Presidenta 19/2007 procedió al nombramiento de la Excmo. Sra. D^a. Paloma ADRADOS GAUTIER. La Consejería desarrolla y coordina la ejecución de las políticas públicas en materia de trabajo, incluyendo la promoción y formación para el empleo. Diseña y planifica las políticas encaminadas al pleno empleo, promueve la innovación y la adaptación laboral a la sociedad de la información, coordina las competencias en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como las políticas específicas en favor de la mujer.

¹⁹ El Decreto de la Presidenta 20/2007 nombra Consejero al Excmo. Sr. D. Javier FERNÁNDEZ-LASQUETTY BLANC. A la Consejería de Inmigración y Cooperación le corresponde

14. *Deportes*²⁰.
15. *Vivienda*²¹.».

Junto a los anteriores, que conforman el bloque organizativo, se encuentran los órganos de la Administración periférica, cuyas competencias están circunscritas a un ámbito territorial delimitado, no extendiéndose al conjunto del territorio de la Comunidad. Aunque no podemos detenernos en su consideración exhaustiva, cabe recordar que la Administración territorial autonómica no goza del nivel de consistencia alcanzado por la organización central, circunstancia que resulta absolutamente comprensible si se pondera el ámbito uniprovincial de la Comunidad de Madrid. De hecho, la Administración territorial está conformada por servicios aislados dependientes de las correspondientes Consejerías –singularmente de la Consejería de Educación– cuyo establecimiento es tributario del proceso de transferencias a la Comunidad por parte de la Administración del Estado.

Debe desatacarse, asimismo, que se ha configurado una incipiente «Administración consultiva», constituida tanto por órganos de dicho carácter, en sentido estricto, como por otros que tienen por finalidad hacer operativo el principio de participación. Todo ello, obviamente, al margen de la trascendental función consultiva cotidiana desarrollada por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en los términos disciplinados por la, anteriormente citada, Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid²².

Sin poder detenernos en su estudio, y al margen de la figura de las Secretarías Generales Técnicas en la estructura de cada una de las Consejerías –cuyo régimen jurídico general se contiene en los artículos 45 y 47 de la Ley 1/1983–, cabe recordar que la Comunidad de Madrid no había optado por la constitución de un órgano consultivo de corte clásico, equivalente, en su ámbito, al Consejo de Estado afirmado por el artículo 107 de la Constitución, correspondiendo al referido órgano de relevancia constitucional dictaminar en

establecer los mecanismos de coordinación de todas las políticas sectoriales de la Comunidad de Madrid dirigidas al apoyo e integración de la población inmigrante, así como la creación y desarrollo de programas específicos que tengan por objeto la consecución de los fines anteriores.

²⁰ El Decreto de la Presidenta 21/2007 nombra Consejero al Excmo. Sr. D. Alberto LÓPEZ VIEJO. La Consejería ejerce las competencias autonómicas en materia de deporte y juventud, en el ámbito de las siguientes Direcciones Generales y Organismos Autónomos: Dirección General de Deportes, Dirección General de Promoción Deportiva, Dirección General de Juventud, Instituto Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación, Centro de Medicina Deportiva y Consejo de la Juventud.

²¹ El Decreto 22/2007 contiene el nombramiento de la Excmo. Sra. D.^a Ana Isabel MARIÑO ORTEGA. La Consejería ejecuta las políticas de vivienda de la Comunidad de Madrid, facilitando el acceso a la misma a las personas con mayor necesidad. Define y controla la normativa técnica de la Arquitectura en la región, con especial referencia en el diseño y calidad de las viviendas con protección pública y su adecuación al medio ambiente. Promueve la accesibilidad y la supresión de barreras en todos los ámbitos de la Comunidad de Madrid.

²² Sobre el particular, Javier CEPEDA MORRÁS: «La función consultiva de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid», en «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», número 12, junio 2005, pp. 135 a 150.

los asuntos autonómicos en que preceptivamente se exige la intervención de un órgano del género. Dicha tendencia se ha quebrado en la VIII Legislatura, habiéndose establecido la institución del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. En concreto, mediante la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobada por el Pleno de la Asamblea de Madrid en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2007²³. No pudiendo efectuarse balance alguno sobre su efectiva constitución y funcionamiento, me limito a dejar constancia de que el artículo 1 de la nueva Ley, de un lado, lo define como superior órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes de la misma, y, de otro, proclama que ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia.

En esta relación institucional no puede ignorarse, por la notable labor desarrollada, el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid (CES)²⁴. El citado Consejo es un órgano consultivo del Gobierno y a través de él se prevé la participación de los agentes económicos y sociales en la toma de decisiones de la política económica y sociolaboral. Se estableció por la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, como expresión de la voluntad de la Comunidad de facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, según se recoge en el artículo 1 del Estatuto de Autonomía, habiendo celebrado el Pleno su sesión constitutiva con fecha de 8 de mayo de 1992. Se trata de un órgano de participación tripartito y de carácter consultivo en materias económicas y sociales, del que forman parte tanto los interlocutores sociales –empresarios y sindicatos– como expertos designados por el Gobierno regional. El Consejo ejerce sus competencias con total independencia funcional de los restantes órganos e instituciones de la Comunidad de Madrid, constituyendo su presupuesto un programa de actuación dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad. Al margen de las prescripciones de la Ley 6/1991, su

²³ La Ley 6/2007 ha sido objeto de inserción en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 28 de diciembre de 2007.

²⁴ Me remito a dos estudios de Manuel ARAGÓN REYES: «*El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid*», en «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», núm. 1, junio 1999, pp. 28 a 40; y «*El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid*», Capítulo XXVII de la obra colectiva «*El Derecho público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», *op. cit.*, pp. 605 a 617.

Asimismo, de consulta ineludible resulta la aportación de Julián GONZÁLEZ CID y Miguel Ángel SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ: «*El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Qué es, cómo desarrolla su actividad y cuál es el valor público que aporta a la Administración de la Comunidad de Madrid*», en «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», núm. 13, diciembre 2005, pp. 165 a 218.

Al respecto también pueden consultarse las reflexiones de José Antonio SOUTO PAZ y Marta SOUTO GALVÁN: «*Otras instituciones y órganos estatutarios o de relevancia estatutaria en la Comunidad de Madrid*», Capítulo 21 de los Comentarios al «*Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*», *op. cit.*, pp. 549 a 566.

funcionamiento está regulado por su Reglamento de Organización y Funcionamiento, que se aprobó por el Pleno del Consejo en la reunión del día 25 de septiembre de 1992²⁵.

Cabe, por último, destacar otras dos instituciones autonómicas, como son la Agencia para la Protección de Datos y la Cámara de Cuentas.

En primer lugar, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid tiene como finalidad garantizar y proteger los derechos fundamentales de las personas físicas respecto al honor e intimidad familiar y personal, en lo relativo al tratamiento de sus datos personales. Sus competencias versan sobre los ficheros de titularidad pública creados o gestionados por la Comunidad Autónoma de Madrid, Entes que integran la Administración Local de su ámbito territorial, Universidades públicas y Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales de la misma. Su disciplina se condensa en la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid²⁶.

Por su parte, corresponde a la Cámara de Cuentas²⁷ la función fiscalizadora de la actividad económica, presupuestaria, financiera y contable del sector público madrileño, velando por su adecuación a los principios de legalidad y economía. La institución contable no estaba prevista en el texto originario del Estatuto de Autonomía –cuyo artículo 45 atribuía el control económico y presupuestario de la Comunidad al Tribunal de Cuentas del Estado– y se incorporó a la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de Febrero, con la reforma operada por la Ley 5/1998, de 7 de julio, contemplándola el vigente artículo 44. Lógicamente, al correspondiente Comentario a dicho precepto me remito, limitándome a destacar que su régimen jurídico está establecido en la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, que delimita su composición, funciones, régimen de actuación y organización, a partir de su configuración como un órgano dependiente de la Asamblea de Madrid, si bien dotado de independencia funcional, a la que se acompaña la correspondiente autonomía organizativa y presupuestaria. La Cámara comenzó su andadura el día 18 de diciembre de 2000, debiendo com-

²⁵ Fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 273, de 16 de noviembre de 1992, por Resolución de la Presidencia del Consejo Económico y Social de 12 de noviembre de 1992.

²⁶ La Ley 8/2001 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 175, de 25 de julio de 2001.

Véanse los distintos estudios elaborados por el Director de la Agencia, el profesor Antonio TRONCOSO REIGADA. Me remito aquí a dos de sus aportaciones: «*Agencia de protección de datos de la Comunidad de Madrid*», en la Revista Madrid, núm. 16, abril 2003; y «*Las Comunidades Autónomas y la protección de datos personales: marco constitucional y posibilidades para el futuro*», en «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», núm. 12, junio 2005, pp. 115 a 134.

Asimismo, vid. María PÉREZ-UGENA COROMINA: «*Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid*», Capítulo XXVI de la obra colectiva «*El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», pp. 589 a 604.

²⁷ Al respecto, José Manuel VERA SANTOS: «*Definición orgánica y funcional de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid*», Capítulo L de la obra colectiva, ya citada, «*El Derecho público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», pp. 1.069 a 1.084.

plementarse su régimen jurídico con lo establecido por la Disposición Adicional Décima de la posterior Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2004, anteriormente citada. Las prescripciones legales se complementan con lo dispuesto en la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 2 de marzo de 2001²⁸, sobre el impulso del ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas, así como con la ulterior Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 25 de febrero de 2002, sobre los informes y memorias relativos a los resultados de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas²⁹.

Por lo que respecta a la eventual delegación de funciones en los municipios y demás entidades locales prevista en el precepto estatutario objeto del presente Comentario, ha de estarse a lo dispuesto en las siguientes dos disposiciones legales, aprobadas por la Asamblea de Madrid a la conclusión de su V Legislatura, concretamente en su última sesión plenaria, la celebrada con fecha de 6 de marzo de 2003:

- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local³⁰. Su redacción originaria ha sido modificada parcialmente, primero, por la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, anteriormente citada –cuyo artículo 18 modificó el apartado 1 del artículo 132.1 y el apartado 3 de la Disposición Adicional Segunda–, y, ulteriormente, por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, también citada con anterioridad –cuyo artículo 8 añade un apartado 7 al artículo 28–.
- Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el Desarrollo del Pacto Local³¹.

De sus prescripciones nos interesa destacar, sin poder detenernos en su análisis general³², que la Ley de Administración Local dedica su Título V, y

²⁸ La Resolución de 2 de marzo de 2001 se publicó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 86, de 8 de marzo de 2001.

²⁹ La Resolución de 25 de febrero de 2002 se publicó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 146, de 14 de marzo de 2002.

³⁰ La Ley 2/2003 fue publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 65, de 18 de marzo de 2003, insertándose posteriormente en el *Boletín Oficial del Estado* número 128, de 29 de mayo.

³¹ La Ley 3/2003 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 65, de 18 de marzo de 2003, publicándose posteriormente en el *Boletín Oficial del Estado* número 128, de 29 de mayo.

³² Aunque relativos a la situación previa a la entrada en vigor de las leyes que conforman la vigente normativa autonómica, sigue resultando de utilidad la consulta de dos trabajos incluidos en el colectivo, «*El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», op. cit.. En concreto, sus capítulos LII y LIII, de Fernando GARCÍA RUBIO: «*La Administración local en la Comunidad de Madrid*», pp. 1.071 a 1.128; y de Manuel ARENILLA SÁEZ: «*El Pacto local en la Comunidad Autónoma de Madrid*», pp. 1.129 a 1.151.

De igual modo, aun previos a la entrada en vigor de la normativa vigente, de los Comentarios al «*Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*», coordinados por ARNALDO ALCUBILLA, véase el Capítulo 18, «*La Administración local de la Comunidad de Madrid*», de Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ.

último, «*Relaciones interadministrativas*» –artículos 112 a 152–, al establecimiento de un marco de colaboración entre las distintas Administraciones local y autonómica. Con dicha finalidad se establecen los distintos instrumentos y técnicas que articulan dichas relaciones, teniendo en cuenta, conforme precisa el Preámbulo, el doble régimen jurídico derivado de la naturaleza autonómica y del carácter uniprovincial de la Comunidad.

El referido Título V de la Ley 2/2003 está estructurado en cuatro capítulos. El Capítulo I establece las «*Disposiciones generales*», artículos 112 a 117. De las «*Relaciones de coordinación*» se ocupa el Capítulo II, artículos 118 a 122. El Capítulo III lleva por rúbrica «*Asistencia, colaboración y cooperación de la Comunidad de Madrid con las Entidades locales*», artículos 123 a 152; estos preceptos están internamente distribuidos en tres secciones –Sección 1.ª, «*Disposiciones generales*», artículo 123; Sección 2.ª, «*Relaciones de asistencia y colaboración con las Entidades Locales*», artículos 124 a 126; y Sección 3.ª, «*Régimen de cooperación*», artículos 127 a 137–. Cierra el Título un Capítulo IV, «*Atribución de competencias de la Comunidad de Madrid a las Entidades Locales*», artículos 138 a 152, estructurados en cuatro secciones –Sección 1.ª, «*Disposiciones generales*», artículos 138 a 142; Sección 2.ª, «*Transferencia de competencias*», artículos 143 a 145; Sección 3.ª, «*Delegación de competencias*», artículos 146 a 149; y Sección 4.ª, «*Encomienda de gestión*», artículos 150 a 152–.

Es en este último Capítulo IV del Título V de la Ley de Administración Local donde se concreta la atribución de competencias de la Comunidad a las Entidades locales, prevista en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía, sentando las bases para la Ley del Pacto Local. Esta última norma, aprobada en la misma sesión plenaria por la Asamblea de Madrid, se presenta en su prolijo Preámbulo como la concreción del referido artículo del Estatuto, fruto de un compromiso político con la descentralización de la gestión y de las competencias de la Comunidad hacia las Corporaciones Locales, entidades que se encuentran en una situación de mayor proximidad con los ciudadanos.

La Ley 3/2003 está conformada por dieciocho artículos, agrupados en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales, una Disposición Derogatoria genérica y una Disposición Final.

El Capítulo Primero, «*Disposiciones generales*», artículos 1 a 4, delimita el objeto de la norma legal, cual es establecer que mediante Ley de la Asamblea se puede transferir o delegar en las Entidades locales competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma. Se establece que las competencias transferidas o delegadas deberán estar referidas sustancialmente a su prestación o ejercicio, reservándose la Comunidad las competencias de ordenación y coordinación general. Se precisa, mediante una relación genérica, las materias susceptibles de transferencia o delegación y sus destinatarios, incluyendo la posibilidad de transferir o delegar en las Mancomunidades de Municipios. Se prevé, asimismo, la posibilidad de celebrar convenios de encomienda de gestión de actividades materiales.

En el Capítulo Segundo, «*De la transferencia de competencias*», artículos 5 a 8, se establece cómo se realizará la transferencia, que, en todo caso, exige Ley

de la Asamblea de Madrid y puede ser revocada. Corresponde a los Decretos de trasposos la fijación de los medios económicos, personales y reales necesarios para la transferencia de competencias.

«De la delegación de competencias» se ocupa el Capítulo III, artículos 9 a 12, donde se exige para la delegación previa autorización, mediante Ley, de la Asamblea de Madrid, pudiendo, asimismo, ser revocada. La Ley fijará, de conformidad con la prescripción del artículo 38 del Estatuto, las formas de control y coordinación.

Cierra el articulado de la Ley 3/2003 su Capítulo Cuarto, «Procedimiento para la definición de las transferencias o delegaciones de competencias», conformado por los artículos 13 a 18. En los mismos se concreta la participación de las Entidades locales a través de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias, a quien se le atribuye el rol de impulsora del Pacto Local. La Comisión creará Comisiones Sectoriales, que serán las encargadas de concretar el traspaso de competencias mediante alguna de las fórmulas establecidas: transferencia, delegación o encomienda. Su trabajo se centrará en la valoración de los medios financieros, materiales y, en su caso, personales.

III. DERECHO COMPARADO

Puede aquí reproducirse lo afirmado en el Comentario correspondiente al artículo 37, al que me remito, resultando obvio, por lo demás, que no se va a formular un análisis exhaustivo del entramado organizativo de cada una de las restantes dieciséis Comunidades Autónomas.

A la normativa específica de cada una de ellas ha de estarse, limitándome a significar que el modelo organizativo departamental se articula a partir de las distintas Consejerías y, por ende, con una estructura prácticamente uniforme que sigue la siguiente secuencia: Consejero, Viceconsejero (uno o varios), Secretario General Técnico, Directores Generales y unidades administrativas, articuladas, generalmente, en Subdirecciones Generales, Servicios, Secciones y unidades inferiores y asimiladas³³.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA

El tenor del precepto considerado fue invocado y ponderado por el Tribunal Constitucional en el Recurso de Inconstitucionalidad número 544/1988, resuelto mediante la Sentencia, del Pleno, 103/1997, de 22 mayo, de la que fue Ponente el Magistrado Excmo. Sr. D. Enrique RUIZ VADILLO.

El citado Recurso de Inconstitucionalidad fue promovido por el Gobierno de la Nación contra los artículos 12, 13.1.a) y b) de la Ley de la Asamblea de

³³ De indudable utilidad resulta el análisis sintético de la Administración autonómica efectuado por SANTAMARÍA PASTOR en sus «Principios de Derecho Administrativo General», volumen I, *op. cit.*, pp. 587 a 594.

Madrid 4/1987, de 23 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, en cuanto al exceso que en los mismos se preveía respecto de las magnitudes establecidas en la Ley 33/1987, de Presupuestos del Estado para 1988, así como contra los párrafos segundo y tercero del artículo 13.1.d) de la propia Ley autonómica.

La Sentencia, a partir de las consideraciones formuladas en sus Fundamentos Jurídicos –esencialmente en el Fundamento Jurídico 2³⁴– pro-

³⁴ El referido Fundamento Jurídico 2 de la Sentencia 103/1997, que reproduzco a continuación por su relevancia, es del siguiente tenor literal:

«2. El Abogado del Estado, en segundo término, entiende que el art. 13.1 a) de la Ley autonómica impugnada incurre en inconstitucionalidad al vulnerar el art. 149.1.18. C.E., que reserva al Estado las bases del régimen estatutario de los funcionarios. La infracción se habría producido porque, al fijar dicha disposición para cada grupo unos sueldos y trienios superiores a los establecidos en la Ley de Presupuestos del Estado, incumple así lo preceptuado en una norma de carácter básico, cual es la contenida en el primer inciso del art. 24.1 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que reza así:

«Las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los grupos en que se clasifican los cuerpos, escalas, categorías o clases de funcionarios.»

Sostiene la parte actora que la naturaleza básica del precepto recién transcrito está fuera de toda duda, ya que el art. 1.3 de la Ley 30/1984 lo consideró explícitamente integrante de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos; y la constitucionalidad de este art. 1.3 fue sancionada en la STC 99/1987. Frente a esta posición, argumenta el Letrado de la Asamblea de Madrid que el citado art. 24.1 carece de carácter básico, y que, en modo alguno, puede considerarse que ésta sea una cuestión ya resuelta por la STC 99/1987, puesto que –según entiende– allí sólo se abordó la constitucionalidad del citado art. 1.3 desde una perspectiva más restringida, esto es, en contestación a la alegación de que se había confundido el concepto de «bases» del art. 149.1.18. C.E. con el de «Ley de Bases» contemplado en el art. 82 C.E.

Esta última apreciación no puede sino ser compartida por este Tribunal. Debe, en efecto, reconocerse que en la STC 99/1987 la declaración de que el art. 1.3 de la Ley 30/1984 se adecuaba a la Constitución se efectuaba únicamente tras rechazar los diversos motivos que entonces se utilizaron para combatirlo, a saber: En relación con la aducida confusión entre «lo básico» en el sentido del art. 149.1.18. C.E. y la delegación legislativa en favor del Gobierno prevista en el art. 82 C.E., con el consiguiente vaciamiento de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en la materia; acerca de la pretendida imposibilidad de que el Estado, al amparo del art. 149.1.18. C.E., dictase normas básicas respecto de la función pública local; y, en fin, en lo concerniente a la alegación de que no es factible dictar normas básicas para regular situaciones provisionales o coyunturales (STC 99/1987, fundamento jurídico 2.). Es cierto, pues, que en esta decisión no quedó prejuzgado en modo alguno si todas las normas que reciben en el art. 1.3 de la Ley 30/1984 el calificativo de «básicas» responden, o no, también materialmente a dicha naturaleza. Por consiguiente, dado que la calificación que al respecto adopte el legislador estatal no vincula de forma absoluta a este Tribunal, ni tan siquiera cuando la misma no fue en su momento impugnada por la Comunidad Autónoma (por todas, STC 156/1995, fundamento jurídico 3.), es claro que para decidir acerca de la constitucionalidad de este precepto autonómico habremos previamente de dilucidar si la propia norma estatal que sirve de canon respeta el orden constitucional de competencias.

Pues bien, en lo que atañe al art. 24.1 de la Ley 30/1984, pocas dudas hay que albergar acerca de que se trata de una norma materialmente básica. Como tantas veces ha reiterado este Tribunal, una norma merece tal calificativo cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (entre otras muchas, SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1; 44/1982, fundamento jurídico 2; 69/1988, fundamento jurídico 5; 248/1988, fundamento jurídico 4; 13/1989, fundamento jurídico 3 141/1993, fundamento jurídico 3, y 197/1996, fundamento jurídico 5). Ahora bien, según precisamos en la STC 237/1992 refiriéndonos al sector material ahora concernido, las competencias que las Comunidades Autónomas ostenten sobre el régimen estatutario de sus funcionarios no pueden impedir la intervención estatal que, «en el marco del art. 149.1.18. C.E., asegure un trato uniforme de determinados proble-

cedió a la estimación parcial del Recurso, declarando la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los artículos 12, 13.1.a) y b) de la cuestionada Ley, así como la constitucionalidad de su artículo 13.1.d), párrafos segundo y tercero, si se interpreta en los términos contenidos en el Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia.

El fondo del debate procesal, en materia de funcionarios públicos, versó sobre un incremento de retribuciones que superaba el tope máximo global fijado por el Estado en la Ley de Presupuestos Generales para el incremento de la masa retributiva, por lo que el Alto Tribunal resolvió su inconstitucionalidad, por vulneración del principio de coordinación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma con la Hacienda Estatal y de la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

mas en orden a la consecución de los objetivos de la política económica general o sectorial, evitando que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional y disgregador» (fundamento jurídico 4). A la luz de esta línea jurisprudencial, resulta palmaria la adecuación al orden constitucional de competencias de un precepto que determina la nivelación de la cuantía de las retribuciones básicas en todas las Administraciones públicas (esto es, sueldos, trienios y pagas extraordinarias, según el art. 23.2 de la Ley 30/1984), pues no persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcional, cual es el atinente a los derechos económicos. De hecho, en relación precisamente con el art. 24 de la Ley 30/1984, ya en la STC 63/1986 tuvimos la oportunidad de señalar que, indudablemente, entre las bases del régimen estatutario de los funcionarios a que se refiere el art. 149.1.18. C.E. «cabe incluir previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad» (fundamento jurídico 11, y, en la misma línea, SSTC 96/1990, fundamento jurídico 3, y 237/1992, fundamento jurídico 4).

Por lo demás, tampoco se aprecia que la norma estatal básica que ha sido cuestionada por la Comunidad Autónoma sea tan incisiva que menoscabe, anule o no deje margen al ejercicio de la competencia autonómica a fin de que ésta adopte una política retributiva propia respecto de sus funcionarios. La necesidad de que las bases estatales respeten un margen suficiente de autonomía en este ámbito, imprescindible para que la Comunidad Autónoma de Madrid pueda desarrollar su competencia en materia funcional (art. 38 del Estatuto de Autonomía) debe entenderse adecuadamente satisfecha en la Ley 30/1984, dado que la exigida igualdad de la cuantía deja libertad de opción en lo tocante a las retribuciones complementarias, de cuya relevancia en el conjunto tendremos oportunidad de hacer mención seguidamente. En el bien entendido, claro está, dentro del respeto por la normativa autonómica del límite fijado por el Estado al incremento del volumen total de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos. En definitiva, no cabe sino afirmar que la normativa estatal que nos ocupa ha sido dictada con adecuación a la competencia sobre las bases que la Constitución reserva al Estado en su art. 149.1.18. pudiendo, por tanto, operar como canon de constitucionalidad (STC 163/1995, fundamento jurídico 4., por todas).

Por consiguiente, sentado lo anterior, y siendo evidente que el art. 13.1 a) de la Ley autonómica recurrida establece unas retribuciones en concepto de sueldo y trienios superiores a las fijadas en el art. 31.1 a) de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, resulta no menos obvio que, con ello, se ha ignorado la exigencia básica contenida en el primer inciso del art. 24.1 de la Ley 30/1984, incurriendo así la disposición recurrida en inconstitucionalidad.».

Artículo 39

En los términos previstos en este Estatuto, y de acuerdo con la legislación básica del Estado, la Comunidad de Madrid, mediante Ley, podrá crear otras Entidades de carácter institucional para fines específicos.

COMENTARIO

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El precepto objeto del presente Comentario, con texto inalterado, responde al tenor literal del artículo 40 del originario Estatuto de Autonomía, habiendo sido reenumerado por el artículo 3 de la, antes citada¹, Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero de 1983, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Madrid. En efecto, el originario artículo 39 disciplinaba el «*Funcionamiento de la Administración pública*» –objeto del vigente artículo 38–.

Desde esta premisa, el contenido de la prescripción estatutaria considerada, en el marco de la descentralización funcional propia de nuestro tiempo, de una parte, habilita de forma expresa a la Comunidad de Madrid para conformar su propia «Administración institucional», y, de otra, establece una reserva de ley para la creación de las personificaciones instrumentales.

El correcto entendimiento de su alcance compele a analizar su desarrollo legislativo.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El régimen jurídico de las personificaciones instrumentales que conforman la denominada «Administración institucional» de la Comunidad de Madrid se encuentra al margen de la genérica, y antes citada, Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En efecto, dada su relevancia y singularidad goza de una normativa específica, establecida, a partir de la previsión del considerado artículo 39 del

¹ A efectos de evitar reiteraciones en los Comentarios correspondientes a los artículos 37 a 41, que me ha encomendado la Dirección de «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», en este supuesto, así como en los sucesivos en que se indique que una norma legal ha sido citada con anterioridad, omito reproducir la referencia de su publicación oficial cuando de la misma ya se haya dejado constancia.

Estatuto de Autonomía, por la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid².

La Ley 1/1984, precedida por una prolija Exposición de Motivos –desarrollada en catorce apartados–, está conformada por setenta artículos, distribuidos en cuatro títulos.

En primer lugar, de conformidad con la redacción hoy vigente, el Título Preliminar, sin rúbrica, comprende los artículos 1 a 3 de la Ley. En su artículo 2 la Ley establece una tipología trimembre de entidades de carácter institucional –organismos autónomos, órganos de gestión sin personalidad jurídica y empresas públicas–, a partir de la cual se configura el articulado de la norma legal, cuyas prescripciones no se aplican, por imperativo del artículo 3, al Ente Público de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad de Madrid³.

El Título I regula la tipología «*De los Organismos Autónomos*», artículos 4 a 47, divididos en ocho capítulos, con la siguiente rúbrica, delimitadora de su respectivo contenido normativo: Capítulo 1, «*De la creación, extinción y Órganos de Gobierno*», artículos 4 a 14; Capítulo 2, «*De la Hacienda*», artículos 15 y 16; Capítulo 3, «*De los presupuestos*», artículos 17 y 18; Capítulo 4, «*De la contratación de los Organismos Autónomos*», artículos 19 a 24; Capítulo 5, «*Del régimen jurídico de la administración de los Organismos Autónomos*», artículos 25 a 31; Capítulo 6, «*De la fiscalización, control y tutela de los Organismos Autónomos*», artículos 32 a 37; Capítulo 7, «*De los Organismos Autónomos adscritos a varias Consejerías*», artículos 38 a 40; y Capítulo 8, «*Del personal al servicio de los Organismos Autónomos*», artículos 41 a 47.

El Título II establece el régimen «*De los Órganos de Gestión sin Personalidad Jurídica*», al que dedica la Ley 1/1984 sus artículos 48 a 57, sin divisiones internas.

El Título III y último contiene la normativa aplicable en el supuesto «*De las Empresas Públicas de la Comunidad*», artículos 58 a 70. Sus prescripciones están divididas en tres capítulos: Capítulo 1, «*Disposiciones comunes*», artículos 58 a 63; Capítulo 2, «*De las empresas públicas constituidas como sociedades mercantiles*», artículos 64 a 67; y Capítulo 3, «*De los entes con personalidad pública y régimen de actuación de Derecho privado*», artículos 68 a 70.

² La Ley 1/1984 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 29, de 3 de febrero de 1984, con corrección de errores en el ulterior *Boletín* número 37, de 13 de febrero; asimismo, se editó en el *Boletín Oficial de Estado* número 53, de 2 de marzo de 1984. Su redacción, empero, ha sido objeto de diversas modificaciones, cuyo puntual detalle se relaciona en el cuerpo del Comentario.

³ Al respecto ha de estarse a lo dispuesto por la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control del Ente Público «Radio Televisión Madrid». La Ley 13/1984 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 158, de 4 de julio de 1984, con corrección de errores en el ulterior *Boletín* número 158, de 12 de julio; ulteriormente se publicó en el *Boletín Oficial de Estado* número 181, de 30 de julio de 1984.

Sobre el particular, pueden consultarse los Capítulos XXXVIII y XXXIX de la obra colectiva, ya citada, «*El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», de José Fernando MERINO MERCHÁN: «*Comunidad de Madrid y Medios de Comunicación Social*», pp. 801 a 821; y de Álvaro PÉREZ-UGENA COROMINA: «*El entorno televisivo en la Comunidad Autónoma de Madrid*», pp. 823 a 840.

Complementan el articulado de la Ley 1/1984 seis disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una Disposición Derogatoria y tres disposiciones finales.

Presupuesta la estructura y contenido normativo de la Ley 1/1984, respecto de sus determinaciones sustantivas me remito a otros trabajos donde ha sido objeto de análisis de forma pormenorizada⁴, limitándome aquí a dejar constancia de que la clasificación trimembre a partir de la cual se configura el régimen legal autonómico comprende:

- Primero, los organismos autónomos, reputándose tales las Entidades de Derecho público creadas por Ley de la Asamblea, con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos de los de la Comunidad, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes de la Comunidad, ya sean patrimoniales o de dominio público;
- Segundo, los órganos de gestión sin personalidad jurídica distinta de la Comunidad y, en su caso, de los organismos autónomos, creados mediante Decreto del Consejo de Gobierno para la prestación directa de determinados servicios públicos, teniendo consignadas sus dotaciones en el Presupuesto de la Comunidad y, en su caso, en el de los Organismos Autónomos, con la especificación de créditos que proceda; y
- Tercero, las empresas públicas, concepto que incluye, de un lado, las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público y demás Entes Públicos, y, de otro, las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia que, por la naturaleza de su actividad y en virtud de ley, hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

Por lo demás, antes de entrar en el detalle de las leyes que han afectado el tenor originario de la Ley 1/1984, debe ponderarse que sus prescripciones, puntualmente, resultaron complementadas por la posterior Ley 1/1989, de 2 de marzo, reguladora del Control Parlamentario de la Administración

⁴ Me remito el análisis general de su régimen jurídico efectuado por Miguel Ángel SUDÁN FERNÁNDEZ: «Administración Institucional Autonómica. Consideración especial de la Comunidad de Madrid», edición del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, Madrid 2001; obra que recibió el Premio de Investigación 2000 del Consejo Económico y Social.

Asimismo, fructífera sigue resultando la consulta del ya clásico estudio de PARADA VÁZQUEZ: «La Administración institucional de la Comunidad de Madrid», anteriormente citado.

Un análisis sintético de su régimen jurídico lo ofrece Esther DE ALBA BASTARRECHEA: «La Administración Institucional de la Comunidad de Madrid», en el volumen colectivo «Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Comentarios a las Leyes 1/1983, de 13 de diciembre; 1/1984, de 19 de enero; 1/1989, de 2 de marzo)», *op. cit.*, pp. 393 a 416.

Pueden también consultarse las consideraciones descriptivas que a su disciplina dedica FERNÁNDEZ TORRES, citado previamente, en concreto páginas 369 a 378.

Institucional de la Comunidad de Madrid⁵. Una disposición legal de artículo único, en mérito del cual el Consejero al que estén adscritos los organismos correspondientes o, en su caso, el Consejo de Gobierno remitirán a la Asamblea de Madrid, con carácter trimestral, la cuenta de pérdidas y ganancias y el balance de la situación de cada organismo, así como, anualmente, los informes de auditoría realizados por la Intervención General de la Comunidad de Madrid y, en su caso, cualquier otra auditoría externa. Lo cierto es que el contenido de la Ley 1/1989 perfectamente podría haberse integrado en el cuerpo de la Ley 1/1984, especialmente si se tiene en cuenta que la norma general contiene disposiciones referentes al control parlamentario⁶.

El contenido de la Ley 1/1984 ha sido objeto de sucesivas modificaciones. Sin poder detenerme en su respectivo alcance, la relación de leyes que han incidido en su tenor originario, con detalle de los preceptos afectados es la que sigue:

- Ley 2/1985, de 25 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1985⁷. Su Disposición Adicional Quinta reformó el párrafo Segundo del artículo 11 de la Ley 1/1984, objeto de sucesivas reformas a partir de este momento.
- Ley 11/1985, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1986⁸. La Disposición Adicional Cuarta modificó, de nuevo, el artículo 11.
- Ley 7/1986, de 23 de julio, por la que se regula el régimen jurídico del Patrimonio de la Comunidad de Madrid⁹. Su Disposición Adicional Séptima reformó los artículos 2, apartado 2.c).1 —un precepto, también, reiteradamente afectado en lo sucesivo— y 65.
- Ley 12/1986, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1987¹⁰. La Disposición Adicional Sexta modificó el tenor del artículo 11.

⁵ La Ley 1/1989 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 68, de 21 de marzo de 1989. Ulteriormente se publicó también en el *Boletín Oficial de Estado* número 127, de 29 de mayo de 1989.

⁶ Sobre el particular, el análisis de DEL PINO CARAZO: «*El control parlamentario de la Administración institucional en la Comunidad de Madrid*», en el volumen colectivo «*Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Comentarios a las Leyes 1/1983, de 13 de diciembre; 1/1984, de 19 de enero; 1/1989, de 2 de marzo)*», *op. cit.*, pp. 421 a 440.

⁷ La Ley 2/1985 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 49, de 27 de febrero de 1985, con corrección de errores en el ulterior *Boletín* número 64, de 16 de marzo; asimismo, se editó en el *Boletín Oficial de Estado* números 110 a 115, de 8 a 14 de mayo de 1985.

⁸ La Ley 11/1985 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 306, de 26 de diciembre de 1985, con corrección de errores en el ulterior *Boletín* número 12, de 15 de enero de 1986; asimismo, se editó en el *Boletín Oficial de Estado* número 138, de 10 de junio de 1986.

⁹ La Ley 7/1986 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 179, de 30 de julio de 1985, con corrección de errores en el ulterior *Boletín* número 183, de 4 de agosto; asimismo, se editó en el *Boletín Oficial de Estado* número 56, de 6 de marzo de 1987.

¹⁰ La Ley 12/1986 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 307, de 27 de diciembre de 1986, con corrección de errores en el ulterior *Boletín* número 13, de 16 de enero de 1987; asimismo, se editó en el *Boletín Oficial de Estado* número 81, de 4 de abril de 1987.

- Ley 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1988¹¹. La Disposición Adicional Quinta modificó el artículo 11, mientras que la Disposición Adicional Octava reformó el artículo 2, apartado 2.c).1.
- Ley 4/1990, de 4 de abril, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 1990¹². Su Disposición Adicional Octava modifica el artículo 11.
- Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de regulación de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, anteriormente citada. Su Disposición Adicional Tercera modificó el artículo 11.
- Ley 7/1993, de 22 de junio, por la que se Adecuan las normas reguladoras de los procedimientos administrativos propios de la Comunidad a Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, y se Modifica la Ley de Gobierno y Administración 1/1983, de 13 de diciembre de 1983 y la Ley que regula la Administración Institucional 2/1984, de 19 de enero de 1984. La Disposición Adicional Segunda de la referida Ley, anteriormente referida, modificó el artículo 26 de la Ley 1/1984.
- Ley 8/1999, de 9 de abril, por la que se Adecua la Normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley 4/1999, de 13 de enero de 1999, que modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La Disposición Derogatoria de esta Ley, antes citada, procedió a derogar el artículo 26 de la Ley 1/1984.
- Ley 3/2001, de 21 de junio, de normas reguladoras del Patrimonio de la Comunidad de Madrid. La considerada Ley, citada con antelación, procede, en los siete apartados de su Disposición Adicional Séptima, a la modificación de los artículos 2, apartado 2.c).1, 15, apartados 1.a) y b), 64, 65, 66, 67, así como de la rúbrica del Capítulo 2 del Título III.
- Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. La antes citada Ley 14/2001, en los tres números de su artículo 9, da nueva redacción a los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 1/1984.
- Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, citada anteriormente. Su artículo 11, en sus cinco apartados, procede a suprimir los apartados 1.k) y l) del artículo 10, y a modificar el tenor de los artículos 13.2.g), 19, 20 y 23.
- Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, citada con antelación. Su artículo 13 modificó el texto del apartado 5 del artículo 48 de la Ley 1/1984.

¹¹ La Ley 4/1987 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 310, de 30 de diciembre de 1987, con corrección de errores en el ulterior *Boletín* número 66, de 18 de marzo de 1988; asimismo, se editó en el *Boletín Oficial de Estado* número 119, de 18 de mayo de 1988.

¹² La Ley 4/1990 se editó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 86, de 11 de abril de 1990, con corrección de errores en el ulterior *Boletín* número 95, de 23 de abril; asimismo, se editó en el *Boletín Oficial de Estado* número 141, de 13 de junio de 1990.

- Ley 3/2007, de 26 julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. Antes citada, esta Ley, en su artículo 5 procedió a la supresión del apartado 5 del artículo 48.

Al margen del régimen general establecido por la Ley 1/1984, en materia de Administración institucional de la Comunidad de Madrid deben considerarse las siguientes disposiciones, que me limito a citar, sin entrar en la consideración de su detalle normativo y modificaciones:

- En primer lugar, la Ley 7/1995, de 28 de marzo, de Participación de agentes sociales en las Entidades Públicas de la Administración de la Comunidad de Madrid¹³. Un texto breve, de sólo cinco artículos, complementados por tres disposiciones adicionales y una Disposición Final.
- Segundo, la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid¹⁴.
- Por último, la, anteriormente citada, Ley 8/2000, de 20 de junio, que procede a la homologación de las retribuciones de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Comunidad de Madrid con los de la Administración General del Estado y de los Diputados de la Asamblea de Madrid con los Diputados por Madrid del Congreso.

Presupuesto lo anterior, de la forma más sincrética posible, se procede en lo que sigue a detallar, por Consejerías, la relación de entidades y organismos públicos actualmente existentes en la Administración de la Comunidad de Madrid:

1. Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno. De la misma dependen cuatro entidades y organismos Públicos, de notable relevancia:
 - Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
 - Centro de Asuntos Taurinos.
 - Canal de Isabel II y su grupo empresarial.
 - Fundación Madrid por la Excelencia.
2. Justicia y Administraciones Públicas. De esta Consejería dependen las siguientes cinco entidades y organismos públicos:
 - Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, cuyo régimen es objeto de sintético análisis en el Comentario al artículo 38.

¹³ La Ley 7/1995 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 85, de 10 de abril de 1985, con corrección de errores en el posterior número 108, de 8 de mayo. Se editó, posteriormente, en el *Boletín Oficial del Estado* número 170, de 18 de julio de 1985.

¹⁴ La Ley 14/1995 se publicó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 105, de 4 de mayo de 1995, con corrección de errores en el ulterior ejemplar de 15 de junio, número 141. Se insertó, asimismo, en el *Boletín Oficial del Estado* número 170, de 18 de julio de 1985.

- Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor.
 - Instituto Madrileño de Administración Pública (IMAP).
 - Campus de la Justicia, S.A..
 - Instituto de Medicina Legal de la Comunidad de Madrid.
3. Presidencia e Interior. A la misma están adscritas las siguientes cuatro entidades y Organismos Públicos:
- Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid.
 - Madrid 112.
 - Patronato Madrileño de Áreas de Montaña.
 - Centro Regional de Coordinación e Información Municipal.
4. Hacienda. A esta Consejería están adscritos:
- Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid.
 - Arrendamientos y Promociones de la Comunidad de Madrid, S.A. (ARPROMA).
5. Economía y Consumo. La relación de entidades y organismos públicos vinculados a esta Consejería es la que sigue:
- Instituto Madrileño de Desarrollo y su grupo empresarial.
 - Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid.
 - Agencia Financiera de Madrid.
 - Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA).
 - Instituto Regional de Arbitraje de Consumo.
6. Transportes e Infraestructuras. Son tres las entidades y organismos públicos que tiene adscritos:
- Consorcio Regional de Transportes.
 - Ente de Derecho Público MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte)¹⁵.
 - Empresa Pública «Metro de Madrid, S.A.».
7. Educación. De esta Consejería depende la siguiente entidad:
- Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid.
8. Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. De esta Consejería dependen las siguientes entidades y organismos públicos:
- Gestión y Desarrollo de Medio Ambiente de Madrid, S.A. (GEDESMA).
 - Empresa Pública Tres Cantos, S.A..
 - Áreas de Promoción Empresarial, S.A. (ARPEGIO).
 - Fundación Arpegio.

¹⁵ Dada la polémica generada sobre la configuración de MINTRA, me remito, para una consideración sintética de su régimen, al informe sobre «Madrid» de Germán FERNÁNDEZ FARRERES y ARÉVALO GUTIÉRREZ, incluido en el volumen colectivo «Informe Comunidades Autónomas 2005», dirigido por Joaquín TORNOS MAS, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2006, concretamente sus páginas 487 y 488.

9. Sanidad. A la referida Consejería están adscritos:
 - Servicio Madrileño de Salud.
 - Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.
 - Agencia Laín Entralgo.
 - Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid.
 - Empresa Pública Hospital de Fuenlabrada.
 - Ente Público Fundación Hospital de Alcorcón.
10. Cultura y Turismo. Dependen de esta Consejería dos entidades:
 - Museo Arqueológico Regional de la Comunidad de Madrid.
 - Registro Territorial de la Propiedad Intelectual.
11. Familia y Asuntos Sociales. Tiene adscritas las siguientes tres entidades y organismos Públicos:
 - Instituto Madrileño del Menor y la Familia.
 - Servicio Regional de Bienestar Social.
 - Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.
12. Empleo y Mujer. Dependen de la misma:
 - Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo (IRSST).
 - Servicio Regional de Empleo.
 - Consejo de la Mujer.
13. Inmigración y Cooperación. Es la única Consejería que hasta la fecha no tiene adscritos entidades ni organismos públicos.
14. Deportes. Son tres las entidades y organismos públicos que tiene adscritos:
 - Instituto Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación (IMDER).
 - Centro de Medicina Deportiva.
 - Consejo de la Juventud.
15. Vivienda. Dependen de la misma:
 - Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA).
 - Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS).

Para concluir, por lo que respecta al régimen del personal al servicio de la Administración institucional ha de estarse a lo dispuesto en la, antes citada, Ley 1/1986, de 10 abril, de regulación de la Función Pública de la Comunidad de Madrid. En efecto, «*Del personal al servicio de la administración institucional de la Comunidad*» se ocupa su Título VII, conformado por los artículos 91 a 94, divididos en dos capítulos: Capítulo I, «*Organismos autónomos y Órganos especiales de gestión*», artículos 91 y 92; y Capítulo II, «*Empresas públicas*», artículos 93 y 94, que se estructuran en dos secciones: Sección 1.^a «*De las empresas en general*»; artículo 93; y Sección 2.^a, «*Del Ente Público «Radio Televisión Madrid»*», artículo 94.

III. DERECHO COMPARADO

Puede aquí reproducirse lo afirmado en el Comentario correspondiente al artículo 37, al que me remito, resultando obvio, por lo demás, que no proce-

de desarrollar un análisis en detalle de las personificaciones instrumentales de las diferentes Comunidades Autónomas, en los términos afirmados por su específica normativa.

Simplemente conviene destacar que la analizada legislación de desarrollo de la Comunidad de Madrid constituye un exponente en la materia, junto con la normativa propia de la Comunidad Autónoma de Cataluña –contenida en el vigente Decreto Legislativo 2/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la Empresa Pública Catalana–.

En efecto, lo cierto es que, prescindiendo de variantes terminológicas, la legislación autonómica no ofrece excesivas singularidades respecto de la regulación estatal de los Organismos Autónomos. De hecho, su disciplina se limita a menciones puntuales contenidas en las leyes de Gobierno y Administración o en leyes financieras de contenido paralelo al de la Ley General Presupuestaria, como ocurre con las leyes reguladoras de la Hacienda o de las Finanzas de cada Comunidad Autónoma.

Mayor detalle existe en la disciplina de las sociedades o empresas privadas de las Comunidades Autónomas, calificadas generalmente como «empresas públicas». Su configuración conceptual responde a la afirmada en la legislación estatal: son sociedades mercantiles en cuyo capital es mayoritaria la participación de la Comunidad, de sus organismos autónomos o de sus entidades de Derecho público sometidas al Derecho privado. Por lo que respecta a su tipología, debe destacarse alguna singularidad, como la Ley vasca, que exige la constitución en forma de sociedad anónima –como ocurre en la legislación madrileña–, pero se admite que la empresa adopte la forma de «sociedad especial», supuesto atípico que regula su artículo 27. El Estatuto de la Empresa Pública Catalana, por su parte, admite la constitución bajo forma de sociedad civil o mercantil, pero considera como sociedades públicas a las vinculadas a la Generalidad, esto es, a las que son gestoras de servicios públicos cuya titularidad ostente la Generalidad o las que hayan suscrito convenios con la misma, y en las que ésta posea la facultad de designar todas o una parte de los órganos de dirección o participe directa o indirectamente en ellos, como mínimo, en un diez por ciento del capital. Por último, ha de destacarse que su régimen jurídico está confiado, como ocurre en la legislación estatal, al respectivo Consejo de Gobierno, al que corresponde su creación y extinción. Su funcionamiento queda, en todo caso, sometido al Derecho mercantil, civil o laboral.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA

De interés resulta, en relación con el precepto comentado, el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 18.ª, número 295/2006, de 7 de diciembre.

El referido Auto fue dictado en el Rollo de Apelación número 705/2006, y del mismo fue Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Lorenzo PÉREZ SAN FRANCISCO.

En el proceso civil de referencia, la jurisdicción declaró su incompetencia para conocer de una acción de responsabilidad patrimonial contra el Canal de Isabel II, entendiendo que la competencia en la materia corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, la Sección 18.^a de la Audiencia Provincial de Madrid declaró no haber lugar al Recurso de Apelación interpuesto contra la Sentencia de fecha 31 de mayo de 2006, dictada por el Juzgado de Primera Instancia número 76 de los de Madrid¹⁶.

¹⁶ El texto del citado Auto puede consultarse en el Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, con la referencia de Documento JUR 2007/194221.

Artículo 40

1. Las leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad, que ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» y en el «Boletín Oficial del Estado», entrando en vigor al día siguiente de su publicación en aquél, salvo que en las mismas se disponga otra cosa.

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

COMENTARIO

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo considerado resultó modificado y reenumerado por el artículo 1.31 de la, antes citada¹, Ley Orgánica 5/1998, de 7 julio, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero de 1983, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Madrid. Su anterior numeración era la de artículo 41², ocu-

¹ A efectos de evitar reiteraciones en los Comentarios correspondientes a los artículos 37 a 41, que me ha encomendado la Dirección de «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», en este supuesto, así como en los sucesivos en que se indique que una norma legal ha sido citada con anterioridad, omito reproducir la referencia de su publicación oficial cuando de la misma ya se haya dejado constancia.

² El originario artículo 41 de la Ley Orgánica 3/1983 era del siguiente tenor literal:

«1. Las Leyes de la Asamblea serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el cual ordenará su publicación en el «Boletín Oficial» de la Comunidad y en el «Boletín Oficial del Estado», entrando en vigor el día de su publicación en aquél.

2. Los reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno serán publicados, por orden del Presidente del Consejo, en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma» y en el «Boletín Oficial del Estado».

Sobre el mismo me remito a las consideraciones formuladas en un trabajo previo. Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: «La publicación de las leyes y su conocimiento por la opinión pública», en la obra colectiva, coordinada por Francesc PAU VALL, «Parlamento y Opinión pública», Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1995; en concreto, pp. 167 y 168. El referido trabajo fue, ulteriormente, compilado en el volumen «Temas y problemas del Parlamento contemporáneo», de PAU I VALL y Miguel CARBONELL, editado por el Senado de la República de México y la UNAM, México, 2006, pp. 263 a 323.

Asimismo, *vid.* José Luis PIÑAR MAÑAS: «Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», en la obra colectiva, dirigida por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana», Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 82 a 84; y José Luis VILLAR PALASÍ: «Prestad normativa de la Comunidad de Madrid», en el colectivo, ya citado, coordinado por GÓMEZ-FERRER MORANT, «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», pp. 243 a 247.

pándose el originario artículo 40 de la «*Creación de entidades de carácter institucional*» —disciplinada por el vigente artículo 39—.

Loable resulta que, fiel a la redacción originaria, el precepto comentado sea el único —junto con el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias— que exige con carácter preceptivo la publicación de todas las disposiciones generales en el *Boletín Oficial del Estado*. No obstante, no puede ignorarse que la reforma de 1998 ha modulado la afirmación inicial del texto del Estatuto, introduciendo, respecto de las normas reglamentarias, la cláusula «, en su caso,»; cláusula, como bien puede imaginarse, que ha comportado en la práctica que los reglamentos autonómicos hayan dejado de incorporarse al *Boletín Oficial del Estado*.

Al margen de lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 debe destacarse la pintoresca particularidad de la entrada en vigor inmediata de las leyes en el ámbito de la Comunidad de Madrid, es decir, al día siguiente de su publicación, no estableciéndose un plazo de *vacatio legis* para que la norma pueda ser conocida por los operadores jurídicos. No puede omitirse que la vigente redacción ha corregido la originaria afirmación de entrada en vigor en la fecha de su publicación, que la Doctrina bien reputo fruto de un error³ o bien criticó sin ambages, en conclusiones que son extensibles a la redacción vigente, pues prácticamente lo mismo resulta que la ley entre en vigor el mismo día de su publicación o que la vigencia se produzca al día siguiente⁴ —aunque es cierto que esta última solución, por lo menos, evita los problemas que puede generar la entrada en vigor, a las 0:00 horas, de una norma publicada en un Boletín Oficial que todavía ni siquiera ha sido distri-

³ El profesor SANTAMARÍA PASTOR, en sus «*Fundamentos de Derecho administrativo, I*», Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, página 625, afirmaba respecto de la determinación estatutaria de eficacia inmediata: «sin duda, se trata de un defecto de redacción, queriéndose indicar que es el día de la publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad* la fecha inicial del plazo de *vacatio*».

⁴ GONZÁLEZ NAVARRO, en su «*Derecho Administrativo español, I*», Universidad de Navarra, Pamplona, 1987, pp. 495 y 496, comentaba la singularidad analizada en los siguientes términos: «Confieso que no se me alcanza la justificación de esta peculiaridad, como tampoco acierto a ver la razón de la necesidad de establecer con carácter general esa inmediatez de la eficacia normativa que, por lo demás, se establece sólo para las leyes y no para los reglamentos (*cf.*, art. 41.2)». Por su parte, PIÑAR MAÑAS, *op. cit.*, pp. 82 y 83, entendía que «Se trata, en suma, de un lamentable descuido que difícilmente resiste cualquier intento de interpretación flexible».

VILLAR PALASÍ, *op. cit.*, p. 245, intentando explicar las posibles razones de la ausencia de *vacatio legis*, afirmaba: «Pese a lo anteriormente dicho, puede haber una explicación lógica y coherente a este fenómeno de carencia de *vacatio legis* en las leyes autonómicas, en concreto el dato de que las potestades—garantías que contienen, o dicho de otro modo, la materia normada, no lo es *ex novo* incluso en las potestades plenas, sino que son potestades ya existentes antes en el ámbito estatal que se transfieren, de modo pleno o compartido a la Comunidad Autónoma. Tales potestades estaban ya reguladas *ex origine*, con sus Reglamentos y normas infralegales en general: lo único que cambia es la titularidad en la potestad. Los grupos normativos reguladores de los supuestos de hecho, existían ya antes, en el ámbito estatal, y de ahí el vínculo de disposiciones que se citan en los Anexos de los Decretos de Transferencia. Además, junto a grupos normativos se transfieren medios económicos y personales. Si a esto añadimos el carácter supletorio del Derecho estatal, se llega fácilmente a la conclusión de que es difícil que se produzcan *situaciones de quiescencia* o inoperatividad de la ley, al modo al menos con que acontece, con frecuencia, en la legislación estatal. De ahí que una Ley autónoma pueda entrar en vigor y ser operativa además, en el momento de su publicación en el *BOCM*».

buido—. Ahora bien, lo que si queda claro después de la reforma de 1998 es que no se trataba de un error y que el Legislador se ha atrincherado en su posición de eficacia inmediata de la norma, una vez aprobada por la Asamblea de Madrid y complementados los trámites determinantes de la integración de su eficacia.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El precepto estatutario analizado dispone que el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*» será el medio de publicación de las leyes de la Asamblea y de los reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno, así como de otros actos previstos en distintos preceptos del Estatuto —en concreto, artículo 47.1, respecto del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, y Disposición Transitoria Segunda, en relación con el traspaso de los servicios inherentes a las competencias asumidas por la Comunidad—.

La importancia de este instrumento de publicidad formal no puede ser desconocida. En efecto, en el marco de la estructura compuesta del Estado español puede afirmarse que el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» constituye el segundo de los diarios oficiales en importancia, después del «Boletín Oficial del Estado», habiendo crecido su gestión y volumen de forma progresiva, debido a la mayor demanda tanto de la Administración autonómica, que ha ido aumentando sus competencias y actividades, como de Administraciones externas, caso de la Administración del Estado, las Entidades locales y la Administración de Justicia. Esta circunstancia ha determinado la evolución de su régimen jurídico, en desarrollo del artículo 40 del Estatuto.

Ab origine, constituida la Comunidad, la ineludible exigencia de disponer de un instrumento de publicación oficial propio determinó la temprana aprobación, en desarrollo de la originaria previsión estatutaria —artículo 41—, del Decreto 13/1983, de 16 de junio, por el que se creó el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*»⁵ y, presupuesto el ámbito territorial uniprovincial del ente autonómico, se dispuso la integración en el mismo del preexistente «Boletín Oficial de la Provincia de Madrid». El citado Decreto estableció la dependencia del «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» respecto de la Consejería de Presidencia y determinó su periodicidad diaria, excepto domingos y festividades, así como la posibilidad de publicación de números especiales, suplementos a un mismo número ordinario cuando la cuantía de los anuncios a insertar lo requiriese, anexos e índices mensuales de disposiciones. Asimismo, se fijaron su cabecera y los epígrafes que forman su sumario —extremo éste modificado posteriormente por el Decreto 16/1987, de 26 de marzo, por el que se modifica el anexo del Decreto 13/1983⁶—. En desarrollo de las

⁵ *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, número 1, de 16 de junio de 1983.

⁶ *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, número 84, de 9 de abril de 1987.

prescripciones del Decreto 13/1983 se aprobó la Orden de 22 de junio de 1983, del Consejero de Presidencia, por la que se dictan normas sobre la numeración de inserciones en el diario oficial⁷.

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

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

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

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

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

⁷ *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, número 13, de 30 de junio de 1983.

Constatado lo anterior, para un análisis detallado del contenido normativo legal y reglamentario me remito a un trabajo previo⁸.

III. DERECHO COMPARADO

En el marco de la estructura pluralista y policéntrica del Estado español todas las Comunidades Autónomas disponen de su propio diario oficial, al que corresponde, en mérito de las respectivas normas institucionales básicas, dar publicidad formal de las disposiciones generales, leyes y reglamentos, de la correspondiente Comunidad. De hecho, todos los Estatutos de Autonomía disciplinan de forma expresa la publicación, configurándola como un requisito esencial para la entrada en vigor de las normas que integran sus subsistemas normativos.

En concreto, el régimen jurídico de la publicación de las leyes autonómicas –habida cuenta la necesidad de coherencia las exigencias derivadas del principio de autonomía con la proyección del principio de unidad–, se articula de forma homogénea sobre la base de un sistema de doble publicación, de carácter sucesivo en la praxis. En virtud del mismo, el texto escrito de las leyes aprobadas por los Parlamentos regionales deberá ser objeto de publicación en el respectivo periódico oficial de la Comunidad autora de la norma, a cuyo efecto en cada ente autonómico se constituye un Boletín o Diario Oficial, y, ulteriormente, en el Boletín Oficial del Estado, operando el primer instrumento como técnica jurídico–formal para la entrada en vigor de las leyes –publicidad formal–. Consecuentemente, la fecha de entrada en vigor de la norma, salvo que la misma disponga otra cosa, coincide con la de su publicación en el Diario o Boletín de la Comunidad de la cual emana. Por su parte, el segundo medio de comunicación, conforme preceptúan de forma uniforme todas las normas institucionales básicas y el Real Decreto 1.511/1986, de 6 de junio, de Ordenación del Boletín Oficial del Estado⁹ –artículos 3.1.b) y 4.2–,

⁸ Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: «*La Administración de la Comunidad de Madrid*», *op. cit.*, pp. 250 a 349. En las mismas se desmenuza el régimen jurídico del diario oficial de la Comunidad, de acuerdo con el siguiente Sumario: IX.– EL «*BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID*» (Capítulo VII, arts. 82 a 85). 9.1.– El «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*» instrumento de publicidad oficial y la evolución de su régimen jurídico. 9.2.– El régimen jurídico vigente: el Capítulo VII del Título IV de la Ley de Gobierno y Administración (arts. 82 a 85) y el artículo 8 de la Ley 28/1987, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. 9.2.1.– Funciones. 9.2.2.– Órganos de gobierno. 9.2.2.1.– El Consejo de Administración. 9.2.2.2.– El Presidente del Consejo de Administración. 9.2.2.3.– El Gerente. 9.2.3.– Régimen económico–financiero. 9.2.4.– Contabilidad y control. 9.2.5.– Presupuestos. 9.2.6.– Régimen de contratación. 9.2.7.– El personal al servicio del organismo autónomo. 9.2.8.– Las inserciones en el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*».

⁹ *Cfr.*, *Boletín Oficial del Estado* de 23 de julio de 1986, número 175. Debe tenerse presente que el, posterior y hoy derogado, Real Decreto 1.229/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Boletín Oficial del Estado, en virtud de su Disposición Derogatoria Única, derogó los artículos 21 y 22.2, mientras que el, ulterior y vigente, Real Decreto 1.495/2007, de 12 de noviembre, por el que se Crea la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y aprueba su Estatuto, en su Disposición Adicional Cuarta, modificó el tenor del apartado 1 del artículo 15. Por lo demás, es relevante considerar, asimismo, que la Orden del Ministerio de Presidencia 1.563/2006, de 19 de mayo, desarrolló su artículo 15.

tiene el carácter que le atribuyen los respectivos Estatutos, es decir, tiende a reforzar el conocimiento por los operadores jurídicos de una norma válida y en vigor desde el momento en que se dejó constancia de su texto íntegro en el periódico del ente autonómico –publicidad material–. Estas disposiciones, por imperativo de los artículos 6.c) y 13.3.c) del meritado Real Decreto, se incluyen en la Sección I del *Boletín Oficial del Estado*, correspondiendo la competencia para ordenar su inserción al Presidente de la Comunidad Autónoma o a las Autoridades expresamente facultadas al efecto.

De otra parte, respecto de los reglamentos autonómicos la normativa estatutaria resulta ciertamente insatisfactoria. Con carácter general –y no sin una cierta dosis (sobredosis) de imaginación– puede afirmarse que la publicación aparece, implícita o explícitamente, como un requisito esencial para que estas disposiciones generales adquieran fuerza obligatoria *erga omnes*. No obstante, en este supuesto la constancia formal, pública y escrita del texto de la norma ha de incluirse, íntegramente, sólo en el periódico oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente, no siendo objeto de publicación preceptiva en el *Boletín Oficial del Estado*, ni siquiera a efectos informativos –salvo en los supuestos del Principado de Asturias y de la Comunidad de Madrid, así como, exclusivamente para los reglamentos aprobados respecto de materias en las que le corresponda el desarrollo de la legislación estatal, La Rioja–. Esta ausencia de publicación ha de ser censurada sin ambages, si se considera que estas disposiciones constituyen Derecho objetivo del Estado y su límite territorial de eficacia no es algo absoluto, como ha precisado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, y que, de acuerdo con el criterio fijado por el propio Tribunal en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre, «*resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o difícil conocimiento*». Consecuentemente, parece razonable mantener la opinión de quienes afirman, en relación con la eficacia interterritorial de las normas autonómicas, que, mientras no se proceda a su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, no puede «producirse el efecto del principio *iura novit curia*, esto es, que los jueces y Tribunales del Estado las conozcan y las apliquen de oficio aun sin necesidad de ser invocadas en el proceso». Recuérdese al respecto que el artículo 6.e) del Real Decreto 1.511/1986 prevé correctamente la inclusión en la Sección I del *Boletín Oficial del Estado* de «*Los Reglamentos normativos emanados de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas*», y el artículo 13.3.c), de la misma forma que respecto de las leyes, confiere la competencia para ordenar la inserción al Presidente de la Comunidad Autónoma o a las Autoridades expresamente facultadas al efecto.

Expuestas sumariamente las líneas generales del sistema de publicación de las normas jurídicas en los subsistemas normativos de las Comunidades Autónomas, es preciso destacar que bajo la aparente homogeneidad normativa subyacen no pocas peculiaridades y particularidades –en ocasiones carentes de toda lógica–, las cuales compelen a ser críticos con la pretensión de innovar por antojo que parece haber presidido la gestación del sistema, en detrimento del principio constitucional de seguridad jurídica. En con-

secuencia, sin poder detenerme aquí en su análisis y remitiendo a un estudio previo del autor de estas líneas¹⁰, es preciso considerar, de forma individualizada y sucesiva, el régimen jurídico de la publicación en los subsistemas normativos de las diecisiete Comunidades Autónomas que, dentro del marco constitucional, coexisten en el Estado español. No obstante, puede apuntarse que el proceso de «mimetismo corregido» que rigió el establecimiento de los sucesivos regímenes ha determinado que pueda hablarse de dos grandes modelos –cuyos elementos luego han sido objeto de las más variadas formas de refundición–, el primero inspirado en el supuesto del País Vasco, y el segundo, con una normativa mucho más detallada, sobre las pautas del Estatuto de Cataluña.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA

No existe jurisprudencia constitucional o autonómica que resulte relevante.

¹¹ Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: «*La publicación de las leyes y su conocimiento por la opinión pública*», *op. cit.*, pp. 141 a 187, dedicándose, en concreto, las pp. 155 a 169 al detalle de «*La publicación de las normas jurídicas en los subsistemas normativos de las Comunidades Autónomas*».

Artículo 41

El Gobierno podrá interponer recursos de inconstitucionalidad, suscitar conflictos de competencia y personarse ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos o términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

COMENTARIO

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El precepto comentado fue modificado y reenumerado por el artículo 1.32 de la, anteriormente citada, Ley Orgánica 5/1998, de 7 julio, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero de 1983, de aprobación del Estatuto de Autonomía de Madrid. La numeración originaria era la de artículo 42¹, ocupándose el artículo 41 de la Ley Orgánica 3/1983 de la «*Publicidad de las normas*» —objeto del vigente artículo 40—.

La consideración de su contenido normativo compele a ponderar lo dispuesto en el Capítulo III, «*Del control de la Comunidad de Madrid*», del Título III del Estatuto de Autonomía, esto es, en los sucesivos artículos 42 a 44. Los mismos delimitan los mecanismos de fiscalización de la Comunidad de Madrid, pudiendo sistematizarse el régimen vigente a partir de la distinción entre los controles de naturaleza jurisdiccional y los controles no jurisdiccionales que pueden ejercerse sobre la actividad de la Administración autonómica, en orden a determinar si su actuación se ha ajustado a Derecho².

¹ El tenor literal del originario artículo 42 del Estatuto de Autonomía era el que sigue:

«*El Consejo de Gobierno podrá interponer recursos de inconstitucionalidad, suscitar conflictos de competencia y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos o términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.*».

² «*Del control de la Comunidad de Madrid*» se ocupa el referido Capítulo III del Título III del Estatuto. Por ende, a los correspondiente Comentarios de los artículos 42 a 44 me remito.

No obstante, me permito indicar que un análisis genérico de los controles de la Administración autonómica, no circunscrito al contenido de los referidos preceptos estatutarios, puede consultarse en Juan Antonio XIOL RÍOS: «*Sistemas de control de la Administración pública de la Comunidad de Madrid*», Capítulo XLVII de la obra colectiva «*El Derecho público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», *op. cit.*, pp. 989 a 1.022. De la misma obra colectiva y con el referido carácter genérico, resultan de utilidad otros dos trabajos, Capítulos XII y XXX, respectivamente: Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO: «*Los controles de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma de Madrid*», pp. 307 a 328; y Pedro José TENORIO SÁNCHEZ: «*Tribunal Constitucional y Comunidad de Madrid*», pp. 653 a 673.

Desde dichas premisas, el precepto aquí considerado lo que prevé es una suerte de control inverso, esto es, el control del Tribunal Constitucional que pueden impulsar los órganos de la Comunidad de Madrid para preservar las competencias estatutariamente asumidas. Ahora bien, su contenido, en realidad, no pasa de ser una mera declaración programática, pues conforme se deduce de su propio tenor literal, el establecimiento de las reglas de legitimación para impulsar la actividad del Tribunal Constitucional corresponde a la Constitución, *ex* artículo 162, y, en su desarrollo, a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por lo demás, en su interpretación ha de tenerse presente lo dispuesto en la letra g) del vigente artículo 16.3 del propio Estatuto de Autonomía. En la misma se legitima a la Asamblea de Madrid para la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Presupuesto lo anterior, prácticamente ocioso resulta destacar que sobre el particular habrá de estarse a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional³.

En primer lugar, la considerada Ley Orgánica dedica su Título II a la disciplina «*De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad*», artículos 27 a 40.

En concreto, tras las «*Disposiciones generales*» de su Capítulo I, el Capítulo II concreta el régimen «*Del recurso de inconstitucionalidad*», artículos 31 a 34.

A tenor de su artículo 32, «*Legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad*», en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 162.1.a) de la Constitución, por cuanto aquí importa, están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto.

Por lo que respecta a los conflictos de competencia, de los mismos se ocupa el Título IV, «*De los conflictos constitucionales*», artículos 59 a 75. quinquies.

Es su Capítulo II el que concreta el régimen «*De los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí*», con la siguiente estructura, delimitadora de su contenido normativo: dos artículos previos, el 60 y el

Asimismo, resulta imprescindible la consulta de BASSOLS COMA: «*El control de la Comunidad de Madrid*», Capítulo 37 de los Comentarios al «*Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*», *op. cit.*, pp. 1.011 a 1.041. De la propia obra colectiva, puede consultarse el Capítulo 2, de Manuel JIMÉNEZ DE PARGA: «*El Tribunal Constitucional y el Estatuto de Autonomía en la Comunidad de Madrid*», pp. 17 a 34.

³ *Cfr.*, *Boletín Oficial del Estado* de 5 de octubre de 1979, número 239.

61, que, respectivamente, regulan la «*Legitimación para interponer conflictos de competencia*» y el «*Objeto de los conflictos de competencia*», seguidos de dos secciones: Sección 1.^a, «*Conflictos positivos*», artículos 62 a 67; y Sección 2.^a, «*Conflictos negativos*», artículos 68 a 72.

Conforme se ha anticipado, de conformidad con la reserva de ley contenida en el artículo 162.2 de la Constitución, es el artículo 60 de la Ley Orgánica 2/1979 el que concreta la legitimación para interponer conflictos de competencia, en los siguientes términos:

«Los conflictos de competencia que opongan al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre sí, podrán ser suscitados por el Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, en la forma que determinan los artículos siguientes. Los conflictos negativos podrán ser instados también por las personas físicas o jurídicas interesadas.»

Por otra parte debe tenerse presente que, aunque no lo prevé el precepto estatutario objeto de Comentario, sino el artículo 16.3.g), la Ley Orgánica 2/1979 afirma la legitimación del Parlamento regional para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Esta previsión ha sido objeto de desarrollo por el Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997⁴.

En efecto, su Título XVIII, que lleva por rúbrica «*De los recursos de inconstitucionalidad*», está conformado por el artículo 222, en virtud del cual no se exige una mayoría cualificada al respecto, a diferencia de lo que prescriben otros reglamentos de Parlamentos autonómicos –*ad exemplum*, Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla–La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja o la Comunidad Valenciana, donde se requiere mayoría absoluta para este acto–.

El tenor literal del artículo 222 del Reglamento de la Asamblea de Madrid es el que sigue:

«De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, llegado el caso, el Pleno, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o, en su caso, la Diputación Permanente, podrán acordar interponer recurso de inconstitucionalidad, personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en los supuestos y en los términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

III. DERECHO COMPARADO

En el panorama comparado ha de destacarse, de forma sintética, que la mayoría de los Estatutos de Autonomía atribuyen a sus respectivos ejecutivos y Asambleas legislativas la facultad de interponer el recurso de inconstitucionalidad.

⁴ Cfr., *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, número 82, de 31 de enero de 1997.

Sin poder detenerme en su detalle⁵, conviene tener en cuenta que tanto para el Gobierno como para la Asamblea de las Comunidades Autónomas el Tribunal Constitucional precisó que cuando la acción es ejercida por uno de ellos se requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión, de tal modo que el recurso no será admisible cuando no se acredite la preexistencia de tal voluntad.

Así lo afirmó la Sentencia 42/1985, de 15 de marzo, de la que fuera Ponente el Magistrado Excmo. Sr. D. Francisco RUBIO LLORENTE, recaída en el Recurso de Inconstitucionalidad 614/1983. En su Fundamento Jurídico 2, que se reproduce por su relevancia, afirma el Alto Tribunal:

«Este es, efectivamente, el requisito que la LOTC (art. 32.2) impone para la interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte de los órganos ejecutivos colegiados o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, únicos órganos colegiados que en el referido precepto se contemplan. No cabe duda de que tales órganos colegiados tienen la capacidad suficiente para ejercer la acción de inconstitucionalidad o, si se quiere, la legitimatio ad processum. A falta de ese acuerdo previo que el mencionado precepto exige, la acción intentada en su nombre, incluso por quien ostente en términos irreprochables su representación procesal, no puede conducir a un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión cuando, de oficio o a instancia de parte, se advierte su defecto. En cuanto que en el tenor literal del artículo tan repetidamente citado se enlaza la existencia del acuerdo previo con la legitimación del órgano, parece razonable pensar que ésta es concebida más como condición de la acción que como mero requisito procesal, mas sea cual fuere la construcción doctrinal que a partir de los textos se haga, queda fuera de toda duda que la acción de inconstitucionalidad intentada por un órgano colegiado requiere la preexistencia de un acuerdo del mismo.»

De otra parte, siendo la legitimación para la acción de inconstitucionalidad una potestad atribuida directamente por la Constitución a determinados órganos o miembros de órganos representativos y no una facultad que derive del derecho del que se es titular, es claro que no puede ser delegada ni transmitido el poder para ejercerla y que, en consecuencia, la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos, habilitando a delegados, apoderados o mandatarios para interponer o no la acción de inconstitucionalidad, según su propio criterio, contra las leyes que en el futuro se vayan promulgando. Esta conclusión, a la que igualmente conduce el elemental razonamiento de que no cabe adoptar la decisión de impugnar una ley mientras tal ley no exista, aparece consagrada por el tan citado art. 32.2 LOTC, que no sólo exige acuerdo previo, sino que también éste haya sido adoptado al efecto.»

⁵ Sobre el particular, GARCÍA MARTÍNEZ: «El recurso de inconstitucionalidad: el proceso directo de inconstitucionalidad», Editorial Trivium, Madrid, 1992, y la reciente aportación de Ignacio TORRES MURO: «La legitimación en los procesos constitucionales», Editorial Reus, S.A., Madrid, 2007.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA

Especial relevancia tiene la, ya citada, Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1985, de 15 de marzo, al margen de otros pronunciamientos relativos, de un lado, al hecho de que sólo son recurribles las normas que puedan afectar a su respectivo ámbito de autonomía y, de otro, al hecho de que solamente se puedan impugnar las leyes estatales, no las de otras Comunidades Autónomas, ni las de la propia Comunidad.

La jurisprudencia en la materia ha sido recientemente sistematizada y analizada por TORRES MURO⁶, a cuyas consideraciones me remito en absoluto.

⁶ TORRES MURO: «*La legitimación en los procesos constitucionales*», *op. cit.*, en especial las consideraciones de sus pp. 73 a 98, donde el autor, en relación con la condición del Tribunal Constitucional como juez de la constitucionalidad de la ley, analiza la posición de «Los órganos de las Comunidades Autónomas. Ámbito de la legitimación. Normas recurribles».

CAPÍTULO III Del control de la Comunidad de Madrid

Artículo 42

Las leyes de la Asamblea estarán sujetas únicamente al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional¹.

COMENTARIO

TATIANA RECODER VALLINA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Uno de los elementos básicos en la configuración de cualquier Estado democrático contemporáneo es la distribución de poderes entre diversas instituciones del mismo, de forma que se controlen entre sí. Para la existencia de democracias no basta con la distribución de poder, sino que es preciso el establecimiento de límites al mismo y la configuración de procedimientos o mecanismos de control del cumplimiento de dichas limitaciones. Es en este marco en el que se incardina el Capítulo III del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Las formas de control de los actos de las Comunidades Autónomas son variadas. Siguiendo a Alonso de Antonio², los controles pueden dividirse en ordinarios y extraordinarios. Estos últimos están previstos para circunstancias excepcionales en el artículo 155 de la Constitución que, a su vez, se inspiró en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Los controles ordinarios, por su parte, pueden ser bien sobre facultades propias o estatutarias, en cuyo caso son meramente jurídicos, bien sobre facultades que han sido transferidas o delegadas por el Estado (conforme al artículo 150 de la Constitución), que pueden someterse a control también político.

Los artículos 42 y 43 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aluden a dos modalidades de control ordinario ejercido sobre facultades asumidas por la Comunidad de Madrid en su Estatuto. Lo anterior es una manifestación de la pertenencia de las Comunidades Autónomas al Estado, al

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

² ALONSO DE ANTONIO, A.L. «Los controles de las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma de Madrid» en «El Derecho Público de la Comunidad de Madrid: comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía» dirigido por E. Álvarez Conde, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, pp. 307 y ss.

quedar su actuación en estos casos sometida al control bien del Tribunal Constitucional, bien del Poder Judicial, como veremos.

En términos generales, este control ordinario se caracteriza por ser estrictamente jurídico, pues únicamente velarán los órganos encargados de su ejercicio porque las normas y actos analizados se atengan al ordenamiento jurídico y sin que puedan entrar en su análisis valoraciones o criterios de tipo político.

En cualquier caso, no puede perderse de vista que el Capítulo III del Estatuto de Autonomía no abarca todos los controles posibles sobre el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, sino que se limita a regular los dos quizá más llamativos. Se dejan fuera, por ejemplo, los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí y los conflictos de competencia.

El Estatuto de Autonomía sigue en esta materia las líneas previamente marcadas por otros Estatutos. Es justo reconocer que no hubiera sido fácil tampoco introducir alguna originalidad en este campo y, de hecho, no siempre las innovaciones han de ser consideradas ventajosas.

1.1. **Ámbito de control**

Quizá sea útil recordar al comienzo del análisis del artículo 42 del Estatuto de Autonomía lo relacionados que los Tribunales Constitucionales han estado desde su creación en el período de entreguerras y su posterior expansión tras la Segunda Guerra Mundial a la organización territorial de muchos Estados. Prueba de lo anterior son el artículo 13 de la Constitución de Weimar de 1919, el artículo 38 de la Constitución austriaca de 1920 o el artículo 120 de la Constitución española de 1931. Hoy resulta evidente en España que la posición que ocupan las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional es muy destacada, lo que ha llevado a algún autor a calificar nuestro modelo de «*Estado jurisdiccional autonómico*»³. Una prueba de lo anterior la encontramos en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional en su artículo 16.1, que establece que «*los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara*».

El artículo 42 del Estatuto de Autonomía se refiere sólo a las leyes autonómicas y, más concretamente habla de «*leyes de la Asamblea*», es decir las genuinas normas aprobadas por el órgano representativo del pueblo de la Comunidad de Madrid. Lo anterior no plantearía ningún problema de no ser porque las leyes parlamentarias ya no son las únicas normas con rango de ley. Pensemos, por ejemplo, en el Reglamento de la Asamblea y en los Decretos legislativos que corresponde aprobar al Gobierno de la Comunidad cuando el

³ M. Aragón, citado por L. López Guerra en «Las controversias competenciales en la jurisprudencia constitucional», en «El funcionamiento del Estado Autonómico», MAP, Madrid, 1998, p. 401.

Parlamento autonómico haya realizado la correspondiente delegación legislativa prevista en el artículo 15.3 del Estatuto. ¿Qué ocurre en estos casos ante el silencio del artículo 42 del Estatuto de Autonomía? La solución práctica sería la misma que en las CCAA que sí hayan contemplado el control por el Tribunal Constitucional de forma más amplia: su adecuación al ordenamiento jurídico será, en su caso, valorada por el Tribunal Constitucional (sin perjuicio de que corresponda a la Jurisdicción contenciosa conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación a este tipo de normas si se piensa que se ha excedido el límite de la delegación, artículo 1.1. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa). La LOTC regula expresamente la competencia del Tribunal Constitucional para conocer los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad que se planteen frente a Decretos Legislativos (art. 27.2.b) «*sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución*» y en relación con los Reglamentos de las Cámaras parlamentarias [art. 27.2.f)].

Por ello, algunos Estatutos de Autonomía han preferido, al referirse a esta materia aludir a la fórmula más genérica de normas o disposiciones normativas con fuerza de ley para atribuir su control al Tribunal Constitucional. Es el caso de Andalucía artículo 115, o la Región de Murcia artículo 53.1. Es cierto, pues, que existe un silencio normativo en el Estatuto madrileño, pero también lo es que ese vacío queda cubierto por las disposiciones contenidas en la LOTC.

Determinados preceptos de la redacción originaria de algunos Estatutos de Autonomía (artículos 40.1 del Estatuto de Cataluña, 39.1 del Estatuto de Cantabria, 29.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 46.1 del Estatuto de Extremadura y 45.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares así como el artículo 43 del Estatuto de la Comunidad de Madrid⁴) reflejaban la polémica inicial planteada en relación con las leyes de las CCAA. En efecto, la Constitución de 1978 no contemplaba expresamente la existencia de potestad legislativa de este nuevo escalón territorial, lo que tuvo como consecuencia que a nivel doctrinal se plantearan tesis discrepantes: desde la negación de la potestad legislativo de las CCAA, pasando por el reconocimiento de esta potestad sólo a determinadas CCAA, hasta posiciones que reconocían la posibilidad de aprobar leyes a todas las CCAA. Esta última postura ha sido la mayoritaria y ha encontrado apoyo en diversos artículos de la Constitución [art. 66.2 a *sensu* contrario, 150.1, 152.1 y 153 a)]. Además todos los Estatutos de Autonomía reconocieron competencia legislativa a sus Asambleas y tanto la LOTC (art. 27.2.e) como la jurisprudencia constitucional han apoyado esta postura. Ello llevó a los Estatutos de Cataluña, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura, Baleares y Madrid a excluir expresamente sus leyes del control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁴ Texto inicial del art. 43 de la LO 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Madrid: «*las Leyes de la Asamblea estarán excluidas de su revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa y sujetas únicamente al control de su constitucionalidad ejercida por el Tribunal Constitucional*».

1.2. Modalidades de control de las Leyes autonómicas

El reconocimiento de potestad legislativa a las CCAA es una de las principales novedades de la Constitución, al menos en lo que al sistema de fuentes del Derecho se refiere. Las leyes autonómicas son verdaderas y auténticas leyes que se diferencian de las estatales únicamente en cuanto al órgano del que emanan (Cortes Generales o Parlamentos autonómicos).

En el control de las leyes autonómicas deben distinguirse dos casos:

- por un lado estarían las leyes que hubieran sido dictadas en virtud de competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía. En estos casos, a tenor de los artículos 153.a y 161.1.a de la Constitución y 27.2.e de la LOTC, sólo puede ejercerse el control jurídico de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional. Estamos, por tanto ante lo que anteriormente denominamos controles ordinarios, si bien es cierto que en virtud del artículo 161.2 de la Constitución, el artículo 30 LOTC ha entendido que existe un cierto control suspensivo del Gobierno. Concretamente, el artículo 30 LOTC dispone que *«la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley, excepto en el caso de que el Gobierno se ampare en lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas»*. El artículo 161.2 de la Constitución prevé que la impugnación produzca la suspensión de la disposición o resolución recurrida y el Tribunal Constitucional deberá, en su caso, levantarla o ratificarla en un plazo máximo de cinco meses, salvo que dictara sentencia antes (art. 77 LOTC).
- En el supuesto de leyes autonómicas aprobadas en virtud de facultades cedidas por el Estado en aplicación de los artículos 150.1 y 2 de la Constitución, caben dos tipos de control, el de constitucionalidad y aquellos otros eventuales controles políticos ejercidos por las Cortes Generales que se hubieran previsto en la norma de transferencia o delegación (*«...la Ley preverá en su caso las formas de control que se reserve el Estado»* art. 150.2 Constitución) o en la ley marco (*«...sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las comunidades Autónomas»*, art. 150.1 Constitución). El artículo 42 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid omite toda referencia a este tipo de controles políticos, si bien ello no excluye su aplicación. El artículo 42 se refiere exclusivamente a los controles jurídicos, en cuyo análisis nos centraremos.

La Constitución ha previsto dos posibles procedimientos para el control por el Tribunal Constitucional de este tipo de normas jurídicas: el Recurso (art. 161.1.a) y la Cuestión de Inconstitucionalidad (art. 163). Se trata de dos

figuras con identidad teleológica, según han reconocido las Sentencias del Tribunal Constitucional 17/1981, 94/1986 y 238/1992, pero diferenciadas en cuanto a la forma de realizar el control de la constitucionalidad de las normas.

La Cuestión de Inconstitucionalidad se interpone como consecuencia de la necesidad surgida en el seno de un proceso judicial de verificar la concordancia de una norma con rango de Ley con la Constitución. Es una genuina manifestación del control difuso de constitucionalidad que tuvo su origen en el sistema estadounidense. Por el contrario, la interposición de un Recurso de Inconstitucionalidad frente a una disposición legislativa, supone la realización de un control abstracto de la norma.

Sin perjuicio de remitirnos a las obras que han analizado específicamente estos procedimientos, conviene que resaltemos aquellas cuestiones que han generado mayores dificultades a las Comunidades Autónomas en su participación en los mismos. Indiquemos como punto de partida que el legislador en la LOTC ha optado por combinar dos criterios para determinar los sujetos legitimados para intervenir en los procesos de control de la constitucionalidad de las normas: el de la autoría de la norma cuestionada por un lado, y el del interés, por otro. En este sentido, García Martínez⁵ dice que lo que se ha querido con esta articulación de la legitimidad es *«posibilitar la personación en el proceso tanto del autor de la norma recurrida cuanto la de otros órganos interesados en el mantenimiento de la constitucionalidad de aquélla»*.

1.3. Legitimación para personarse

– Recurso de inconstitucionalidad

La cuestión que mayores problemas ha planteado el Recurso de Inconstitucionalidad es la relativa a la *legitimación* para interponerlo, prevista en los artículos 162.1.a) de la Constitución y 32 de la LOTC⁶. Los Autos del Tribunal Constitucional 6/1981 y 320/1995 dicen que la enumeración es *numerus clausus*. Si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981 entiende que *«todos los legitimados para acudir ante este Tribunal, además de defender sus estrictos intereses personales o políticos, realizan una función pública cual es la de poner en marcha los mecanismos de depuración del ordenamiento jurídico»* y las Sentencias 42/1985 y 5/1981 el Tribunal Constitucional, refiriéndose a los procesos de inconstitucionalidad, entienden que se les reconoce legitimación sólo a unos órganos determinados *«... en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido institucional»*.

En relación con las CCAA, el artículo 32 LOTC exige además que las normas impugnadas *«puedan afectar a su propio ámbito de autonomía»* y a la vez sólo estarán legitimadas cuando el Recurso sea contra leyes o actos con

⁵ GARCÍA MARTÍNEZ, A. «El recurso de inconstitucionalidad», Madrid, Trivium, 1992, p. 192 y ss.

⁶ Se reconoce legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad al Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores y a los órganos ejecutivo y legislativo de las CCAA.

fuerza de ley «del Estado». En palabras del Tribunal Constitucional (STC 199/1987 FJ1 y, en términos similares, la STC 26/1987):

«La legitimación de las comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada sino de la depuración del ordenamiento y, en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto en el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales como por el hecho de que el artículo 32.2 de la LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a las leyes estatales que establece el artículo 162.1 de la Constitución. Por ello la exigencia específica de posible afectación «a su propio ámbito de autonomía» no puede ser interpretada de forma restrictiva sino a favor del reconocimiento de la legitimación. En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado —como textualmente dispone el artículo 32.2 de la LOTC— por la norma recurrida».

– Cuestión de inconstitucionalidad

El artículo 37.2 de la LOTC, enumera los únicos sujetos que cuentan con legitimación para intervenir en la Cuestión de Inconstitucionalidad, todos ellos órganos públicos (Congreso de los Diputados, Senado, Fiscal General del Estado, Gobierno y órganos ejecutivo y legislativo de las CCAA). Fue precisamente en la tramitación parlamentaria cuando se introdujo la posibilidad de que tanto las Cortes Generales como las Asambleas Legislativas de las CCAA participaran en el proceso de las Cuestiones de Inconstitucionalidad. En efecto, el proyecto de LOTC sólo hacía inicialmente mención del traslado de la cuestión «al Fiscal General del Estado, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, y, en caso de impugnarse una ley, disposición o acto con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma, al órgano ejecutivo de la misma»⁷. Fue a partir del informe de la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados cuando se incluyó también a éste, al Senado y a los Parlamentos autonómicos, manteniéndose ya de esta forma hasta su redacción final⁸.

El ATC 132/1983, de 23 de marzo, es rotundo al delimitar los sujetos que pueden ser parte en la tramitación de Cuestiones de Inconstitucionalidad, al decir que,

⁷ BOCG de 24 de mayo de 1979, Serie A, núm. 44.I.

⁸ Puede seguirse la tramitación parlamentaria en las siguientes publicaciones oficiales: BOCG de 7 de julio de 1979, Serie A, núm. 44 – I 1; BOCG de 19 de julio de 1979, Serie A, núm. 44-II; BOCG de 30 de julio de 1979, Serie A, núm. 44 – III; BOCG de 23 de agosto de 1979, Serie II, núm. 21, corrección de errores BOCG de 29 de agosto de 1979, Serie II, núm. 21.

«esta configuración del proceso constitucional en el caso de las cuestiones, no permite, en modo alguno, la comparecencia en ella de otras personas y ni siquiera de las que fueron parte en el proceso con motivo del cual se suscita la cuestión».

La LOTC establece, pues, la posibilidad de que las CCAA participen en la tramitación de las Cuestiones de Inconstitucionalidad como partes del proceso ante el Tribunal Constitucional, pero la cuestión no deja de suscitar problemas de delimitación.

En términos generales, digamos que las partes llamadas por la LOTC a intervenir de manera directa en el juicio *ad quem*, tienen como característica común el ser órganos públicos del Estado, que defienden un interés general, frente a las partes del juicio *a quo*, que defienden un interés propio (aquél por el que se entabló el proceso inicial del que surgió la Cuestión de Inconstitucionalidad). El enjuiciamiento que el Tribunal Constitucional realizará de la norma afectada por el planteamiento de la Cuestión de Inconstitucionalidad, afectará a toda la comunidad, lo que justifica la presencia de órganos públicos en el proceso.

– Otros posibles participantes

No siendo el Parlamento y el Gobierno autonómicos las únicas instituciones públicas existentes en cada CCAA, cabría interrogarse acerca del por qué la LOTC ha limitado a las mismas la participación en los procesos de constitucionalidad que se susciten ante este Tribunal. Podría argumentarse que siendo la Cuestión y el Recurso de Inconstitucionalidad unos instrumentos procesales tendentes a depurar el ordenamiento jurídico, debería darse la posibilidad de participar en su tramitación al resto de los órganos autonómicos o, al menos, a los más significativos (pensemos, por ejemplo, en las figuras similares al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas), en la medida en que podrían aportar sus opiniones al respecto. En contra de lo anterior, sin embargo, pudiera pensarse que resulta suficiente con dar la posibilidad de intervenir a quienes de modo principal determinan la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma, siendo además cierto que la especial relación que vincula a veces a unos órganos con otros (recordemos las relaciones entre el Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas con la Asamblea de Madrid, por ejemplo) podría permitir que se articulara alguna vía por medio de la cual, el órgano ejecutivo o la Asamblea, según el caso, tomara en consideración previamente las opiniones de dichos órganos antes de decidir su participación. En cualquier caso, lo cierto es que la remisión que los artículos 161 y 163 de la Constitución realizan al legislador, ha hecho que este haya optado por la opción que le pareció más adecuada a la finalidad de este proceso constitucional. Se da la oportunidad de que formulen alegaciones al órgano que dirige la política autonómica y del que provienen la mayoría de las iniciativas legislativas, y al órgano que ostenta la facultad de aprobar las Leyes.

1.4. Cuándo pueden las CCAA participar en los procesos constitucionales

– Recurso de inconstitucionalidad

Las CCAA ostentan, pues, una legitimación limitada para intervenir en los Recursos de inconstitucionalidad, lo cual no ha estado exento de numerosas críticas doctrinales. No existe ninguna vía para que el Gobierno autonómico o los grupos parlamentarios autonómicos impugnen leyes de su propia Asamblea. Con ello, quizá, se ha logrado evitar el bloqueo del Tribunal Constitucional, que sí podría ocurrir si los 17 parlamentos autonómicos hicieran un uso excesivo de esta posibilidad. No obstante, a lo mejor hubiera sido conveniente, en opinión de Pérez Tremps⁹ que el Ejecutivo autonómico sí pudiera interponer en estos casos Recurso de inconstitucionalidad, tal y como se previó en el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Otra limitación a la que se enfrentan las Comunidades Autónomas en relación con la interposición de Recursos de inconstitucionalidad es la relativa a que ellas únicamente pueden impugnar las normas legales que se refieran a su propio ámbito de autonomía, lo que, conforme a la STC 25/1981, implica que afecte a competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía. No obstante, en una Sentencia posterior, la STC 84/1982, el Tribunal dijo que,

«la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el Recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente el lugar en dónde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional. Como es evidente, esta pretensión sólo podrá generalmente fundamentarse con éxito en la vulneración de normas constitucionales no delimitadoras de competencia, pues estas normas delimitadoras son en nuestro sistema normas particulares, referidas a las distintas Comunidades Autónomas y, en consecuencia, su infracción, como ya se indicó en nuestra Sentencia de

⁹ PÉREZ TREMP, P., «La legitimación de los Ejecutivos autonómicos para impugnar leyes de su Comunidad Autónoma: crónica de un precepto perdido», *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 305, 1997, pp. 1 a 5.

13 de febrero de 1981 no afecta a su validez (Fundamento núm. 27 in fine). De ahí, como se indica en nuestra Sentencia ya citada de 14 de julio de 1981, el carácter complementario del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias». ¹⁰

La Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, debido a la alta conflictividad suscitada entre el Estado y las CCAA por cuestiones de competencias, estableció la posibilidad de ampliar el plazo de interposición del recurso a nueve meses en los Recursos de inconstitucionalidad competenciales, condicionada a la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación y al acuerdo de iniciación de negociaciones en el plazo de tres meses desde la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley, dando conocimiento del mismo al Tribunal Constitucional y publicándolo en los Boletines Oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma.

– Cuestión de inconstitucionalidad

Al igual que ocurre con relación al Recurso de inconstitucionalidad, la LOTC contempla la posibilidad de que participen en la Cuestión órganos estatales y autonómicos. Respecto de los órganos del Estado, entiende Espín Templado¹¹, que pese a ser sólo imprescindible su presencia en la impugnación de normas estatales, sin embargo, se posibilita su participación en los supuestos de normas autonómicas a los efectos de que el Gobierno («*en cuanto responsable de la política en general y del programa legislativo llevado a cabo en las Cortes*»), no sólo tenga conocimiento inmediato de los procesos de inconstitucionalidad, sino que pueda personarse y efectuar las alegaciones que considere adecuadas. En cuanto a la participación del Congreso de los Diputados y del Senado, considera Espín, se justifica teniendo en cuenta que lo que suceda en los procesos de inconstitucionalidad no es indiferente «*a su labor legislativa diaria y puede tener interés que el Tribunal reciba sus opiniones sobre la conformidad constitucional de cualesquiera norma o acto con fuerza de Ley que resulten impugnados*».

El artículo 37.2 LOTC prevé la participación autonómica «*en caso de afectar a una ley o a otra disposición normativa con fuerza de ley dictadas por una Comunidad Autónoma*», lo cual ha hecho que sea la determinación del alcance del verbo «afectar» lo que permita mantener diversas posiciones. En definitiva, lo que está en juego es la utilización de una interpretación amplia o estricta del concepto citado.

Desde una perspectiva rígida, las CCAA sólo podrían participar en las Cuestiones de inconstitucionalidad cuyo objeto sea una ley o disposición nor-

¹⁰ Doctrina confirmada por las SSTC 99/1986, 74/1987, 199/1987, 28/1991 y 96/2002.

¹¹ ESPÍN TEMPLADO, E. «Comentario al art. 34 LOTC» en «Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», coord. Requejo Pagés, BOE, Madrid, 2001.

mativa con rango de ley dictada por ellas. Por su lado, desde un punto de vista amplio o flexible, cabría la participación de las CCAA en aquellos supuestos en los que de la resolución del proceso dependiera, en palabras de Medina Guerrero, « *la validez, la eficacia plena o la posibilidad de aplicar realmente una ley autonómica*»¹².

La intervención de las CCAA en la tramitación de una Cuestión de inconstitucionalidad se establece de forma diferente a la prevista por el artículo 34.1 LOTC respecto a los Recursos de inconstitucionalidad. En efecto, éste último regula su participación para los casos en que « *el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de ley dictada por una Comunidad Autónoma...* ». A la vista de lo anterior, de la dicción literal de los arts. 37.2 y 34.1 de la LOTC se deriva que la posible personación de los órganos legislativo y ejecutivo de las CCAA es más amplia en la tramitación de las Cuestiones que en los Recursos de inconstitucionalidad, puesto que en aquellos podrían intervenir si la Cuestión de inconstitucionalidad afectase a una Ley o a otra disposición normativa con fuerza de Ley dictada por la Comunidad Autónoma. Siendo posible establecer las diferencias citadas, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional ha ido por otro camino y así, en el ATC 172/1986, de 20 de febrero¹³, el Tribunal se pronunció frente a las pretensiones de la Generalidad de Cataluña de ser parte en la Cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la Ley de Colegios Profesionales, de 13 de febrero de 1974, en la medida en que al versar sobre la exigencia de colegiación obligatoria y existir idéntica previsión en el artículo 9.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales, la decisión del Alto Tribunal afectaría a la ley catalana y, por tanto, la Comunidad Autónoma se encontraba legitimada para personarse. No obstante dichas argumentaciones, el ATC se inclinó por el criterio restrictivo al establecer que,

«aunque la referencia literal a las «normas afectadas» no es en el artículo 37.2 tan exacta como la expresión de normas «objeto del recurso» que utiliza el artículo 34.1 LOTC al determinar la capacidad de los mismos órganos para comparecer en el Recurso de Inconstitucionalidad, es obvio que, en ambos casos, la finalidad de la ley es facilitar a los citados órganos de las CCAA para actuar procesalmente en defensa de su propia normativa legal, cuando por una u otra vía (recurso o cuestión de inconstitucionalidad) se pretenda o suscite una eventual declaración de disconformidad de aquélla con el ordenamiento constitucional y su consiguiente anulación»

Por ello,

«debe afirmarse que el citado artículo 37.2 LOTC tan sólo atribuye capacidad para comparecer en los procesos derivados de una Cuestión de Inconstitucionalidad

¹² MEDINA GUERRERO, M. «Comentario del art. 37 de la LOTC» en «Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», coord. Requejo Pagés, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.

¹³ En el mismo sentido se pronuncia el TC en el ATC 349/1995, de 19 de diciembre.

a los órganos de una CCAA cuando tal eventual declaración pudiera tener un efecto directo sobre la validez de normas legales dictadas por la propia Comunidad, lo que no sucede, a tenor de lo dispuesto en el artículo 39.1 LOTC, cuando no se plantea la cuestión en relación con norma autonómica alguna».

Es más, en el citado ATC 172/1986, el Tribunal Constitucional asimila los supuestos en que pueden personarse las CCAA,

«tanto en el Recurso como en la Cuestión de Inconstitucionalidad, al establecer que la intervención de las CCAA sólo resulta posible cuando el objeto de la Cuestión de Inconstitucionalidad sea una ley o norma con rango de ley de una CCAA».

Ahora bien, la mencionada equiparación a efectos de intervenir las CCAA en Cuestiones y Recursos de inconstitucionalidad debe matizarse, puesto que el Tribunal Constitucional ha admitido la intervención de las CCAA como coadyuvantes en los procesos de Recursos de inconstitucionalidad cuando los mismos se dirijan contra Leyes estatales, si dichos Recursos tienen carácter competencial y las disposiciones recurridas afectan al propio ámbito de autonomía de la CCAA (AATC 172/1995 y 155/1998). Como indica Fernández Frutos¹⁴, «de esta forma, el TC ha impuesto una interpretación restrictiva respecto a la personación de las CCAA en la tramitación de las Cuestiones de Inconstitucionalidad, ampliando la posibilidad de personación en el ámbito de los Recursos de Inconstitucionalidad».

En definitiva, de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional se deriva claramente que las CCAA tienen una legitimación de alcance limitado, pues no pueden nunca participar en Cuestiones de inconstitucionalidad relacionadas con leyes estatales (o de otras CCAA), y ello aun cuando el fallo, de modo directo o indirecto, pudiera ser el causante de afectar a la constitucionalidad de leyes autonómicas. Ni siquiera esto último justificaría, según la posición sostenida por el Tribunal Constitucional, la comparecencia de las CCAA, en la medida en que tampoco la doctrina que el mismo ha elaborado en apoyo de tal declaración de nulidad prejuzga el contenido de futuras decisiones. Las CCAA que tuvieran algún interés en defender la constitucionalidad de sus normas podrían hacerlo en los supuestos en que se planteara algún recurso o cuestión en relación con las mismas. Esta doctrina podría, sin embargo, cuestionarse si tuviéramos presente que el Tribunal Constitucional podría ahorrarse a él mismo y a los propios ciudadanos, nuevos procedimientos que, como consecuencia de ulteriores procesos relacionados con la misma normativa, pudieran suscitarse.

Los Estatutos de Autonomía, normas de cabecera de las CCAA, en su mayor parte hacen referencia a la participación autonómica en los diversos procesos constitucionales articulados por la Constitución y desarrollados por

¹⁴ FERNÁNDEZ FRUTOS, M. «El procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad», CEDECS, Barcelona, 2003. p. 408 y ss.

la LOTC. Ahora bien, el tratamiento que de los distintos procesos de justicia constitucional se hace en dichas normas, no es igual habida cuenta del principio de autonomía que las CCAA tienen reconocido. Con independencia del mayor reconocimiento expreso de la posibilidad de que distintos órganos autonómicos puedan participar en los Recursos de inconstitucionalidad y en los conflictos de competencia, y por lo que al presente estudio interesa, centraremos nuestra atención en los Parlamentos y Gobiernos autonómicos.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

La mayor parte de los Estatutos de Autonomía hacen referencia expresa, como consecuencia lógica de su importancia, a la participación de los órganos Legislativo y Ejecutivo autonómicos en los procesos de inconstitucionalidad. Ahora bien, conviene diferenciar en el estudio de este apartado la regulación efectuada en los Estatutos de Autonomía de la participación de los Gobiernos y de los respectivos Parlamentos.

- a) En relación con los **Ejecutivos autonómicos**, los Estatutos de Autonomía aluden a la participación de los mismos en los procesos suscitados ante el Tribunal Constitucional para verificar la constitucionalidad de las normas autonómicas de forma directa o indirecta. Es el caso, por ejemplo, del artículo 14.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias o el artículo 119.4 del Estatuto de Andalucía. Es significativo, sin embargo, que en el Estatuto de Autonomía de Madrid no se aluda a esta facultad del Ejecutivo, que si se reconoce en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (art. 21.1). En cualquier caso, el reconocimiento suele ser expreso en lo que a la participación en los Recursos de inconstitucionalidad se refiere y más difuso en relación con los restantes procedimientos ante el Tribunal Constitucional.
- b) Los Estatutos de Autonomía, por lo general, no prevén en la enumeración de las funciones de sus respectivos **Parlamentos** la expresa participación en todos los procesos que se pudieran plantear ante el Tribunal Constitucional. Es más, la mayoría de ellos sólo establecen la participación de las Asambleas en los Recursos de inconstitucionalidad y en los Conflictos de Competencia que pudieran suscitarse. En este punto pudo apreciarse una clara evolución. En efecto, los primeros Estatutos aprobados (País Vasco y Cataluña, Leyes Orgánicas 3 y 4/1979, de 18 de diciembre), quizá por su proximidad cronológica a la aprobación de la LOTC, fueron más tenues en el reconocimiento a sus Parlamentos de tales atribuciones¹⁵. No obstante lo anterior, algu-

¹⁵ En el Estatuto vasco se incluía sólo la facultad de «interponer el recurso de inconstitucionalidad» art. 28c. En el Estatuto catalán se optó por una redacción más amplia en el art. 34.4 para incluir la facultad del Parlamento de «interponer el recurso de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal constitucional en los conflictos de competencia a los que hace referencia» el art. 161.1.c de la Constitución.

nos Estatutos (generalmente los más tardíos o los que han sufrido modificaciones posteriores a su entrada en vigor), con una redacción más genérica, establecen la posibilidad de que los respectivos Parlamentos autonómicos «*se personen ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la LOTC*». Es el caso de los Estatutos de Autonomía de Madrid (art. 16.2.g.), Canarias (art. 11), Cantabria (art. 9), Castilla La Mancha (art. 9.2.i.), Galicia (art. 19), La Rioja (art. 17.1.j.), Comunidad Valenciana (art. 11.h.), la Región de Murcia (art. 23.11) y el Principado de Asturias (art. 24.11).

Los Reglamentos parlamentarios han sido más generosos en esta materia, si bien no todos se han referido a ella. A título de ejemplo, podemos recordar que el Reglamento del Parlamento de Cantabria no incluye en su articulado este tema, mientras que en otras Cámaras sus Reglamentos aluden a la adopción de los acuerdos sobre su personación ante el Tribunal Constitucional de forma más o menos amplia. En relación con este último supuesto pueden los Reglamentos parlamentarios agruparse en tres grupos. Por un lado aquellos que contemplan la personación ante el Tribunal Constitucional en algunos procesos (es el caso de los Parlamentos de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Aragón). Un segundo grupo lo forman los Reglamentos que regulan la cuestión de manera fragmentaria (es el caso de la Junta General del Principado de Asturias). Finalmente los Reglamentos de la Asamblea de Madrid (art. 222), del Parlamento de Navarra y de las Cortes de Castilla La Mancha regulan este tema de la forma más amplia. En cualquier caso, la participación de los Parlamentos españoles en los procesos de Inconstitucionalidad está prevista en la LOTC de forma expresa. Lo importante es destacar que la jurisprudencia constitucional muestra que la mayoría de los Parlamentos autonómicos, en los procedimientos en que se ha puesto en duda la constitucionalidad de sus leyes, han optado por personarse y, en muchos casos, por formular alegaciones en defensa de las mismas. Estaríamos ante una manifestación de la actuación en defensa jurídica de los propios actos en la que a veces se producen excepciones en aplicación del principio de autonomía parlamentaria.

En términos generales, y en contra del proceder habitual de las Cortes Generales, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional parece desprenderse que lo más normal es que los órganos legislativos de las CCAA se personen y formulen alegaciones, si bien esto último no siempre ocurre o es frecuente que el Parlamento, a los efectos de «evitar su reiteración» como a veces se ha dicho, se adhiera a las formuladas por el Ejecutivo de la Comunidad si se ha personado (así, por ejemplo, las SSTC 37/1981, 40/1981, 35/1982). En este sentido, en la personación de la Asamblea de Madrid en las Cuestiones de inconstitucionalidad número 2527/2003, 3254/2003, 3255/2003 y 571/2004 (todas ellas muy similares en su objeto y respecto de las que la Cámara ha solicitado su tramitación acumulada), se formularon alegaciones pero sólo una de ellas era nueva, habiéndose optado

por adherirse a las del Letrado de la Comunidad en el resto. Podría pues pensarse que existe un alto porcentaje de personaciones de los Parlamentos autonómicos en procesos de inconstitucionalidad, si bien es cierto que no es una tendencia que podamos considerar generalizada en todas las CCAA. En Madrid la tendencia ha sido, por ahora, variable, a diferencia de otras Comunidades, como Cataluña y el País Vasco donde se sigue la línea de personación.

2.1. La Comunidad de Madrid y los procesos de inconstitucionalidad

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid ha previsto en el art. 16.3.g) que corresponde a la Asamblea de Madrid:

«g) la interposición del recurso de inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.»

Y el artículo 222 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997 (RAM) dispone textualmente que,

«De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, llegado el caso, el Pleno, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o en su caso, la Diputación Permanente, podrán acordar interponer recursos de inconstitucionalidad, personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.»

Por su parte, el artículo 21 l) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, dice que corresponde al Gobierno,

«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.»

La Asamblea de Madrid y el Gobierno han sido notificados en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional a los efectos de que decidan personarse o no en Recursos y Cuestiones de inconstitucionalidad. La Comunidad de Madrid, en cualquier caso, se ha caracterizado en lo que lleva de existencia por tener un bajo nivel de conflictividad constitucional. En efecto, los Recursos y Cuestiones de inconstitucionalidad que se han planteado hasta el momento actual pueden sistematizarse del siguiente modo:

CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	Personación de la Asamblea de Madrid	Personación del Gobierno de la Comunidad de Madrid
CI 1173/1987, 1288/1987, 624/1988 y 1515/1988, resueltas por la STC 46/1992	No	Si
CI 133/1995, 134/1995 y 135/1995 resueltas por la STC 242/2004	Si	Si
CI 3065/1999 resuelto por ATC 110/2005	No	Si
CI 3066/1999 resuelto por la STC254/2004	No	Si
CI 4783/1999 resuelto por la STC 202/2003	No	Si
CI 4568/2000 resuelto por ATC 111/2005	No	Si
CI 4695/2000 resuelto por ATC 112/2005	No	Si
CI 5757/2000	No	Si
CI 117/2001 resuelto por ATC 114/2005	No	Si
CI 1991/2001 resuelto por ATC 115/2005	No	Si
CI 3295/2001 resuelto por STC 164/2006	No	Si
CI 6760/2003	No	Si
CI 2527/2003 resuelto por STC 251/2006	Si	Si
CI 3254/2003 resuelto por STC 313/2006	Si	Si
CI 3255/2003 resuelto por STC 314/2006	Si	Si
CI 571/2004 resuelto por STC 364/2006	Si	Si

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD	Personación de la Asamblea de Madrid	Personación del Gobierno de la Comunidad de Madrid
RI 434/1984, resuelto por STC 258/1998	Si	Si
RI 404/1985, resuelto por STC 170/1989	Si	Si
RI acumuladas 243/1985 y 257/1985, resueltas por STC 150/1990	Si	Si
RI 544/1988, resuelta por STC 103/1997	Si	Si
RI 2446/1992, resuelto por STC 52/1993	Si	Si
RI 1313/1995, resuelto por ATC 221/1995	Si	Si
RI 2544/1998, resuelto por STC 341/2005	Si	Si
RI 2564/1998, resuelto por ATC 257/1998	No	Si
RI 8405/2007	Si	Si

De los precedentes analizados se deriva que mientras el Gobierno autonómico mantiene una tendencia general de personarse, la Asamblea de Madrid manifiesta una postura similar a la del Congreso de los Diputados, pues exis-

te la tendencia de no personarse en las Cuestiones de Inconstitucionalidad y a hacerlo en los Recursos de inconstitucionalidad. Cuál pueda ser el criterio que lleve a la Asamblea a personarse o no, es una cuestión que obedece, quizá, más a motivos de oportunidad política que a consideraciones jurídicas. Desde este último punto de vista, quizá podría sostenerse que la personación debería hacerse en todo caso, al presumirse el buen hacer del Parlamento, y su ajuste en toda su actuación a la Constitución, en definitiva, que la Asamblea participara en defensa de su propia obra. Sin embargo, como ya hemos podido observar, se trata de una situación común a todas las Cámaras parlamentarias españolas, sin que puedan establecerse, como ya hemos dicho, unos criterios fijos (v.gr. que la ley hubiera sido aprobada por unanimidad de la Asamblea) que determinen la personación de los mismos en la tramitación de las Cuestiones de inconstitucionalidad.

III. DESARROLLO LEGISLATIVO

- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.
- Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997.

IV. DERECHO COMPARADO

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de Andalucía (arts. 106.16º y 115).

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del Principado Asturias (arts. 24 y 52).

Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias (art. 11.8, 12, 14.4, 41).

Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cantabria (arts. 9.1.k, 21, 38).

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha (art. 9.2.i, 12.3, 18).

Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 13.7, 17.3).

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 11.h, 29.1).

Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura (art. 39.2, 49).

Ley Orgánica 2/1983, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Baleares (arts. 28.4, 35, 43).

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia (art. 10.1.g, 13.3, 19).

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja (art. 17.1.i, 23.1.b, 29.1).

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Navarra (art. 37).

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 38.1).

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (art. 23.11, 32.1, 53).

LO 6/2006, de 19 de julio, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 61.e).

V. JURISPRUDENCIA

Lógicamente la jurisprudencia que conviene recordar en el comentario al artículo 42 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid proviene únicamente del Tribunal Constitucional. A este respecto, se han venido citando a lo largo de la exposición algunas Sentencias y Autos que tratan de forma genérica cuestiones relacionadas con los procesos de inconstitucionalidad (SSTC 5/1981, 11/1981, 17/1981, 84/1982, 42/1985, 94/1986, 26/1987, 199/1987, 238/1992, ... y AATC 6/1981, 132/1983, 1203/1987, 320/1995, 174/1995, 178/1996, ...) y otras que se refieren a supuestos en los que ha participado la Comunidad de Madrid a través de la personación del Gobierno autonómico de la Asamblea o de ambas instituciones (SSTC 46/1992, 242/2004, 254/2004, 202/2003, 164/2006, 251/2006, 313/2006, 313/2006, 313/2006, 314/2006, 364/2006, 258/1998, 170/1989, 150/1990, 103/1997, 52/1993, 341/2005, 341/2005 y ATC 110/2005, 111/2005, 114/2005, 115/2005, 221/1995).

Artículo 43

Los actos o reglamentos emanados de los órganos ejecutivos o administrativos de la Comunidad de Madrid, así como el control de la legalidad de la actuación administrativa, y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican, serán, en todo caso, controlados por la jurisdicción contencioso-administrativa.

COMENTARIO

TATIANA RECODER VALLINA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 43 del Estatuto de Autonomía se incardina dentro del Título III (Del régimen jurídico), Capítulo III (Del control de la Comunidad de Madrid).

Siguiendo con la regulación de las diferentes modalidades de control de la Comunidad en su conjunto, este precepto es lógica continuación del artículo precedente, pues en este caso se hace referencia al control judicial de actos emanados del poder Ejecutivo. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid reconoce de este modo el carácter de Administración Pública que corresponde a Madrid como Comunidad Autónoma.

Para realizar un análisis más detallado del contenido del artículo 43 se ha optado por estudiar separadamente cuatro aspectos del mismo: cuáles son sus ámbitos objetivo y subjetivo, qué procedimientos pueden emplearse para realizar el control y ante qué órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa se desarrollan estos procedimientos.

a) **Ámbito objetivo de control por la Jurisdicción contencioso-administrativa**

Conforme a la redacción del artículo 43, son objeto de control por la Jurisdicción contencioso-administrativa los actos o reglamentos emanados de los órganos ejecutivos o administrativos de la Comunidad de Madrid, así como la legalidad de la actuación administrativa, y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. Nos referiremos brevemente a cada uno de los ámbitos de control.

I. Actos emanados de los órganos ejecutivos o administrativos de la Comunidad de Madrid

En primer lugar, el precepto analizado somete al control de la jurisdicción contencioso-administrativa los actos emanados de los órganos ejecutivos o administrativos de la Comunidad de Madrid. El punto de partida para anali-

zar este apartado lo encontramos a nivel general en la Constitución (artículo 152.1 «...la organización institucional autonómica se basará en ..., un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas...») y concretamente en el ámbito de la Comunidad de Madrid en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía, que dispone que «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...».

Dos preceptos deben recordarse:

El artículo 149.1.18 de la Constitución que reconoce la competencia exclusiva del Estado para regular «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas».

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 27.2 del Estatuto de Autonomía dice que «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: 2. régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid».

Los anteriores preceptos han sido desarrollados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de las Administraciones Públicas. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de aplicación directa a las Comunidades Autónomas, regula exhaustivamente los actos administrativos en el Título V.

A nivel de la Comunidad de Madrid es preciso tener en cuenta lo dispuesto en:

- a) la Ley 7/1993, de 22 de junio, de adecuación a la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de las normas reguladoras de los procedimientos propios de la Comunidad de Madrid, y de modificación de la Ley de Gobierno y Administración y de la Ley reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid
- b) 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, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el marco general de sometimiento de las Administraciones Públicas al ordenamiento jurídico y, por tanto, de la necesidad de establecer mecanismos que controlen la legalidad de los actos administrativos, la Administración cuenta con el privilegio de autotutela. Así lo reconoce respecto de la Administración de la Comunidad de Madrid el artículo 36.1.a) del Estatuto de Autonomía («1. En el ejercicio de sus competencias ejecutivas, la Comunidad de Madrid gozará de las potestades y privilegios propios de la Administración del Estado, entre las que se comprenden: a) la presunción de legitimidad y la ejecutoriedad de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión en vía administrativa»). Entiende García de Enterría, que la posición que ocupa la Administración respecto a los Tribunales en nuestro sistema institucional debe ser explicada como un sistema de autotutela (en sus dos vertientes, declarativa y ejecutiva), esto es, que «la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del status quo, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial», salvo en relación con aquellos actos administrativos que expresamente la Ley se lo niegue.

Un punto históricamente polémico a tener en cuenta es el de los llamados actos discrecionales, así como la inactividad o vía de hecho de la Administración de la Comunidad de Madrid. En este punto puede apreciarse la evolución que ha experimentado el ordenamiento jurídico. Siguiendo la línea de la legislación estatal, en el momento de redacción del artículo que se está analizando, no se aludió en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid a las formas de control de este tipo de actos. Sin embargo, tras la aprobación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, puede afirmarse que sí existe un control judicial de los mismos. Las eventuales referencias contenidas en algunas normas que aluden a la imposibilidad de plantear recurso contencioso-administrativo frente a ciertas materias, han sido consideradas inconstitucionales. En este sentido pueden citarse las SSTC 18/1994, 103/1996 (que siguen la línea marcada por las SSTC 39/1983 y 80/1983), que permiten en estos casos interponer recurso de amparo y plantear la autocuestión de inconstitucionalidad. Todo lo anterior es lógica consecuencia del sometimiento pleno de la Administración al Derecho establecido en nuestra Constitución. Así, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en la Sentencia núm. 387/2006, de 9 de marzo (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 9.^a), recuerda que «es reiterada la jurisprudencia que desde antiguo declara que las facultades discrecionales de la Administración en ningún caso son omnímodas, no pudiendo ejercerse arbitrariamente, y estando sujetas al control de los Tribunales por medio de las diversas técnicas de control de la discrecionalidad (por todas, STS de dos de octubre de dos mil)...» En efecto, incluso el contenido discrecional de los actos administrativos está vinculado por los principios generales del Derecho y ha de orientarse al cumplimiento de los fines de la Administración. Todo lo dicho es sin perjuicio de que en la adopción de sus actos, la Administración es competente para determinar los criterios técnicos y políticos que justifiquen su actividad. Lo anterior implica que los Tribunales

no pueden desconocer dichos criterios, pero no les corresponde a ellos pronunciarse sobre los mismos, salvo en lo que haga referencia al respeto a los parámetros legales y constitucionales previamente establecidos.

Toda la actividad administrativa de la Comunidad de Madrid relacionada en el apartado anterior será susceptible de control a través de diversos procedimientos. Así, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece en el Título VII «*la revisión de los actos en vía administrativa*», y regula expresamente los supuestos en que puede interponerse y el procedimiento a seguir en los recursos de alzada, potestativo de reposición y recurso extraordinario de revisión. Ahora bien, conviene tener en cuenta que según el artículo 107 de esta Ley.

«2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado. La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley.

3. Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.

4. Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica».

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, regula los procedimientos judiciales contra los actos y disposiciones generales de la Administración, todo lo cual se estudiará más adelante.

II. Reglamentos emanados de los órganos ejecutivos o administrativos de la Comunidad de Madrid

El artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid reconoce expresamente, como se estudia en otro apartado de esta obra, que corresponde al Gobierno de la Comunidad de Madrid el ejercicio de «*la potestad reglamentaria en materias no reservadas en este Estatuto de Autonomía*».

Asimismo, el artículo 26.2, al regular las competencias exclusivas de la Comunidad dispone que *«en el ejercicio de estas competencias corresponderá a la Comunidad de Madrid la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que se ejercerán respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución Española»*. Mucho se ha escrito acerca de la potestad reglamentaria, y siempre se ha puesto de manifiesto que es quizá la manifestación normativa más prolífica de las Administraciones Públicas, y también la más discrecional. ¿Qué se deriva de lo anterior? que pese a insertarse en un Estado de Derecho, la potestad reglamentaria ha sido muy reacia a ser controlada por los Tribunales. Escribió Benvenuti¹ a comienzos de los años ochenta del pasado siglo que *«el tema de los reglamentos del Ejecutivo y de su impugnabilidad ha sido sin duda uno de los temas centrales, si no el central, de la concepción de la Administración del Estado de Derecho»*.

En los países de nuestro entorno, principalmente Francia e Italia, ha podido apreciarse una evolución similar en cuanto al control de las normas reglamentarias se refiere. En efecto, en un primer momento pareció existir una tendencia a establecer controles intensos sobre la actividad administrativa. Posteriormente, en estos mismos países parece que la tendencia se ha dirigido a establecer límites estrictos a las facultades de control de los reglamentos por los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Los motivos que han llevado a esta nueva situación han sido, por un lado, la generalizada falta de regulación de un procedimiento de elaboración de los reglamentos y, por otra parte, la existencia de cierta exacerbación de algunos principios formales del proceso administrativo. En relación con la primera cuestión, los ordenamientos jurídicos han sido parcos al establecer reglas para la elaboración de los reglamentos. Así, por ejemplo, la Constitución española tras reconocer la potestad reglamentaria, se limita a establecer la audiencia de los ciudadanos en la elaboración de este tipo de normas [art. 105.a)], aspecto este que remite a una Ley para su desarrollo. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no contiene ninguna referencia similar, pero está afectada por esta previsión en virtud de las previsiones del artículo 149.1.18ª de la Constitución y el desarrollo legislativo efectuado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común.

En el ámbito estatal, sin embargo, la situación anterior se ha paliado. En efecto, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, ha establecido en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Junto a las previsiones generales ya vistas, el único requisito legalmente previsto para la elaboración de los reglamentos en la Comunidad de Madrid se encuentra en el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que establece la obligación de que la Comisión Permanente del Consejo de Estado se pronuncie sobre los *«reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modifi-*

¹ BENVENUTI F., «L'impugnazione dei regolamenti» Foro amm. 1982, I.

caciones». En desarrollo de lo anterior, el artículo 18 del 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 de la Comunidad de Madrid establece que «1. Las Consejerías competentes por razón de la materia, pondrán en conocimiento del Consejo de Gobierno la solicitud de dictamen al Consejo de Estado sobre proyectos de reglamentos ejecutivos, o de propuesta de revocación de oficio o de resolución de recursos extraordinarios de revisión de actos del propio Consejo.» En relación con todo ello pueden recordarse, por ejemplo, sendas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid (sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 9.ª) núm. 309/2000, de 29 de marzo, relativa al Decreto 14/1995, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 23 de febrero, que regula los requisitos para las autorizaciones de los establecimientos de óptica en la Comunidad y núm. 659/2005, de 13 de julio, sobre la Orden 37/2000, de 5 de enero, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se dictan normas sobre la modificación de los Concursos Educativos para el Curso Académico 2000/2001. En ambos pronunciamientos, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid decidió anular los reglamentos afectados «por falta de dictamen previo preceptivo del Consejo de Estado». La Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, establece en el artículo 13 que «1. El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: c) proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones.»

No puede olvidarse que los reglamentos son fuente del Derecho pero subordinados a la Constitución y las Leyes. En este sentido, el artículo 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común establece que,

«1. Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes».

De todo lo anterior se deriva la necesidad de que la actuación administrativa, desde el punto de vista de su legalidad, respete el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico. En efecto, si no lo hiciera nada impediría que la Administración Pública en el ejercicio de sus potestades normativas contraviniera el ordenamiento vigente, por ejemplo, dictando normas que alterasen el sistema de distribución de competencias. Como consecuencia de todo lo

dicho, y al estar los Jueces y Magistrados «*sometidos únicamente al imperio de la Ley*» (art. 117 de la Constitución), el artículo 6 de la LOPJ dispone que «*los Jueces y Tribunales no aplicarán los Reglamentos... contrarios a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa*». Ahora bien, recordemos que los reglamentos, en principio, se dictan en desarrollo de leyes. ¿Qué ocurre si un reglamento se dicta en desarrollo de una disposición legislativa que infringe la Constitución o que va más allá de sus competencias? En estos casos, como recuerda la STC 83/1984, el precepto legal presuntamente inconstitucional debe remitirse al Tribunal Constitucional por la vía del artículo 163 de la Constitución, quien se pronunciará sobre el mismo y no sobre el reglamento que lo haya desarrollado, aunque las consecuencias jurídicas de la Sentencia sí le afectarán.

Conviene tener en cuenta que el artículo 107.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé que,

«3. Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición.»

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece, como veremos posteriormente, la regulación de los diferentes tipos de recurso contencioso administrativo que pueden interponerse frente a reglamentos dictados por la Administración.

III. Legalidad de la actuación administrativa

Los dos apartados que analizaremos a continuación no dejan de ser una reiteración de la labor de control. En efecto, si entendemos que la Administración autonómica, como cualquier otra Administración pública, actúa a través de actos administrativos y reglamentos, hubieran bastado la cláusula de Estado de Derecho y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos contenidas en la Constitución (arts. 1 y 9) para entender que todo este actuar ha de realizarse en el marco de la legalidad vigente. Sin embargo, tanto el constituyente en relación con la Administración estatal como el legislador al redactar el Estatuto de Autonomía de Madrid, quisieron recalcar este sometimiento a la legalidad de la actuación administrativa como clave para entender la actuación de las correspondientes Administraciones públicas. El principio de legalidad de la actuación administrativa es una especie del más amplio principio de legalidad, y supone la sumisión de todas las relaciones que entable la Administración con ciudadanos u otras Administraciones al ordenamiento jurídico, lo que las convierte en relaciones jurídicas y, por tanto, controlables por los Tribunales.

De nuevo nos encontramos, pues, con un supuesto de mimetismo de una Comunidad Autónoma con el ordenamiento jurídico del Estado. En efecto, la exigencia de que las Administraciones Públicas ajusten su actividad a la legalidad se reconoce expresamente para la Administración estatal en el artículo 106 de la Norma Fundamental, que atribuye a los Tribunales el control de «*la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*». Lo anterior está en consonancia con el artículo 103 apartados 1 y 2 de la misma norma, en el que se dice que «*1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. 2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley.*» Precisamente, el artículo 103 planteó ciertas dudas iniciales en la doctrina acerca de si el contenido del mismo era aplicable sólo a la Administración del Estado o también a las demás que en virtud del Título VIII de la Constitución pudieran surgir. Las tendencias mayoritarias se han inclinado a entender que el artículo 103, por su ubicación sistemática, es aplicable directamente a la Administración estatal, si bien indirectamente afecta al resto de Administraciones públicas. En efecto, lo anterior ha sido desarrollado por el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuyo ámbito de aplicación se incluyen expresamente las Comunidades Autónomas:

«1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.

2. Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

3. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

4. Cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

5. En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación».

En cualquier caso, la propia cláusula de Estado del Derecho recogida en el artículo 1 de la Constitución, establecía ya la obligación de sometimiento a la legalidad de la actuación administrativa.

IV. Sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican

El sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican tiene la misma justificación que la vista en el apartado anterior y también está prevista para la Administración estatal con estas mismas palabras en el artículo 106 de la Constitución. Asimismo, el artículo 8 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dispone que «*los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*».

Cuando el artículo 43 del Estatuto de Autonomía alude a los «*fines*» está abriendo el campo de control de los Tribunales. No son sólo las condiciones de ejercicio lo que impone el ordenamiento jurídico a la actuación de las Administraciones Públicas, sino que los fines que con ella se pretenden han de encontrar amparo en la propia concepción de la Administración Pública. Estos «*fines*» son uno de los contenidos de la legalidad a la que ha de someterse la actuación de la Administración autonómica. Pensemos, por ejemplo, en la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 1 establece que «*esta Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los procedimientos ambientales..., con el fin de garantizar una adecuada protección del medio ambiente*». En definitiva, se está haciendo un reconocimiento a nivel estatutario de la obligación de controlar también las eventuales desviaciones de poder que pudieran producirse.

Uno de los problemas que se plantean cuando se trata el tema de los fines que justifican el actuar de la Administración es el de su carácter indeterminado. Ahora bien, no puede perderse de vista que tanto en la parte dogmática como en la orgánica de la Constitución y del Estatuto de Autonomía se garantizan una serie de intereses que cabría englobar en la categoría de los fines de la Administración. Todo ello sin perjuicio de las posteriores Leyes que se promulguen, en las cuales es posible que se concreten los intereses generales para un sector determinado y que, además, se habiliten, por ejemplo, potestades administrativas singulares.

En cualquier caso, quizá una de las consecuencias más importantes de la alusión al control del «*sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican*» es la necesidad de justificar las decisiones discrecionales. Siempre ha de poder apreciarse una razón objetiva y coherente con los intereses generales garantizados por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la Ley en el actuar de cualquier Administración Pública y, por tanto, de la Administración de la Comunidad de Madrid.

b) Procedimientos de control ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

La sumisión de la Administración al Derecho supuso un notable avance histórico y hoy se considera que es uno de los fundamentos que legitiman la convivencia en nuestra sociedad. Ahora bien, como indicó De Cabo² «*el intento de judicializar cualesquiera pretensiones dirigidas frente al Estado, en el*

² DE CABO C., «Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional», volumen II, Barcelona, P.P.U., 1993, p. 353.

momento en que éste se ha convertido en lugar central de los conflictos sociales, no puede desembocar sino en la sobrecarga funcional del Poder Judicial». No obstante lo anterior, ya se aludió a que la Administración Pública goza del privilegio de autotutela, lo que ha permitido establecer una serie de procedimientos de control de la legalidad de la actuación administrativa previos a la vía judicial, los recursos en vía administrativa a los que ya nos referimos con anterioridad.

El Título III de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa regula el objeto del recurso ante los Tribunales de este orden jurisdiccional. Como se pone de manifiesto en el Preámbulo de la Ley *«por razón de su objeto se establecen cuatro modalidades de recurso: el tradicional dirigido contra actos administrativos, ya sean expresos o presuntos; el que, de manera directa o indirecta, versa sobre la legalidad de alguna disposición general,...; el recurso contra la inactividad de la Administración y el que se interpone contra actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho»*. En este punto la Ley supuso importantes novedades en el control de las Administraciones Públicas, puesto que junto a la posibilidad de controlar judicialmente los actos y reglamentos, abrió la posibilidad de pronunciarse sobre la inactividad de la Administración y las vías de hecho (arts. 25 a 30). El legislador, con la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ha incorporado plenamente el contenido de los artículos 24.1 y 106.1 de la Constitución logrando, por tanto, la definitiva expansión de esta rama jurisdiccional hacia el control pleno de la actividad de la Administración Pública, con lo que ha conseguido también una mayor garantía de las posiciones de los particulares. Todo lo anterior ha tenido, lógicamente, influencia en el control de la Administración de la Comunidad de Madrid.

La Ley 29/1998 prevé la posibilidad de solicitar y obtener del Juez o Tribunal la suspensión cautelar de la vigencia de la norma impugnada. (artículo 129.2). Del artículo 130 (*«previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto, la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso»*) se desprende que la adopción de esta medida cautelar se realizará en interés de los recurrentes y no del interés público. Ahora bien, en la medida en que el interés público está más acentuado en una disposición de interés general que en resoluciones administrativas singulares, quizá en el caso de reglamentos impugnados, la decisión sobre la suspensión de su vigencia debería tener en cuenta la eventual repercusión que la aplicación de la norma surta para el interés público, y no sólo el interés del recurrente. Recientemente, por ejemplo, fue recurrido por el Ministerio de Sanidad y Consumo el Decreto 93/2006, de 2 de noviembre, del Consejo de Gobierno, de desarrollo y ejecución de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco en la Comunidad de Madrid. Solicitada la suspensión de la citada norma por el Abogado del Estado, mediante Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de

Madrid (Sala de lo contencioso – administrativo, Sección 9.^a), de 19 de noviembre de 2006, no se consideró oportuno por el Tribunal acceder a esta medida cautelar «*pues no se aprecia que el mantenimiento de la vigencia de tal disposición durante el limitado período de tiempo que dure el proceso pueda dar lugar, en virtud de las circunstancias expuestas en la presente Resolución, a situaciones que se nos presenten como irreversibles y que puedan convertir en ineficaz la sentencia que se dicte*».

Aludíamos anteriormente a procesos de control indirecto de los reglamentos por el Tribunal Constitucional (como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la ley que desarrolla el reglamento). Junto a estos procesos, el Tribunal Constitucional también puede entrar a conocer de los reglamentos en el supuesto, excepcional, previsto en el artículo 161.2 de la Constitución. En efecto el artículo 161. 2 de la Norma Fundamental contempla un procedimiento de control de actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas. Este procedimiento ha sido catalogado de «*auto-ruptura constitucional consciente y válida, aunque probablemente desafortunada*»³. Se ha considerado que el principio de exclusividad jurisdiccional previsto en los artículos 106.1 y 153 c) de la Constitución para el control de la actividad administrativa se ha roto con la regulación efectuada por los arts. 76 y 77 de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, al desarrollar el artículo de la Norma Fundamental. En efecto, con esta previsión constitucional, el Gobierno del Estado puede instar el control de las disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional.

c) **Ámbito subjetivo**

En este punto son dos los aspectos que hemos de analizar. Por un lado determinar los actos y reglamentos de qué órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid están sometidos a control y, en segundo lugar, estudiar quiénes pueden impugnar los citados actos y reglamentos.

La determinación de los órganos de la Administración autonómica madrileña sometidos a control por los Tribunales contencioso–administrativos no reviste peculiaridades respecto de otras Administraciones Públicas. Así, la actividad administrativa sometida a control de la jurisdicción abarca a toda la Administración de la Comunidad, incluida la Administración institucional regulada en la Ley 1/1984, de 19 de enero, así como la actividad de los concesionarios de la Administración de la Comunidad. Los actos y reglamentos de la Asamblea de Madrid, en virtud del principio de autonomía parlamentaria, quedan sometidos a su régimen propio, que es objeto de estudio en el capítulo correspondiente de esta obra, si bien hay que tener presente la STC 174/1996, que vincula el artículo 106.1 de la Constitución al control de la

³ GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., «El artículo 106.1. El control judicial de la Administración» en Comentarios a la Constitución Española de 1978, Dir. Óscar Alzaga Villamil, volumen VIII, ed. Cortes Generales – editoriales de Derecho reunidas, 1998, p. 563.

actividad materialmente administrativa del Consejo General del Poder Judicial, con las aplicaciones que esta doctrina pudiera tener en el ámbito autonómico. Además, no puede olvidarse lo establecido en el artículo 74.1.c)⁴ de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial («1. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia conocerá en única instancia: c) De los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados, en materia de personal y actos de administración.»), que en el caso de la Comunidad de Madrid afectaría a la Asamblea, a la Cámara de Cuentas y al Defensor del Menor.

En el marco del Estado de Derecho en el que ha de desarrollar su actividad la Comunidad de Madrid, resulta interesante también estudiar los sujetos que pueden incitar el control de esta Administración Pública ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En cualquier caso, conviene recordar que no existe ninguna peculiaridad respecto a otros entes similares del Estado español. En términos generales, los sujetos legitimados para solicitar el control de la Administración de la Comunidad ante los Tribunales, conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, son los siguientes sujetos:

- Los ciudadanos, personas físicas o jurídicas. Así, por ejemplo, en el caso de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 659/2005, de 13 de julio, actuó como demandante la Federación de enseñanza de Comisiones Obreras, y en la Sentencia del mismo Tribunal núm. 930/2006, de 6 de junio, lo hizo el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Las Administraciones Públicas. El artículo 44. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa prevé la posibilidad de que se planteen «litigios entre Administraciones Públicas». Estos conflictos se caracterizan principalmente por la necesidad de plantear una serie de requerimientos previos a la interposición del correspondiente recurso contencioso-administrativo, así como por la legitimación requerida para poder proceder a la impugnación de los actos y disposiciones generales. La actividad desarrollada por la Comunidad de Madrid podrá, a tenor de lo anterior, ser impugnada en su caso por las Administraciones del Estado (por ejemplo en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 273/2005, de 1 de abril y núm. 745/2003, de 16 de julio, fue parte el Abogado del Estado en representación de la Administración estatal frente a la Comunidad de Madrid), de los entes municipales (en defensa de su autonomía local) y por entidades de derecho público de la propia Comunidad. Más discutible es si otras CCAA podrían recurrir contra

⁴ Este precepto es paralelo al artículo 58.1 de la LOPJ, que establece que los órganos de Gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo producen no sólo actos y disposiciones en materia de personal, sino también estrictos actos administrativos, sujetos al control de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

actos de la Comunidad de Madrid. En efecto, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas impugnen los actos de sus homólogas. Quizá donde pudieran surgir mayores problemas es en el supuesto de convenios celebrados entre dos o más CCAA. En estos casos habría que diferenciar dos supuestos. Por un lado, el artículo 10.1.g) de la Ley 29/1998 ha previsto que en los convenios celebrados entre Administraciones Públicas cuyas competencias se ejerzan en ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma, corresponderá su conocimiento al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma en que se ejecute el acto derivado del convenio el conocimiento del eventual conflicto. En los demás supuestos, los conflictos surgidos de convenios celebrados entre dos o más CCAA serán conocidos por la Audiencia Nacional. Pero ¿serían estos los únicos supuestos en que pueden impugnarse actos de otra CCAA ante la jurisdicción contenciosa? La práctica demuestra que no. En efecto, también podrían otras CCAA impugnar aquellos actos o reglamentos de la Comunidad de Madrid que lesionaran o afectaran sus derechos o intereses legítimos. Y nada impediría que la Comunidad de Madrid hiciera lo mismo en relación con actuaciones de las Administraciones de otras CCAA.

d) Órganos competentes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Del artículo 106 de la Constitución se deriva que en la medida en que las Comunidades Autónomas tienen la consideración de Administración Pública, su actividad está sometida al control de los Tribunales. Lo anterior es concretado por el artículo 153 también de la Constitución cuando atribuye a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el control «*de la Administración autónoma y sus normas reglamentarias*». Por su parte, el artículo 8 de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dispone que «*los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de las actuaciones administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*».

A nivel doctrinal se han formulado algunas propuestas bien para limitar el control de las normas reglamentarias, bien para que el enjuiciamiento de las mismas se atribuya a la jurisdicción constitucional. En el caso español no se ha considerado conveniente el acogimiento de estas propuestas. En efecto, la mayoría de la doctrina española sostiene que el enjuiciamiento de la potestad reglamentaria, que es una típica potestad del Poder Ejecutivo que, además, suele incidir directa o indirectamente sobre los ciudadanos y que está sometida a los principios propios del Derecho Administrativo, ha de poder ser controlada en el marco de un Estado de Derecho como es el establecido en el artículo 1 de la Constitución de 1978. Pero, además, la propia norma fundamental española ha atribuido su conocimiento a un sector específico del Poder Judicial, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la medida en que las actuaciones destinadas al control de estos reglamentos y actos administrativos

se realiza generalmente como consecuencia de vulneraciones de la legalidad ordinaria y no constitucional.

La Constitución estableció un Poder Judicial único para todo el Estado y en todos sus órdenes jurisdiccionales, lo cual no es óbice para que se diferencien diversas ramas en el mismo. Centrándonos en el ámbito contencioso-administrativo, el artículo 153 c) de la Constitución establece que «*el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: el por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la Administración autónoma y sus normas reglamentarias*». Siendo esta la Jurisdicción competente para el enjuiciamiento de los actos administrativos y reglamentos (nótese que no se engloba toda la actividad de las Administraciones Públicas, pues la propia Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo realiza sus excepciones), que es al que remite también el artículo 43 del Estatuto de Autonomía, hemos de recordar que la regulación que habrá que tener en cuenta será la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa. El artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción engloba dentro del concepto de Administración Pública a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, así como a las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas a aquéllas y, finalmente, a los actos del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas «*cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos*», los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, actos administrativos de control y fiscalización de los concesionarios, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y las restantes materias que le atribuya expresamente la Ley.

A los efectos del presente estudio y sin perjuicio del análisis pormenorizado del mismo en el epígrafe correspondiente de esta obra, hemos de referirnos al Tribunal Superior de Justicia, que en virtud del artículo 152.1 apartado segundo de la Constitución «*..., sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma...*». Los artículos 46 a 50 del Estatuto de Autonomía regulan la «Administración de Justicia» con especial hincapié en el Tribunal Superior de Justicia. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dice concretamente en su artículo 46 c) que,

«los órganos jurisdiccionales que ejercen su jurisdicción en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid extenderán su competencia: c) en el orden contencioso-administrativo, a los recursos contra actos o disposiciones de las Administraciones Públicas y contra las resoluciones judiciales que no estén atribuidas a las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo o de la Audiencia Nacional. En todo caso, conocerán, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de los recursos que se deduzcan contra actos y disposiciones administrativos de los órganos de la Comunidad de Madrid».

La remisión efectuada a la LOPJ y a la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, determinan el siguiente esquema:

- Conforme al artículo 10 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, entre otros asuntos, conocerá de los que se planteen en relación con:
 - « 1.
 - a) los actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
 - b) Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.
 - c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.
 - d) ...
 - e) ...
 - f) ...
 - g) los convenios entre Administraciones Públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma
 - h) ...
 - i) ...
 - j) ...
 - k) cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional.»
- Ahora bien, cierto es que este órgano de la Jurisdicción ocupa un papel protagonista en el análisis del artículo 43 del Estatuto de Autonomía, pero no es el único. En efecto, no puede olvidarse que conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, los Juzgados de lo Contencioso también han asumido competencias en relación con asuntos en los que se cuestionan actos y reglamentos administrativos. Así, el mencionado artículo 8.2 y 3 dice que:
 - «Los Juzgados de lo Contencioso – administrativo ... 2. Conocerán, asimismo, en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de la Administración de las Comunidades Autónomas, salvo cuando procedan del respectivo Consejo de Gobierno, cuando tengan por objeto:
 - i. cuestiones de personal, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera.
 - ii. Las sanciones administrativas que consistan en multas no superiores a 60.000 euros y cese de actividades o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses.

- iii. Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial cuya cuantía no exceda de 30.050 euros.
3. Conocerán en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, contra los actos de los organismos, entes, entidades o corporaciones de derecho público, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional y contra las resoluciones de los órganos superiores cuando confirmen íntegramente los dictados por aquellos en vía de recurso, fiscalización o tutela. (...)

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El contenido del artículo 43 del Estatuto de Autonomía no ha sido objeto de desarrollo por ninguna norma específica concreta. No obstante, a lo largo de la exégesis del precepto se han ido citando una serie de normas que han de tenerse en cuenta para la puesta en práctica del contenido del propio artículo 43. Es el caso de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, 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, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Ley 7/1993, de 22 de junio, de adecuación a la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de las normas reguladoras de los procedimientos propios de la Comunidad de Madrid, y de modificación de la Ley de Gobierno y Administración y de la Ley reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso – administrativa o el Proyecto de Ley reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y ESTATAL

Artículo 106.1 de la Constitución Española de 1978.

Artículo 139.1 y 141.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Artículo 54 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del Principado Asturias.

Artículo 25 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Islas.

Artículo 39 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cantabria.

Artículo 24 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha.

Artículo 28 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Artículo 29.2 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Artículo 45.1 de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Artículo 22.1 de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia.

Artículo 43.2 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, modificado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.

Artículo 29.3 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Artículo 38 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Navarra.

Artículo 14 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Artículo 35 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Artículo 32.1 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Ceuta.

Artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Melilla.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTROS TRIBUNALES

La jurisprudencia emanada de los Tribunales en la materia objeto del artículo 43 del Estatuto de Autonomía es muy numerosa, lo que hace difícil y de escasa utilidad citarla toda ella. No olvidemos que la Administración autonómica está constantemente dictando actos administrativos, muchos de los cuales son recurridos por los destinatarios de los mismos. A título de ejemplo podemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 13/2005, de 12 de enero. En cuanto a los recursos interpuestos contra reglamentos autonómicos, el número de los mismos es menor, pero aún así es amplio. Mucha de esta jurisprudencia se ha ido citando en la exégesis del precepto, por lo que basta con recordar, por ejemplo las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 309/2000, de 29 de marzo (RJCA 2000\2246) y 1031/2001, de 14 de noviembre (JUR 2002\122450) ambas relacionadas con el Decreto 14/1995, de 23 de febrero, que regula los requisitos para las autorizaciones de los establecimientos de óptica; 519/2003, de 14 de mayo (JUR 2004\223250) relativa al control metrológico sobre los contadores eléctricos, y las Sentencias

745/2003, de 16 de julio (JUR 2004\167268) que anula el Reglamento de servicios de prevención y extinción de incendios aprobado por Decreto 341/1999; y las Sentencias del mismo Tribunal núm. 273/2005, de 1 de abril (RJCA 2005\11111) y núm. 930/2006, de 6 de junio (RJCA 2006/558) relativas al Reglamento de servicios de prevención y extinción de incendios aprobado por Decreto 31/2003, de 13 de marzo y, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 659/2005, de 13 de julio (RJCA 2005\870), que se pronuncia sobre la Orden 37/2000, de 5 de enero de la Consejería de Educación de la Comunidad por la que se dictan normas sobre la modificación de los conciertos educativos para el curso académico 2000/2001. Por las repercusiones mediáticas que ha tenido, debemos recordar que están pendientes de sentencia los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Decreto de la Comunidad de Madrid que desarrolla la Ley de Medidas Sanitarias contra el Tabaquismo.

Artículo 44

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

Por ley de la Asamblea se regularán la composición y funciones de la Cámara de Cuentas¹.

COMENTARIO

ESTEBAN GRECIET GARCÍA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 44 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, E.A.C.M.), introducido merced a la reforma operada por la L.O. 5/1998, de 7 de julio², se inserta sistemáticamente en el Capítulo III, *Del control de la Comunidad de Madrid*, de su Título III, dedicado al régimen jurídico de la Comunidad y, en especial, de su Administración propia. Si los dos Capítulos anteriores recogen, con carácter general, su personalidad jurídica, el modo de ejercicio de las competencias autonómicas y las potestades que ostenta dicha Administración (Capítulo I) y dicho régimen, en particular el desarrollo de su actuación mediante los «órganos, organismos y entidades» que la conforman como ente político territorial o primario o por medio de entes institucionales, así como la publicación y promulgación de las leyes y reglamentos de la Comunidad y las facultades de ésta ante el Tribunal Constitucional (Capítulo II), el Capítulo III, siguiendo esa heterogeneidad de contenidos, hace preceder, al precepto que es aquí objeto de comentario, el relativo a la no fiscalizabilidad de las leyes autonómicas sino mediante el control de constitucionalidad y el referido al control de legalidad de las disposiciones generales y de la actuación administrativa de la Comunidad, todos ellos glosados en otros epígrafes de estos Comentarios, por lo que no nos extenderemos más en los mismos.

Culmina así tal Capítulo con este artículo 44, concerniente al control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid a cargo de la Cámara de

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

² Para el antecedente normativo de este precepto (art. 45 del E.A.C.M., en la redacción anterior a la L.O. 5/1998), véase VERA SANTOS, «Definición orgánica y funcional de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid», en ÁLVAREZ CONDE (Director) y NAVAS CASTILLO (Coordinadora), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, C.E.U.R.A. y Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, Madrid, 2003, pp. 1.074-1.075.

Cuentas, órgano fiscalizador que será el principal objeto de nuestro estudio, y cuya inclusión, en 1998, en el texto estatutario, vino a suponer una de las principales incorporaciones efectuadas mediante la reforma operada en dicha fecha —la última que ha experimentado nuestro Estatuto hasta hoy—, siendo tal novedad, desde la perspectiva institucional, una de las más relevantes de entre las que se introdujeron entonces. El E.A.C.M. se enmarca en el grupo de aquéllos, ciertamente minoritario, que incluyen esta previsión junto con las demás modalidades de control sobre la actividad de la Comunidad Autónoma, frente a una mayoría que la sitúa en el Título dedicado a Economía y Hacienda o a otros que lo hacen en el destinado a las respectivas instituciones de autogobierno³.

De esta forma, si en el ámbito de la teoría constitucional ha venido a distinguirse entre órganos constitucionales y órganos de relevancia constitucional, en razón de su configuración inmediata o no por la Constitución, el carácter fundamental o no de su presencia en la distribución del poder público y en el diseño de las instituciones, su participación o no en la dirección política del Estado, su posición y las relaciones entre ellos⁴, esta tipología se ha transpuesto al esquema que dibujan los Estatutos de Autonomía, como normas de cabecera, no ya del ordenamiento o subsistema normativo autonómico, sino, sobre todo, de la arquitectura institucional de las Comunidades Autónomas, según se infiere de los apartados 1 y 2 del artículo 147 y del artículo 148.1.1.^a de la C.E.; máxime con el proceso de reformas que ha venido acaeciendo en la organización territorial del Estado desde 2004-2005.

Por tanto, podemos hablar hoy, con propiedad, de órganos estatutarios y órganos de relevancia estatutaria, por transposición de dichas categorías a las instituciones autonómicas. De la segunda de ellas, si en la Constitución Española puede identificarse, al menos, como órganos de relevancia constitucional, al Defensor del Pueblo (art. 54 de la C.E.), al Consejo de Estado (art. 107) o al Tribunal de Cuentas (art. 136), en el Estatuto de Autonomía madrileño sólo encuentra acomodo el homólogo del último de ellos: la Cámara de Cuentas⁵. Con todo, ello no debe llevarnos a obviar ni al Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, Comisionado parlamentario de gran relevancia creado mediante la Ley 5/1996, de 8 de julio (L.D.M.C.M.), pero, hasta

³ Trazan esta división, que ha de entenderse actualizada con los nuevos Estatutos de Autonomía, FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ y ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, «Artículo 136. El Tribunal de Cuentas», en ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, Artículos 128 a 142, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, p. 374.

⁴ GARCÍA-PELAYO, «El “status” del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, enero-abril 1981, pp. 11-34.

⁵ Siguiendo con matices esta clasificación, VERA SANTOS considera, dada la naturaleza del Tribunal de Cuentas, que la Cámara de Cuentas es un órgano estatutario y auxiliar en sentido objetivo, esto es, dotado de autonomía orgánica y funcional y encargado de funciones de complejidad técnica en el control de la corrección de la actividad de otros órganos. («Definición...», op. cit., pp. 1.079-1.084; *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas*, Madrid, C.E.P.C., 2001, pp. 51-54). En referencia a la especialización de los órganos fiscalizadores, tanto por su composición como por los medios de que disponen, véase BIGLINO CAMPOS, «La posición institucional de los Consejos de Cuentas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 7, 1999, pp. 36 y 43, y «Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas», *Revista de las Cortes Generales*, 37, 1996, pp. 25 y 38-42.

ahora, sin recepción en el texto estatutario; ni al Consejo Consultivo, recientemente creado y regulado por la Ley 6/2007, de 21 de diciembre.

Comparte la Cámara de Cuentas con el Defensor del Menor tal condición de dependencia de la Asamblea de Madrid, si bien bajo formulaciones diferentes y con consecuencias también distintas, lo que prueba que no nos hallamos ante simples matizaciones de valor puramente semántico: Alto Comisionado el segundo (art. 1 de la Ley 5/1996), con un *status* reforzado por la naturaleza de que se inviste a sus funciones, pero con un régimen jurídico y una organización y funcionamiento identificados e integrados en los que corresponden a la Asamblea de Madrid y a su Secretaría General (así, en cuanto a su personal, régimen patrimonial y de contratación, presupuesto, etc.); y «órgano dependiente de la Asamblea de Madrid» la primera, más desligada de ésta en todo cuanto incumbe a su régimen administrativo, si bien puede predicarse de la Cámara, igualmente, un *status* de independencia, en el desarrollo de sus funciones, si no igual, sí similar al que se imputa al Defensor del Menor.

Ello es debido a su misión principal como órgano de control de la gestión y ejecución del gasto público: el ciclo abierto con la elaboración, tramitación, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid se cierra con la intervención de la Cámara de Cuentas en cumplimiento de tales funciones, de suerte que, merced al ejercicio de éstas, el principio democrático, encarnado en la Asamblea de Madrid como institución parlamentaria representativa de los madrileños (arts. 9 y 61.1 del E.A.C.M.), halla su correlato y consecuencia en la fiscalización externa de las cuentas, mediante la que el cuerpo electoral tiene ocasión, a la postre, de conocer el empleo de los fondos públicos por la Comunidad⁶.

Pasando ya al comentario *stricto sensu* del artículo 44 del Estatuto, podemos dividirlo en las tres siguientes partes, por mor de los párrafos e incisos de que consta cada uno de éstos:

— «*El control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas...*». Debe ponerse este inciso 1.º del p.1.º en paralelo con los preceptos constitucionales que se citan en el inciso 2.º, esto es, los artículos 136 y 153, a efectos de su comparación. Una lectura del primero de ellos nos revela, *prima facie*, que se detiene, en sus cuatro apartados, en muchos más elementos de la disciplina constitucional del Tribunal de Cuentas que este artículo 44 del E.A.C.M. en los propios de la Cámara de Cuentas, cabiendo, sobre todo, relacionarlo con el artículo 136.1, p.1.º de la C.E.: «*El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público*». Puede detectarse, como aspecto sin duda relevante, la diferente expresión que emplean ambas

⁶ Sobre los principios que fundamentan la existencia y funcionamiento del Tribunal de Cuentas, así como de las instituciones homólogas del mismo, en el Estado social y democrático de Derecho, es interesante la lectura, nuevamente, de VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., pp. 15-22, y bibliografía citada en él; así como de NÚÑEZ PÉREZ, «Relaciones del control externo con el Poder legislativo», *Revista Española de Control Externo*, 23, mayo 2006, pp. 121-125 y 130-133.

normas, que se intuye incluso desde su propia estructura sintáctica: mientras que en el precepto constitucional se busca, seguramente, poner énfasis en la supremacía del Tribunal de Cuentas, caracterizándose a continuación, pero adjetivamente, su misión fiscalizadora, en el estatutario prima una definición netamente funcional centrada en la noción de *control*, en este caso económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid, que se ejerce por la Cámara, a la que, sin embargo, no se delinea más que de esa forma.

No debe extrañar tal concepción si hacemos hincapié en la ordenación que siguen los preceptos del Capítulo III del Título III del E.A.C.M., la cual debemos estudiar comparativamente con la que del control de la actividad de las Comunidades Autónomas realiza el segundo precepto constitucional arriba mencionado: el artículo 153. La letra *a)* de éste se correspondería con el artículo 42 del E.A.C.M., coincidiendo en conferir al Tribunal Constitucional, como jurisdicción concentrada, la competencia exclusiva del control de constitucionalidad de las Leyes aprobadas por la Asamblea, así como de las disposiciones autonómicas con fuerza de ley (arts. 161.1.a) y 163 de la C.E.); la letra *c)* encontraría su correlato en el artículo 43, relativo al control de legalidad de la actuación administrativa de la Comunidad, así como del ejercicio de su potestad reglamentaria, encomendándose el mismo a la jurisdicción contencioso-administrativa; y la letra *d)*⁷ con este artículo 44, lo que nos enfrenta con una de las cuestiones nucleares de este comentario: la delimitación de ámbitos funcionales y, en suma, de competencias para la fiscalización entre el Tribunal de Cuentas, órgano estatal, y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, institución autonómica de control externo⁸ del gasto público y, según se ha señalado con anterioridad, órgano de relevancia estatutaria.

Antes de pasar a ello nos detendremos, siguiendo a BIGLINO CAMPOS, en algunos de los motivos que, dentro del bloque constitucional que analizaremos de inmediato, condujeron a la creación de órganos homólogos del Tribunal de Cuentas, que dicha autora liga al progresivo desarrollo del principio de autonomía de las Comunidades Autónomas en su vertiente financiera (art. 156.1 de la C.E.), que no es sino trasunto del aumento de su nivel competencial: «En efecto, la introducción de la nueva institución es coherente con la tendencia, presente en todas las Comunidades Autónomas, a completar el cuadro de las propias instituciones de autogobierno. En línea con esta orientación, cabe entender que el perfeccionamiento del principio de autonomía [...] induce a descentralizar el control de las cuentas del sector público auto-

⁷ Según el cual el control económico y presupuestario de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá por el Tribunal de Cuentas, en un sentido más rotundamente *centralizador* que el artículo 136.1, p.1º. BIGLINO CAMPOS estima que el artículo 153.d) de la C.E. corrobora «la universalidad de las funciones que corresponde al Tribunal», tras afirmar que el modelo constitucional de control externo de las cuentas públicas «obedecía al que, en principio, puede considerarse característico de un Estado unitario» («La posición...», op. cit., p. 31).

⁸ Para una noción y tipología del control externo, vid. VERA SANTOS, «Definición...», op. cit., p. 1.070; y para su fundamento en el Estado autonómico, vid., del mismo autor, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., pp. 22-24 y 37.

nómico residenciándolo, aunque no de manera exclusiva, en un órgano propio de la propia *[sic]* Comunidad Autónoma»⁹.

— «*sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución*». El adecuado análisis de este inciso del artículo 44 del E.A.C.M. requiere antes detenerse, con carácter general, en el complejo ítem de la articulación de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos asimilados que han ido creándose a escala autonómica, entre los cuales se halla la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Coincide la doctrina en señalar que la génesis de los órganos autonómicos de fiscalización externa está en el propio artículo 136.1, p.1.º de la C.E., el cual ya habilita su existencia, pues la supremacía del Tribunal comporta que no es la única institución fiscalizadora, implicando de ese modo la pluralidad territorial en que se organiza la función que se les atribuye. Podemos estar de acuerdo, pues, en que «De los preceptos constitucionales se desprende la competencia tanto del Tribunal de Cuentas como de los órganos de control externo cuando se trata de la fiscalización del sector público autonómico»¹⁰, y en que «Si bien la Constitución permite la existencia de OCEX autonómicos, éstos no son “ineludibles”, ya que el control de la actividad económica y presupuestaria de las CC.AA. es asumido por el TCU nacional; y [...] ello es así para cumplir los principios de solidaridad interregional, economía y eficiencia, y para proteger el interés general que establece la Constitución española»¹¹.

Preceptos legales relevantes de desarrollo a estos efectos serían, por un lado, el artículo 1.2 de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (L.O.T.Cu.), que, en sentido similar, dispone que el Tribunal «*es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos*». Sin embargo, ello no empuja la competencia del Tribunal sobre las Administraciones autonómicas y locales, incluidas, por formar parte del sector público, dentro de los entes cuya actividad económico-financiera tiene como misión fiscalizar de manera «externa, permanente y consuntiva» (arts. 2.a) y 4.1.b) y c)): ése es el origen del potencial solapamiento entre el Tribunal y sus homólogos autonómicos en el ejercicio de esa función fiscalizadora.

Añade el artículo 12.1, p.2.º de la L.O.T.Cu. que cuando la actividad fiscalizadora del Tribunal se refiera a las Comunidades Autónomas o a Entidades

⁹ Vid. «La posición...», op. cit., pp. 34-35 y 44-45. En similar sentido, insistiendo en esa necesidad de prestar «asistencia técnica a las Asambleas Legislativas en el control político de los Gobiernos», vid. DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, «La fiscalización del sector público autonómico. Especial referencia a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 8, mayo-octubre 2000, p. 105. Enumera otros motivos de índole más técnica ARNEDE ORBAÑANOS, «Las funciones, competencias y obligaciones del Tribunal de Cuentas del Estado con relación a las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Control Externo*, 1, enero 1999, pp. 60-61.

¹⁰ IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, «El Tribunal de Cuentas del Estado y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas», en NAVAS VÁZQUEZ (present.), *Estudios sobre el control externo autonómico*, Cámara de Cuentas de Andalucía-Civitas, Madrid, 2002, pp. 72-74.

¹¹ VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 32.

que de ellas dependan, el Informe se remitirá, asimismo, a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad y se publicará también en su *Boletín Oficial*, y el artículo 13.2 ordena al propio Tribunal remitir un Informe o Memoria anual a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. para el control económico y presupuestario de su actividad financiera; si bien, respecto de este apartado 2, parece lógico que ese Informe sea realizado por el órgano fiscalizador autonómico allí donde exista, y remitido luego al Tribunal¹². Finalmente, el artículo 14.2 dispone que cuando las medidas propuestas por el Tribunal de Cuentas para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público se refieran a las Comunidades Autónomas o Entidades del sector público de ellas dependientes, la Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, entenderá de la propuesta y dictará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación. Son estas normas¹³, por tanto, las que han de conciliarse entre sí y con las que enunciaremos de inmediato, al existir una dualidad de controles de esta índole sobre las finanzas de las Comunidades Autónomas: estatal y autonómico.

Así, y más en referencia al artículo 153.b) y d) de la C.E., el artículo 22¹⁴ de la L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, ha facilitado que éstas, mediante Leyes de sus Asambleas Legislativas, creasen órganos de fiscalización de las cuentas públicas al margen o con anticipación a la recepción en sus respectivos Estatutos de Autonomía¹⁵.

VERA SANTOS afirma que, en el Estado autonómico, todo lo anterior expresa en teoría «un sistema funcionalmente unitario –el control económico y financiero externo y consuntivo del Estado– y orgánicamente dual, a través de la actuación diferente pero coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de cada una de las Comunidades Autónomas que se hayan dotado del mismo»¹⁶. Añade este autor que «jurídicamente, la actuación conjunta de los TCU y OCEX [Tribunal de Cuentas y órganos autonómicos de control externo] puede incluso ser más beneficiosa para la cohesión del sistema, al lograr una mayor aproximación del órgano controlador al órgano controlado [...]. Así pues, hemos de concluir que el control externo por un órgano nacional favorece la cohesión del sistema [...], si bien esta función de cohesión no resulta entorpecida por la creación de los órganos de control auto-

¹² ARNEDO ORBAÑANOS, op. cit., pp. 80-82 y 86-87.

¹³ Asimismo y con mucho mayor detalle, el artículo 28 de la L.F.T.Cu. De este conjunto de preceptos (arts. 12-14 de la L.O.T.Cu. y 27-29 de la L.F.T.Cu.) deducen FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ y ARAUJO DÍAZ DE TERÁN que «sin perjuicio de la tramitación conjunta ante las Cortes Generales de toda la información relativa a la fiscalización de las Comunidades Autónomas, la aprobación de cada una de las Cuentas Generales de las mismas corresponde a la respectiva Asamblea Legislativa (mediante ley o no), y no procedería que las Cortes Generales aprobasen resoluciones que impliquen, directamente, la aprobación de tales Cuentas» (op. cit., p. 378).

¹⁴ «Además de los sistemas e instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en su caso las que por la Ley se autorizaran en el territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del control que compete al Estado en el caso de transferencias de medios financieros con arreglo al apartado 2 del artículo 150 de la Constitución».

¹⁵ BIGLINO CAMPOS, «Parlamento, Presupuesto...», op. cit., p. 13; «La posición...», op. cit., pp. 33-34; ARNEDO ORBAÑANOS, op. cit., pp. 63-64 y 85.

¹⁶ «Definición...», op. cit., pp. 1.071 y 1.084.

nómicos, siempre que estos coordinen sus actuaciones con TCU que además ejerciera sus potestades de “supremo” órgano fiscalizador»¹⁷.

Para otros autores, «el tema no está agotado y [...] los problemas no sólo continúan, sino que podrían incrementarse debido, entre otras cuestiones, a la progresiva descentralización y a la creación de nuevos órganos de control externo autonómicos que se va produciendo día a día»¹⁸. Se ha subrayado la necesidad de la colaboración y coordinación, además de la subsidiariedad, como principios rectores de las relaciones entre Tribunal de Cuentas y órganos fiscalizadores autonómicos, especialmente para evitar la duplicidad de actuaciones¹⁹ en el ejercicio de sus funciones, objetivo al cual respondió la supresión de las Secciones Territoriales del Tribunal, que, siendo conformes a la distribución constitucional de competencias de acuerdo con la S.T.C. 76/1983, de 5 de agosto, preveía el artículo 14 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico²⁰. Así, defienden la cooperación y coordinación en la planificación y programación de la fiscalización DE VICENTE MARTÍN y otros²¹, ligando tales principios a los de autonomía e igualdad de los órganos fiscalizadores –para la cooperación– y unidad y supremacía del Tribunal de Cuentas –para la coordinación–, destacando el papel activo que ha de jugar éste en el impulso de dichas relaciones.

Ello no ha impedido la subsistencia de problemas y las diferentes interpretaciones del artículo 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante L.F.T.Cu.) que, para su solución, se proponen, siendo particularmente enojosa la aplicación de los instrumentos dispuestos en su

¹⁷ *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 24 y, en una visión sintetizadora de la cuestión, págs. 130-137, puntualizando las diferencias existentes entre este ámbito y el propio de la relación entre el Consejo de Estado y los Consejos Consultivos autonómicos (pp. 137-140).

¹⁸ IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, op. cit., pp. 68-69, donde aporta algunos ejemplos del Derecho comparado en esta materia. En el mismo sentido vid. CASAMORT COMAS, «Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo creados por las Comunidades Autónomas», *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, 10, julio 1989, p. 89.

¹⁹ La «concurcencia y superposición de funciones» ejercidas con carácter pleno y originario, atribuidas por normas integradas dentro del bloque de constitucionalidad, y no la estricta delimitación de competencias, es el presupuesto de la cooperación y coordinación en esas relaciones, aun contando con que las Leyes reguladoras de las Cámaras o Consejos autonómicos contengan la típica cláusula «sin perjuicio de las competencias que correspondan al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución», como señalan DE VICENTE MARTÍN, DE VEGA BLÁZQUEZ, SÁNCHEZ DEL ÁGUILA y SUEIRAS PASCUAL, «La vertebración de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras: la cooperación y la encomienda de gestión», *Revista Española de Control Externo*, 1, enero 1999, pp. 92-96.

²⁰ Derogado por la D.F. Primera.2 de la L.F.T.Cu. Vid. NIETO DE ALBA, «Tribunal de Cuentas, integración europea y Autonomías», en BALADO RUIZ-GALLEGO (dir.), GARCÍA-ESCUADERO y LERMA BLASCO (coord.), *La España de las Autonomías: reflexiones 25 años después*, J. M. Bosch, Barcelona, 2005, p. 169.

²¹ Op. cit., pp. 103-114, donde, dada la insuficiencia del artículo 29 de la L.F.T.Cu. para definir dichas relaciones, postulan la creación de un órgano permanente de coordinación y destacan que debería hacerse por Ley Orgánica, pues «la L.F.T.Cu. [...] por su rango queda fuera del bloque de la constitucionalidad», cuestión ésta que nos parece discutible. Destaca asimismo esa insuficiencia normativa JIMÉNEZ RIUS, «La Declaración de Pamplona: una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España», *Auditoría Pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo*, 41, 2007, p. 33.

apartado 2²²; pero, partiendo de que sus previsiones «se inscriben [...] en el marco de la jurisprudencia constitucional, tanto en lo referente al carácter supremo del T.C.E. [Tribunal de Cuentas del Estado] como con relación a las exigencias de eficiencia y economía del artículo 31.2 de la Constitución», la remisión de los Informes de los órganos fiscalizadores autonómicos lleva al Tribunal de Cuentas a utilizarlos en la elaboración de los suyos, y en particular del Informe o Memoria Anual al que se refiere el artículo 136.2, p.2.º, y que está regido por los artículos. 13.1 de la L.O.T.Cu. y 28.1 de la L.F.T.Cu., *ex* artículo 27.2 de ésta²³. Si bien se admite que «en la práctica, en general, el comportamiento del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo autonómicos ha sido respetuoso en lo referente a las competencias», se preconiza asimismo un perfeccionamiento de dicha regulación, poniendo como ejemplo la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas CC.AA., y se hace especial hincapié en el refuerzo de los mecanismos de cooperación –como los Convenios y Acuerdos, la puesta en común de experiencias o la homogeneización de las técnicas fiscalizadoras–; en la eventual creación de «un órgano de coordinación institucionalizado, similar al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que actuara en un marco institucional de diálogo de responsables públicos sin aplicar el principio de supremacía»²⁴, el cual, sin embargo, parece ineludible a la vista del artículo 136.1, p.1.º de la CE; o en la necesidad de fijación de «normas conjuntas que recogieran los principios y directrices generales que afecten a campos sobre los que tengan competencia compartida los OCEX y el Tribunal de Cuentas»²⁵.

En similar sentido, JIMÉNEZ RIUS pone como ejemplo la Conferencia Permanente de Presidentes de los órganos de control de la gestión de los fondos públicos, que en Alemania ha potenciado las relaciones entre el Tribunal Federal de Cuentas y los Tribunales de los *Länder*, y que en España ha tenido reciente reflejo en la Conferencia de Presidentes de Órganos de Control

²² En él se opta por la comprobación del control efectuado por los órganos fiscalizadores autonómicos por parte del Tribunal de Cuentas, descartándose otras alternativas, como la delegación de funciones de éste en aquéllos o la distribución de competencias entre uno y otros en razón de los fondos o recursos objeto de control. Vid. CASAMORT COMAS, *op. cit.*, pp. 99-100 y 106.

²³ ARNEDE ORBAÑANOS, *op. cit.*, pp. 73-79 y 86, donde defiende el carácter no exhaustivo de los mecanismos *ex* artículo 29 de la L.F.T.Cu. para el Tribunal de Cuentas, pudiendo éste desarrollar la actuación fiscalizadora mediante su realización directa. Matizan esta tesis DE VICENTE MARTÍN y otros, *op. cit.*, pp. 125-126, en las que concluyen que el precepto es «un paradigma de norma incompleta, necesitada de integración con otras normas para su correcta interpretación». Por su parte, DE LA FUENTE Y DE LA CALLE recuerda que «la L.F.T.Cu. no constituye una norma que regule el funcionamiento de los OCEX y, en consecuencia, no les vincula salvo en los aspectos que inciden sobre el bloque de constitucionalidad, lo que se da [...] en las actuaciones que se refieren al cumplimiento de las obligaciones del Tribunal derivadas del deber de presentar a las Cortes Generales un Informe Anual sobre la gestión de la totalidad del sector público, exigido por los artículos 136.2 C.E. y 13 L.O.T.Cu.», con el contenido exigido por éste (*op. cit.*, pp. 116-117).

²⁴ IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, *op. cit.*, pp. 75-83 y 90-94. Con diferentes opiniones, los autores consultados examinan la labor desempeñada por la Comisión de Coordinación creada en 1989, que a VERA SANTOS no le merece una valoración muy positiva, como tampoco la aplicación del artículo 29 de la L.F.T.Cu. (*El Tribunal de Cuentas...*, *op. cit.*, pp. 141-142).

²⁵ DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, *op. cit.*, pp. 136.

Externo, si bien ésta reviste carácter *horizontal*, al no incluir al Tribunal de Cuentas. En la primera reunión de esta Conferencia, se ha suscrito, por los Presidentes y Consejeros Mayores de los órganos autonómicos de fiscalización de las cuentas públicas, la «Declaración de Pamplona», que, con fecha 19 de octubre de 2006, aborda el estado actual del desarrollo de sus funciones, así como sus planteamientos para el futuro²⁶.

Con todo, esta cuestión exige atender a la jurisprudencia constitucional sentada sobre las relaciones entre Tribunal de Cuentas y órganos autonómicos de control externo, para lo que nos remitimos al apartado IV del presente estudio.

— «*Por ley de la Asamblea se regularán la composición y funciones de la Cámara de Cuentas*». Análogamente a lo que establece el artículo 136.4 de la C.E. —«*Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas*»—, el artículo 44, p.2.º del E.A.C.M. establece una reserva de ley autonómica para la regulación de los elementos esenciales de la Cámara de Cuentas.

— En primer lugar, dicho régimen jurídico se defiere a una Ley aprobada por la Asamblea de Madrid, lo que *sensu contrario* comporta la exclusión de cualquier otra disposición normativa con fuerza de ley autonómica, como podría ser la legislación delegada, conformada por los Textos Refundidos o Articulados aprobados por medio de Decreto Legislativo de la Comunidad Autónoma, con base en el artículo 15.3 del E.A.C.M. Cumple ello con la más elemental lógica institucional, no ya por la relevancia estatutaria que se predica de la Cámara de Cuentas, sino porque sería contradictorio con su naturaleza el que la regulación de un órgano fiscalizador dependiente de la Asamblea estuviese contenida en una norma no directamente emanada del acuerdo parlamentario, plasmado en forma de ley. Solamente cabría resaltar que no se trata de una ley cuya aprobación exija mayoría absoluta o cualificada —inexistente, *de lege lata*, en el ordenamiento autonómico, a falta de previsión expresa en el E.A.C.M.—, sino que se requiere mayoría simple, como es regla común *ex* artículo 14.4 del E.A.C.M. y, por remisión de su artículo 12.2.e), en virtud del artículo 119.1 del R.A.M.²⁷; ello establecería una diferencia cuantitativa y cualitativa con la mayoría absoluta que el artículo 81.2 de la C.E. prevé para la aprobación de Leyes Orgánicas —como aquélla a la que llama su artículo 136.4—.

— En segundo término, y desde la perspectiva material, la reserva se ciñe a la composición y funciones de la Cámara; si bien la Ley que cumplimenta este mandato estatutario no se contrae a tales elementos, aun incluyéndolos dada la preceptividad del mismo, de suerte que, además, incluye otros extremos que trataremos sucintamente.

— Por último y en tercer lugar, cabe destacar que el artículo 44, p.2.º del E.A.C.M. dejaría al legislador autonómico, para determinar el carácter uni-

²⁶ Op. cit., pp. 31-42, donde se estudian los aspectos reseñables de la Declaración, cuyo texto puede descargarse en http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/pdf/declaracion_pamplona.pdf.

²⁷ Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997.

personal²⁸ o colegiado de la Cámara, una libertad tan sólo aparente, porque la alusión a su *composición* apunta ya a una cierta colegialidad preceptiva. Y en lo que hace a sus *funciones*, quedaría reservado a la Ley el detalle de la función fiscalizadora de este órgano, esto es, el desarrollo de las competencias propias en las que se plasme su misión de control económico y presupuestario, así como el régimen de la función consultiva de la Cámara.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El ejercicio de la potestad legislativa de la Asamblea de Madrid para el desarrollo del artículo 44, p.2.º del E.A.C.M. no fue demasiado tardío a partir de la reforma estatutaria articulada mediante la L.O. 5/1998: la **Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid** (en adelante, L.C.C.C.M.) dio cabal cumplimiento al mandato allí contenido justo al final de la IV Legislatura de la Asamblea, con la finalidad de que la V comenzase, al menos, con dicha Ley ya aprobada -y en vigor desde el 13 de junio de 1999, a tenor de su Disposición Final-, para que la Cámara fuera una realidad institucional a la mayor brevedad. Consta la L.C.C.C.M. de seis Títulos, seis Disposiciones Adicionales, tres Transitorias, una Derogatoria y una Final, además del Preámbulo.

— El Título I se ocupa de la *naturaleza*, ámbito de actuación (Capítulo I) y funciones de la Cámara, a la que define el artículo 1.1 como «*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*». El artículo 1.2 ratifica la plena independencia funcional²⁹ de la Cámara, principio que para LOZANO MIRALLES³⁰ tiene su pivote en una serie de mecanismos o instrumentos esenciales en la actividad de los órganos fiscalizadores: programa de fiscalización; iniciativa fiscalizadora; criterios, parámetros o principios que deben regir sus actuaciones; deber de colaboración; mecanismos de coerción; y posibilidad hipotética de

²⁸ Como son los casos de la Cámara de Comptos de la Comunidad Foral de Navarra, la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha y, asimismo, la Cámara de Cuentas de Aragón, «a imagen y semejanza con los sistemas anglosajones» (VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 77).

²⁹ Sobre la conciliación entre la independencia funcional y la dependencia de los órganos fiscalizadores respecto de los Parlamentos, véase FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ y ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, op. cit., pp. 381-382; CAZORLA PRIETO, «Artículo 136», en GARRIDO FALLA y VV.AA., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 3.ª ed. ampliada, 2001, Madrid, pp. 2.363-2.364; VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., pp. 60-69, donde recalca la tesis sobre su autonomía orgánica y funcional como matización de la independencia; OSÉS ABANDO, «Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación», *Auditoría Pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo*, 11, 1997, pp. 57-61; BIGLIANO CAMPOS, «Parlamento y control de cuentas», *Revista Española de Control Externo*, 7, enero 2001, pp. 30-33; NÚÑEZ PÉREZ, op. cit., pp. 125-127; o MUÑOZ GARDE, «El control externo: Parlamento y opinión pública», *Auditoría Pública. Revista de los órganos autonómicos de control externo*, 42, 2007, pp. 9-10.

³⁰ «Órganos de control externo y Parlamento», *Revista de las Cortes Generales*, 40, 1.º cuatrimestre 1997, pp. 176, 186-189 y 193-196.

que la Asamblea Legislativa o Parlamento de la que depende el órgano de control externo sea, a su vez, objeto de fiscalización.

Vinculada a tal independencia, el artículo 1.2 proclama asimismo la sujeción de la Cámara al ordenamiento jurídico, esto es, al principio de legalidad, el principal de todos aquéllos por cuya realización velan estas instituciones fiscalizadoras³¹ (arts. 9.1 y 3, 103.1 y 106.1 de la C.E.). En relación con ello, se ha afirmado que la función de control «se legitima sobre todo por su independencia. Así no cabe descartar que la cercanía del órgano que lleva a cabo la fiscalización, en relación con las instituciones que están sujetas a dicho control, potencie el riesgo de lecturas políticas de los informes que, sin embargo, han sido redactados con planteamientos eminentemente técnicos»³²; tampoco se ha obviado el riesgo de que, a la postre, dichos informes, al responder al llamado «control operativo», esto es, de economía, eficacia y eficiencia, «bajo argumentos aparentemente económicos, encubran orientaciones políticas o que [...], aunque carezcan de tal pretensión, sean susceptibles de lectura en clave política»³³. Sin embargo, no puede obviarse que la vocación inicial de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas, como sucede con todos estos órganos, no es sino la de coadyuvar al control parlamentario ejercido por la Asamblea sobre la gestión económico-financiera de la Administración de la Comunidad de Madrid y entes dependientes de ésta.

El artículo 2 delimita el **ámbito de actuación** de la Cámara, respondiendo a la obligada fiscalización de todo el gasto público de la Comunidad de Madrid, con la pretensión de universalizar dicho control incluso más allá del *sector público* madrileño en sentido estricto. Es el de sector público un concepto de origen económico-financiero que figura en la L.C.C.C.M.³⁴, con lo que se determina qué personas o entes, en atención a los fondos públicos que se les asignan por vía presupuestaria, serán fiscalizados: la Administración de la Comunidad de Madrid, tanto territorial como institucional, la Administración de los Entes Locales sitos en su territorio, las Universidades Públicas y los Entes dependientes de ellas, y las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria (ap. 1), tradicionalmente clasificadas dentro de la denominada *Administración corporativa*; a ello se suman las aportaciones «a cualquier [...] entidad procedentes de los sujetos integrantes del sector público madri-

³¹ Como recuerda BIGLINO CAMPOS, «Parlamento, Presupuesto...», op. cit., pp. 23-27; así como LOZANO MIRALLES, «Los parámetros de actuación de los órganos de control externo», *Revista Vasca de Administración Pública*, 47 (I), enero-abril 1997, pp. 157-162.

³² BIGLINO CAMPOS, «La posición...», op. cit., pp. 38-39 y 65. Para esta autora, aunque los Parlamentos, cuando ejercen su función financiera, «utilizan los procedimientos reglamentariamente establecidos para el ejercicio de sus tradicionales potestades: la elaboración de la Ley y el control político sobre el Ejecutivo», su intervención en aquella «está dotada de una cierta sustantividad, que si no deriva de lo funcional, conecta al menos con lo material» («Parlamento, Presupuesto...», op. cit., p. 15).

³³ BIGLINO CAMPOS, «La posición...» p. 47; *vid.* p. 48-49 y 63-64 para las bondades e inconvenientes de este control; sobre la naturaleza y caracteres del control parlamentario derivado de las funciones fiscalizadoras del gasto, *vid.* «Parlamento, Presupuesto...», op. cit., p. 16-21 y 27-31. *Vid.* igualmente DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, op. cit., p. 98-100 y 110-114.

³⁴ Utilizado *ex artículo 2.a)* de la L.O.T.Cu.; sin que hayamos sido capaces de encontrar una definición jurídica nítida del *sector público económico* en la legislación autonómica madrileña.

leño» (ap. 2) y la concesión y aplicación de «... ayudas concedidas» por esos mismos sujetos (ap. 3).

De esta forma, se definen con criterios subjetivos los caudales cuyo gasto habrá de ser fiscalizado, porque dichos sujetos forman parte del sector público, pero también objetivos, en tanto que el gasto provenga de los mismos, esto es, si se trata de gasto público ejecutado por entes o personas jurídicas no integrantes de dicho sector. A falta de inclusión expresa de la Asamblea de Madrid entre los sujetos susceptibles de fiscalización, y al gozar la misma de autonomía presupuestaria (arts. 89-95 del R.A.M.), ello habilita su exclusión del control que la Cámara de Cuentas lleva a efecto, al ser ésta un órgano dependiente de la propia Asamblea (art. 1.1 de la L.C.C.C.M.)³⁵.

Por último, el artículo 4 es esencial en la delimitación de las **funciones** de la Cámara de Cuentas, las cuales abordaremos de inmediato: fiscalizadora «*de la actividad económica, presupuestaria, financiera y contable del sector público madrileño, velando por su adecuación a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía*» (ap. 1), lo que confirma el entronque de la misión general de este órgano con los principios de los artículos 31.2 y 103.1 de la C.E.³⁶, reconocidos a su vez por los artículos. 9 y 13.1.c) de la L.O.T.Cu. y 27.1, p.1.º de la L.F.T.Cu.; de asesoramiento en materia económica y financiera de la Asamblea de Madrid, en todo lo relacionado con las materias propias de su competencia (ap. 2); y, por último, le corresponde igualmente «*el ejercicio de las competencias que le sean delegadas por el Tribunal de Cuentas, en los términos previstos en su Ley orgánica*» (ap. 3)³⁷.

— La **función fiscalizadora**, objeto del Título II de la L.C.C.C.M., es la definidora de la Cámara, como lo es de los órganos fiscalizadores estatal y autonómicos. En el ejercicio de la misma, constituyen su contenido las **competencias** enunciadas en el artículo 5 de la Ley, que, tomando como molde los artículos. 10-11 de la L.O.T.Cu. y 31 de la L.F.T.Cu., se refieren a: la Cuenta General de la Comunidad de Madrid y las Cuentas Parciales³⁸; las cuentas de

³⁵ En el mismo sentido y con respecto a las Cortes Generales, Asambleas Legislativas de las CC.AA. y órganos constitucionales y de relevancia constitucional, vid. VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 105. Sobre el particular vid. DURÁN ALBA, «Autonomía financiera de las Cámaras y facultad de controlar la ejecución del Presupuesto del Parlamento, por parte de los Consejos de Cuentas», *I Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid. Parlamento y Presupuestos*, Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid, Madrid, 2002, pp. 535-548. En contra de esta opinión, vid. LOZANO MIRALLES, «Órganos...», op. cit., p. 189.

³⁶ Aspecto en el que coincide la generalidad de la doctrina para todos los órganos fiscalizadores de las CC.AA., insistiéndose en la transparencia de la gestión pública y el servicio a los intereses generales como vectores de su actuación, así como en la conveniencia de las fiscalizaciones «horizontales». Para el Tribunal de Cuentas, vid. BIGLINO CAMPOS, «Parlamento, Presupuesto...», op. cit., p. 11; VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., pp. 102-103 y FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ y ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, op. cit., pp. 379-380.

³⁷ Debemos entender hecha esta remisión al artículo 26.3 de la L.O.T.Cu.: «*En las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos*».

³⁸ Que se forman de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 123 a 128 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante, L.R.H.C.M.).

los demás sujetos integrantes del sector público madrileño; las modificaciones de toda índole que se produzcan en los créditos presupuestarios de la Comunidad de Madrid³⁹; la situación y variaciones del patrimonio de dicho sector⁴⁰; los contratos celebrados por los sujetos que lo integran⁴¹; la utilización de los caudales y efectos públicos procedentes de tales sujetos; las ayudas concedidas por los mismos; y la contabilidad electoral, en los términos previstos en la legislación autonómica: los gastos y subvenciones a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurran a las elecciones a la Asamblea de Madrid son objeto de los artículos. 21 a 26 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid⁴².

El **alcance** de la fiscalización es definido por el artículo 6.1 de la L.C.C.C.M., según el cual en el ejercicio de esta función *«la Cámara de Cuentas comprobará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos públicos»*. Debe extenderse, asimismo, al análisis de la utilización de los recursos disponibles atendiendo al grado de cumplimiento de los objetivos, al coste de los medios elegidos para su consecución y a si tales medios se utilizaron en la forma más adecuada (art. 6.2); y también el de la contabilidad pública, en razón de un principio de veracidad, *«verificando que la misma refleje correctamente la realidad económica del sujeto controlado»* (art. 6.3).

Seguidamente, el artículo 7 se ocupa de las **técnicas y procedimientos**, ordenando a la Cámara el empleo de los que resulten idóneos a la fiscalización pretendida (ap. 1), no obstante lo cual, analizará la eficacia de los sistemas de control de legalidad y regularidad internos, evaluando las estructuras y procedimientos de la gestión económica financiera, y pudiendo, a estos efectos, recabar y utilizar los datos correspondientes a cualquier función interventora o de control interno que se haya efectuado en los sujetos del sector público (ap. 2). Finalmente, el apartado 3 impone a la Cámara la elaboración de un «Manual de procedimiento de control externo».

La función fiscalizadora que el ordenamiento defiere a la Cámara, como sucede en todos los órganos de control externo, se plasma en la emisión de **informes**, los cuales, *«así como las alegaciones y documentación presentados por los sujetos fiscalizados, se integrarán en una Memoria anual que la Cámara de Cuentas deberá remitir a la Asamblea antes del día 31 de diciembre de cada año»* (art. 8.1). Además, la Cámara podrá emitir, en cualquier momento, a petición de la Asamblea de Madrid, o por iniciativa propia en los casos en que lo entienda pertinente por razones de urgencia, informes relativos a las funciones de fiscalización descritas en el artículo 4, que se elevarán directamente a la Asamblea (art. 8.2).

³⁹ Reguladas, en sus diversas modalidades, en los artículos 58 a 67 de la L.R.H.C.M.

⁴⁰ En el concepto que del mismo da el artículo 2 de la L.P.C.M.

⁴¹ *«...cualquiera que sea su carácter»*, según el art 5.e) de la L.C.C.C.M., lo que convierte en irrelevante, a efectos de la fiscalización, la distinción que entre contratos administrativos y privados efectúa el artículo 18 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, L.C.S.P.).

⁴² Los artículos 24 a 26 de dicha Ley siguen mencionando al Tribunal de Cuentas; tal como sucede con la Cuenta General, resuelve esta cuestión la D.A. Tercera de la L.C.C.C.M., al entender hechas a la Cámara las referencias que la legislación autonómica realizara al Tribunal de Cuentas.

La Memoria Anual y estos informes se publicarán en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* (B.O.C.M.), tramitándose por la Asamblea de conformidad con lo previsto en su Reglamento (art. 8.3). En este sentido, el R.A.M. de 30 de enero de 1997, en el Capítulo II de su Título XX (arts. 239-242), sólo contiene la regulación relativa a las relaciones de la Asamblea con el Tribunal de Cuentas, sin que hasta la fecha se haya acomodado a la realidad institucional que implica la creación y funcionamiento efectivo de la Cámara; por lo que hemos de buscar dicho régimen en la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de 25 de febrero de 2002, sobre los informes y memorias relativos a los resultados de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas, y que reviste el carácter supletorio del Reglamento que la Presidencia tiene como misión cumplimentar *ex artículo 55.2, p.1.º* del mismo.

Por lo demás, doctrinalmente se ha considerado que los informes de la Cámara de Cuentas «no podrán ser modificados por la Asamblea sin perjuicio de la facultad de ésta de pedir ampliaciones o nuevos informes»⁴³; más allá de ello, no es difícil concluir que las resoluciones aprobadas por la Comisión de Presupuestos y Hacienda carecen, en sí mismas, de valor jurídico o fuerza de ley.

El contenido de los informes es el especificado en el artículo 9 de la L.C.C.C.M.: la Cámara hará constar «*además de lo previsto en el artículo 6 de la presente Ley, las infracciones o prácticas irregulares que observe y, en su caso, las medidas que considere más adecuadas para depurar las presentes responsabilidades*» (ap. 1), con lo que, junto a la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y de la contabilidad pública, y la eficacia, eficiencia y economía, se lleva a cabo un tipo *sui generis* de control que vendría a sustituir la ausencia de una plena jurisdicción contable de la Cámara. «*Asimismo, los informes valorarán la racionalidad de la ejecución del gasto, el cumplimiento de las previsiones presupuestarias de los sujetos fiscalizados y su resultado económico y financiero*» (ap. 2). Finalmente, la Cámara, en sus informes, podrá proponer la adopción de cuantas medidas considere pertinentes para la mejora de la gestión económica y financiera del sector público y de los procedimientos de control interno, pudiendo asimismo formular propuestas tendentes a la mejora de la eficacia y la eficiencia de los servicios prestados por el sector público madrileño (ap. 3).

El Capítulo II del Título II de la L.C.C.C.M. contiene la regulación de los **procedimientos** de fiscalización, comenzando, en su artículo 10, por la iniciativa, que corresponde a la propia Cámara y a la Asamblea de Madrid (ap. 1), no obstante lo cual los sujetos integrantes del sector público madrileño, respecto de sí mismos y previo acuerdo de sus órganos competentes, podrán interesar igualmente la actuación fiscalizadora de la Cámara (ap. 2), si bien en este supuesto la iniciativa habrá de ser realizada ante la Asamblea de Madrid y tramitada conforme a lo dispuesto en su Reglamento (ap. 3).

⁴³ DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, op. cit., p. 131; añade esta autora que «Tales documentos están dotados de un contenido técnico independiente de la Asamblea, ya que la Cámara ha de informar a aquélla del grado de cumplimiento por el sector público de las observaciones emanadas de la misma» (pp. 131-132), entre otros extremos.

De la misma forma que ocurría con el debate de los informes y memorias de la Cámara, la disciplina reglamentaria de la iniciativa de fiscalización se ciñe a la que la Asamblea puede ejercitar ante el Tribunal de Cuentas de conformidad con el artículo 45 de la L.O.T.Cu., de manera que la que le corresponde ante la Cámara de Cuentas se halla regulada en la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de 2 de marzo de 2001, sobre el impulso del ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas, que se basa en la misma justificación que la otra Resolución ya examinada, sólo que referida a la adaptación, a estos efectos, de los artículos 241 y 242 del R.A.M.

Aspecto muy relevante, en estos procedimientos, es el que supone la facultad de la Cámara de efectuar requerimientos de colaboración⁴⁴ a las personas y entidades que conforman su ámbito subjetivo de actuación, respecto de cuantos documentos, antecedentes o informes estime convenientes y en el plazo que se fije al efecto (art. 11.1 de la L.C.C.C.M.). El requerimiento se dirigirá por el Presidente de la Cámara de Cuentas al Consejero de Hacienda o al titular del órgano que ostente la representación de las Corporaciones Locales y Universidades, pero también, si la Cámara lo estima oportuno, a la autoridad o funcionario correspondiente, esto es, el que considere directamente responsable de la gestión o manejo de los fondos públicos, o al beneficiario de las subvenciones (art. 11.2). Cuando la colaboración no se haya prestado o se produzca cualquier clase de obstrucción que impida o dificulte el ejercicio de su función fiscalizadora, o se hayan incumplido los plazos fijados, la Cámara de Cuentas podrá adoptar las medidas que enuncia el artículo 11.3, sin que debamos olvidar que el artículo 502.2 del Código Penal⁴⁵ tipifica el delito de obstaculización de la investigación del Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, las medidas no sancionadoras, pero de carácter coercitivo, que puede adoptar la Cámara serían: el requerimiento en forma conminatoria por escrito, concediendo un nuevo plazo perentorio; la propuesta, a quien corresponda en cada caso, de exigencia de responsabilidades; y la comunicación del incumplimiento, si no fuese respetado dicho plazo perentorio, al Consejo de Gobierno, Consejeros o Autoridades de todo orden o, en su caso, a la Corporación Local o Universidad correspondiente; y comunicándose, en todo caso, a la Asamblea de Madrid la falta de colaboración de los obligados a prestarla. Debe compararse este elenco con las sanciones que puede imponer el Tribunal de Cuentas, *ex* artículo 7.3 de su Ley Orgánica, que, con carácter general, se remite a la L.F.T.Cu. Precisamente, y de modo consecuente con la ausencia de jurisdicción de la Cámara, cuando en el ejercicio de su función fiscalizadora advierta la existencia de responsabilidad contable, el artículo 13.1 de la L.C.C.C.M. preceptúa que se dará traslado de las actuaciones practicadas al Tribunal de Cuentas, a los efectos previstos en su normativa específica. En el supuesto de que el Tribunal de Cuentas haga uso de la facultad de delegación que le confiere el artículo 26.3 de su Ley Orgánica, la Cámara asumi-

⁴⁴ Sin duda inspirada en la conferida al Tribunal de Cuentas (arts. 7 de la L.O.T.Cu. y 30 de la L.F.T.Cu.).

⁴⁵ Aprobado por L.O. 10/1995, de 23 de noviembre.

rará la instrucción de los procedimientos para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable⁴⁶ (art. 13.2).

En cuanto a la audiencia de los interesados, el artículo 12.1 presenta pocas particularidades: «Una vez realizadas las actuaciones de fiscalización y previamente a la redacción del correspondiente informe definitivo, la Cámara de Cuentas comunicará a los organismos o personas físicas o jurídicas interesadas el resultado de su actuación. Los interesados, en el plazo que se fije en la comunicación, podrán realizar las alegaciones y aportar los documentos que entiendan pertinentes en relación con la fiscalización realizada». El procedimiento finalizará con la aprobación del informe definitivo, con el contenido que ya hemos indicado (art. 9), notificándose el mismo a las entidades o personas interesadas (art. 12.2).

Las siguientes Secciones de este Capítulo se centran en las distintas **modalidades** de fiscalización, en razón de cuál sea su objeto, destacando la de la Cuenta General y Cuentas Parciales de la Comunidad de Madrid. La Cuenta General de la Comunidad de Madrid debe ser remitida a la Cámara de Cuentas antes del 31 de julio del año siguiente al que se refiera (art. 14.1); la Cámara, continúa el artículo 14.2, examinará la Cuenta General y la contrastará con las parciales que deban rendirse a la Cámara «dentro de los cinco meses siguientes a su recepción, a fin de que el Informe sobre la misma se incorpore a la Memoria anual de conformidad con lo previsto en el artículo 8», informe que, dice el artículo 14.3, incluirá una Declaración sobre la fiabilidad y exactitud de las cuentas presentadas⁴⁷. La Cuenta General podrá remitirse a la Cámara en soporte informatizado o por medios telemáticos, en razón del procedimiento y contenidos que establezca el Consejero de Hacienda, con arreglo a los artículos 124 y 125 de la L.R.H.C.M., quedando la documentación justificativa de las partidas que exijan las leyes y reglamentos en poder de los Centros Gestores respectivos y de la Intervención General, a disposición de la Cámara (art. 18).

El artículo 15 regula la fiscalización de las Cuentas de las Corporaciones Locales, que éstas han de rendir a la Cámara dentro del mes siguiente a su aprobación por el Pleno, debiendo igualmente incluir tal Declaración. Los demás sujetos que integran el sector público madrileño quedan sometidos a la misma obligación con arreglo a su respectivo régimen de contabilidad, «dentro del mes siguiente a la fecha de aprobación de las mismas, y en todo caso, a la fecha en que finalice el plazo para su aprobación» (art. 16). Particular atención merecen las cuentas de subvenciones, créditos y otras ayudas públicas, cuyos perceptores o beneficiarios, así como los particulares que administren, recauden o custodien fondos o valores, están obligados a la rendición, ante la Cámara, de las cuentas que la Ley exija, debiendo remitirse dentro de los tres

⁴⁶ Sobre el particular *vid.* CASAMORT COMAS, *op. cit.*, pp. 94-95; y en cuanto a la presencia de los principios de eficacia, economía y proximidad al ente fiscalizado en el ejercicio de esta potestad delegada, *vid.* DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, *op. cit.*, pp. 134-135.

⁴⁷ «Tal Declaración, para la que se utiliza la misma terminología que la normativa reguladora del Tribunal de Cuentas Europeo, tiene un carácter similar a lo que la L.O.T.Cu. denomina «Declaración definitiva» [...]. En uno y otro caso, resulta bastante confusa su naturaleza y finalidad» (*ibidem*, p. 130).

meses siguientes a la terminación del ejercicio económico correspondiente (art. 17.1). El Título II de la L.C.C.C.M. finaliza con un mínimo desarrollo del contenido de la función de fiscalización del gasto público descrita en el artículo 5.c), d) y e), refiriéndose a la de los contratos (art. 19), la situación y variaciones del Patrimonio público (art. 20) y la de los créditos extraordinarios y suplementarios y modificaciones presupuestarias (art. 21).

El Título III contiene un sucinto régimen de la **función consultiva**⁴⁸ de la Cámara de Cuentas, estando constituido aquél únicamente por el artículo 22: corresponde a la Cámara el asesoramiento a la Asamblea de Madrid, emitiendo dictamen respecto de Proyectos, Proposiciones de Ley y disposiciones de carácter general, cuando sea requerida por la Comisión de la Asamblea competente en materia de Presupuestos (ap. 1), esto es, la de Presupuestos y Hacienda⁴⁹; y de anteproyectos de disposiciones de carácter general que le solicite el Gobierno, por conducto de la Asamblea (ap. 2). Los requerimientos se referirán a procedimientos presupuestarios, contabilidad pública e intervención y auditoría (ap. 3), debiendo la Cámara emitir los dictámenes en el plazo máximo de quince días desde la solicitud (ap. 4).

En general, se echa en falta una regulación más detallada de esta función, que podría potenciarse no sólo con una disciplina más perfecta y sistemática en el desarrollo pendiente de la L.C.C.C.M., sino también por medio de las fuentes del Derecho parlamentario, tanto las escritas como las que no tienen tal carácter, dada la implicación de la Asamblea en el curso de las consultas, bien como solicitante del dictamen, bien como canalizadora de esa petición si es el Gobierno el que la formula.

— El Título IV aborda la **organización** de la Cámara en sentido amplio, lo que englobaría no sólo su *composición*, esto es, quiénes la conforman como institución fiscalizadora, sino también sus *órganos*. En este sentido, está estrechamente conectado con el artículo 3, según cuyo apartado 1 «*La Cámara de Cuentas se organizará de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley y en su propio Reglamento de Organización y Funcionamiento*», norma de desarrollo y ejecución de la L.C.C.C.M., añadiendo el apartado 2 que la Cámara «*tendrá facultades para organizar todos los asuntos relacionados con su régimen interno y su personal, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funcionamiento*», lo que no es sino una dimensión más de la autonomía administrativa con que opera la Cámara. Sin embargo, dicho Reglamento de Organización y Funcionamiento no ha sido

⁴⁸ Muy resaltada en el caso del Tribunal de Cuentas Europeo, como recuerda BIGLINO CAMPOS («La posición...», op. cit., pp. 50-52), para quien la Cámara madrileña encuentra ampliamente recogida esta función en su Ley reguladora, aunque echa en falta que sus dictámenes no sean preceptivos. SALGADO PÉREZ se muestra partidario de que el Tribunal de Cuentas asuma esta función (op. cit., p. 25), y VERA SANTOS la vincula a las restantes funciones de estos órganos (*El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 117).

⁴⁹ *Ex* artículo 72.2.a) del R.A.M., con arreglo a cuyo inciso final la Comisión de Presupuestos, que es de preceptiva constitución dentro de las Comisiones Permanentes Legislativas, acomodará su denominación y competencias al ámbito funcional propio de la Consejería competente en materia presupuestaria, siendo ésta la de Hacienda.

aprobado aún, lo que contrasta con la relativa rapidez con que la Cámara se puso en marcha una vez incorporada a la reforma del E.A.C.M. y desarrollada ésta por la propia L.C.C.C.M.

Por otra parte, debe destacarse que el artículo 23, que abre este Título, opta por enumerar los órganos que integran la Cámara de una forma determinada por su orden de supremacía —de mayor a menor—: el Consejo, el Presidente, el Vicepresidente, los Consejeros y la Secretaría General; dedicándose el resto de preceptos del Título, hasta el artículo 31, a la regulación concreta de cada uno de ellos.

— Los artículos 24 y 25 tienen por objeto el **Consejo** de la Cámara de Cuentas: es el órgano colegiado de la Cámara, integrado por siete Consejeros⁵⁰, de los cuales uno será el Presidente y otro el Vicepresidente (art. 24.1), asistiendo a sus sesiones el Secretario General, que actuará con voz pero sin voto (art. 24.2); las normas de funcionamiento son sucintas y no revisten peculiaridades: *«El Consejo se considerará válidamente constituido con la asistencia de cuatro de sus miembros, debiendo ser uno de ellos el Presidente o, en su defecto, el Vicepresidente. Sus acuerdos serán adoptados por mayoría de los asistentes»* (art. 24.3), correspondiendo la convocatoria al Presidente, a iniciativa propia o siempre que lo solicite alguno de sus miembros (art. 24.4).

Por su parte, el artículo 25 enuncia las funciones del Consejo de forma separada, hasta un total de trece, susceptibles de clasificarse en las siguientes categorías:

- las vinculadas a las funciones de la Cámara, tales como aprobar, de acuerdo con los principios acordados con el Tribunal de Cuentas, los criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras; aprobar el programa de fiscalizaciones de cada año y elevarlo a la Comisión de Presupuestos de la Asamblea de Madrid; y aprobar los informes y dictámenes elaborados por la Cámara;
- una competencia ligada a su composición y funcionamiento: elegir entre sus miembros al Presidente y al Vicepresidente y proponer su nombramiento;
- las funciones de desarrollo normativo: aprobar el proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento, y los posibles proyectos de reforma del mismo, remitiéndolos a la Asamblea de Madrid para su aprobación, en su caso, por la Mesa de la Asamblea⁵¹; y aprobar las

⁵⁰ Que constituyen el órgano colegiado plenario de la Cámara en número intermedio entre los tres y cinco de otras instituciones fiscalizadoras autonómicas y los doce Consejeros del Tribunal de Cuentas (VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 77).

⁵¹ Es dudoso que la Mesa pueda introducir modificaciones en el texto del Reglamento que la sea remitido por la Cámara de Cuentas. Pensamos que la solución que mejor armoniza las potestades decisorias de la Mesa con la autonomía e independencia funcional de la Cámara es aquella que permite tres opciones al órgano parlamentario de gobierno: aprobar sin más dicho texto; rechazarlo; o proponer modificaciones que sean aceptadas por el Consejo de la Cámara de Cuentas, tras lo cual se impondría la aprobación definitiva por la Mesa de la Asamblea. Con todo, el vacío de la L.C.C.C.M. y la inexistencia, hasta la fecha, de dicho Reglamento —con una posible regulación del régimen de su reforma— dificultan el que se dé una solución inequívoca a la cuestión planteada. Vid. DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, op. cit., p. 119.

- disposiciones reglamentarias para el ejercicio de la función fiscalizadora, de acuerdo con las determinaciones que establezca el Reglamento de Organización y Funcionamiento;
- las de carácter administrativo y económico interno, esto es, aprobar el Proyecto de Presupuestos de la Cámara y resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones administrativas dictadas por los distintos órganos de la misma;
 - las de dirección y ordenación de personal de la Cámara: nombrar y remover al Secretario General; aprobar las relaciones de puestos de trabajo de la Cámara; aprobar la oferta de empleo público correspondiente; y aprobar las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo correspondientes a la Cámara;
 - finalmente, el Consejo ostenta la competencia residual, al corresponderle las demás funciones que no estén expresamente atribuidas a otros órganos de la Cámara.

— El **Presidente** de la Cámara de Cuentas, dispone el artículo 26.1, «*será elegido, por un período de seis años, por mayoría absoluta de los Consejeros. Será nombrado por el Presidente de la Asamblea de Madrid, publicándose en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*», cesando en el cargo si pierde la condición de Consejero (art. 26.2). El mandato del Presidente es enteramente coincidente con el de sus Consejeros, quienes lo eligen inmediatamente después de su nombramiento⁵², a diferencia de lo que sucede en el Tribunal de Cuentas (arts. 29 y 30.1 de la L.O.T.Cu.). Le corresponde ejercer las funciones señaladas en el artículo 27: representar a la Cámara; las relativas al funcionamiento y funciones de la misma –convocar y presidir el Consejo de la Cámara de Cuentas, dirigir sus deliberaciones y decidir con voto de calidad en caso de empate; y asignar a los Consejeros las tareas a desarrollar de acuerdo con el programa de fiscalizaciones que el Consejo apruebe– y a sus relaciones institucionales –informar ante la Asamblea de Madrid respecto de los informes remitidos, pudiendo, en todo caso, estar asistido por el Consejero que haya dirigido las funciones de control y por el personal de la Cámara que estime conveniente–; y las administrativas y directivas de la Cámara y de su personal, junto a las demás facultades que le reconoce la propia Ley y las que le delegue el Consejo.

— El **Vicepresidente** de la Cámara «*será nombrado por el Presidente de la Cámara de Cuentas, a propuesta del Consejo. El nombramiento se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*» (art. 28.1), cesando asimismo en el cargo en caso de perder la condición de Consejero (art. 28.2). Sus funciones son las enunciadas en el artículo 29, típicas de toda Vicepresidencia.

— En punto a los **Consejeros**, el artículo 30 enumera las funciones que les son atribuidas: dirigir las actuaciones de fiscalización que les hayan

⁵² Valga como ejemplo la última renovación de los Consejeros de la Cámara, que fueron elegidos por el Pleno de la Asamblea en su sesión de 14 de diciembre de 2006 (B.O.C.M. núm. 303, del 21), y eligieron al Presidente en sesión del Consejo de 22 de diciembre (B.O.C.M. núm. 306, del 26).

sido asignadas, y elevar al Presidente los resultados de las mismas para que, en su caso, sean aprobadas por el Consejo; dirigir, coordinar y aprobar los trabajos de las unidades de fiscalización —en la actualidad, siete— que de ellos dependan; y las demás que les fueran encomendadas por el Consejo o por el Presidente.

— Por fin, el artículo 31 se ocupa del **Secretario General**, que, a tenor de su apartado 3, *«será designado por el Consejo entre funcionarios pertenecientes a Cuerpos o Escalas de la Cámara de Cuentas, de la Administración de la Comunidad de Madrid, de la Administración General del Estado y del Tribunal de Cuentas, para cuyo ingreso se exija titulación superior. El cese será acordado igualmente por el Consejo, sin que la renovación de éste implique el cese de aquél»*. Como se aprecia, prevalece un criterio muy abierto en cuanto a los Cuerpos o Escalas de origen a los que puede pertenecer, lo que quizá se explica por la necesidad de proveer la titularidad de la Secretaría General en el momento fundacional de la Cámara; el inciso 2.º de este apartado 3 introduce un elemento de continuidad en la administración interna de la institución, al desvincular la expiración del mandato del Consejo del eventual cese del Secretario General. El nombramiento como Secretario General de la Cámara de Cuentas implicará la declaración del interesado en la situación administrativa de servicios especiales (art. 31.4, añadido por la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas). El artículo 31.2 asigna a la Secretaría General las funciones propias de la organización y dirección de los servicios, sin perjuicio de las atribuidas a otros órganos por la propia L.C.C.C.M.

— El Título V de la L.C.C.C.M., en concreto su Capítulo I, pasa de un enunciado funcional del régimen de los Consejeros de la Cámara de Cuentas, y de los órganos de ésta en los que se integran, a una regulación más precisa de su *status jurídico*.

En concreto, y en lo que hace a su **elección**, el artículo 32.1 la atribuye a la Asamblea de Madrid en primera votación, por mayoría de 3/5, añadiendo que *«De no alcanzarse dicha mayoría, se procederá a su elección mediante el siguiente procedimiento»*, en votación secreta por papeletas; no se determina si el mismo es igualmente aplicable a esa primera votación en la que se exige una mayoría cualificada. El R.A.M. de 30 de enero de 1997, no modificado a estos efectos, no regula expresamente esta designación, si bien los antecedentes de las dos ocasiones en que el Pleno de la Asamblea de Madrid ha elegido a los siete Consejeros de la Cámara han arrojado una praxis parlamentaria interesante a la par que divergente, en la que no podemos detenernos aquí. La elección es sucesiva mediante tres votaciones secretas, por papeletas; en la primera cada Diputado escribirá un solo nombre en la papeleta correspondiente, resultando elegido Consejero quien obtenga el mayor número de votos, mientras que en la segunda y tercera votación serán elegidos tres Consejeros respectivamente, en cada una de ellas, procediéndose de la misma forma por cada Diputado y con idéntica forma de designación. Los nombramientos serán expedidos por el Presidente de la Asamblea de Madrid y publicados en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*.

La elección de los Consejeros se produce por un período de seis años⁵³ (art. 32.2), produciéndose su toma de posesión ante el Presidente de la Asamblea. Si se produjeran vacantes, el Presidente de la Cámara lo pondrá en conocimiento de la Asamblea para que se proceda a su provisión de acuerdo con lo establecido anteriormente y por el tiempo que reste de mandato, continuando los Consejeros en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles.

Los Consejeros gozan de independencia e inamovilidad⁵⁴, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 35 (art. 32.3), y tendrán las retribuciones previstas para los Consejeros de la Administración de la Comunidad de Madrid, las cuales se recogerán expresamente en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid (art. 32.4). Las normas siguientes, en particular los artículos 34 a 36, terminan de configurar su estatuto jurídico, bajo la veste de aquellos principios y muy en especial con la finalidad de garantizar esa imprescindible independencia, en su doble dimensión interna y externa⁵⁵, con que la Cámara (art. 1.2) y sus Consejeros han de conducirse en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 33.1 alude a los requisitos o condiciones para la elección de los miembros de la Cámara, la cual se llevará a cabo *«entre funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, así como entre Abogados y Economistas, todos de reconocida competencia en relación con las funciones de la Cámara y en los dos últimos casos con más de diez años de ejercicio profesional»*. En sentido negativo, no podrá ser elegido Consejero quien durante los cinco años anteriores a la fecha de elección haya desempeñado funciones de dirección, gestión, inspección o intervención de ingresos o gastos en cualquiera de las entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad de Madrid, o hayan sido perceptores de subvenciones con cargo a dicho sector público (art. 33.2).

En lo que se refiere a las **incompatibilidades** de los Consejeros, su condición lo es con cualquiera de los cargos y funciones enumerados en el artículo 34: Diputado de la Asamblea de Madrid; Diputado del Congreso de Diputados; Senador; miembro del Tribunal de Cuentas o de los órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas; cualquier cargo político o función administrativa del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Universidades y de las Entidades Locales o sus Organismos Autónomos, Entes y Empresas Públicas; el desarrollo de funciones directivas o ejecutivas en los partidos políticos, en las centrales sindicales y en las asociaciones empresaria-

⁵³ Como acaece en todos los órganos de esta naturaleza, se trata de un período de tiempo distinto y, a la vez, no coincidente con el del mandato parlamentario: «Este sistema [...] produce así el alejamiento institucional y personal respecto del Parlamento. Si bien el TCU establece un período de mandato de nueve años, los OCEX autonómicos han optado por, acortando éste, tampoco homologarlo con el de la duración de las Legislaturas», inclinándose, en general, por un plazo de seis años (VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 79).

⁵⁴ De la misma forma que los del Tribunal de Cuentas (art. 30.2 de la L.O.T.Cu.).

⁵⁵ Como señalan BIGLINO CAMPOS, «La posición...», op. cit., p. 39, y «Parlamento, Presupuesto...», op. cit., p. 40; y LOZANO MIRALLES, «Órganos...», op. cit., p. 177.

les; y el ejercicio de cualquier actividad pública o privada remunerada, siendo no obstante compatibles las actividades de producción y creación literaria, artística, científica o técnica y las publicaciones derivadas de aquéllas, así como la colaboración y la asistencia ocasional como ponente a congresos, seminarios, jornadas de trabajo, conferencias o cursos de carácter profesional, siempre que no sean consecuencia de una relación de empleo o prestación de servicios o supongan un menoscabo del estricto cumplimiento de sus deberes.

Las causas de **pérdida** de la condición de Consejero (art. 35) son tasadas y traen causa de la inamovilidad de los Consejeros, pero también de la independencia con que han de ejercer sus funciones: fallecimiento; finalización de su mandato⁵⁶; renuncia presentada a la Asamblea de Madrid⁵⁷; incapacidad apreciada por sentencia judicial firme; incumplimiento grave de los deberes de su cargo, apreciado por el Pleno de la Asamblea por mayoría de 3/5 de sus miembros⁵⁸; inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos declarada por sentencia judicial firme; y haber sido declarados, en virtud de sentencia judicial firme, responsables civilmente por dolo o condenados por delito doloso⁵⁹. No se prevén otras dispuestas para los Consejeros de otros órganos fiscalizadores autonómicos, como la incompatibilidad sobrevenida o la existencia de responsabilidad disciplinaria⁶⁰, si bien podrían encajar en el incumplimiento grave de los deberes inherentes al cargo, si así se aprecia por el Pleno de la Asamblea.

Finalmente, dispone el artículo 36.1: «*Para los Consejeros regirán las causas de abstención y de recusación previstas en el artículo 28 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*», debiendo abstenerse, además, de la fiscalización de cualquier acto o expediente en que hayan intervenido con anterioridad a su designación como miembros de la Cámara de Cuentas y que, de acuerdo con el artículo 3 de la L.C.C.C.M., sean de la competencia de la misma (art. 36.2).

El Capítulo II del Título V de la L.C.C.C.M. contiene la regulación sustancial del **personal** de la Cámara de Cuentas; en cuanto a su régimen jurídi-

⁵⁶ La doctrina coincide en señalar la toma de posesión como hecho que marca el *dies a quo* del plazo por el que los Consejeros son designados.

⁵⁷ Y aceptada por ésta, no ya por la doctrina general que ha de regir el curso de toda renuncia, sino por paralelismo con lo que establece el artículo 36 de la L.O.T.Cu. para los Consejeros del Tribunal de Cuentas. En contra, véd. VERA SANTOS, *El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 87.

⁵⁸ Para proceder a lo cual no existe vía procedimental expresa ni en la L.C.C.C.M. ni en el R.A.M., si bien parece lógico que la mayoría decisoria de la apreciación se corresponda con la del nombramiento *ex* artículo 32.1 de la L.C.C.C.M.; compárese con el Defensor del Menor, elegido por mayoría absoluta de la Asamblea (art. 4.2 de la L.D.M.C.M.), y cuya notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo, caso de producirse, ha de ser apreciada por mayoría de las 3/5 partes de los miembros de la Asamblea, mediante debate y previa audiencia del interesado (art. 8.1).

⁵⁹ Los Consejeros de la Cámara no gozan de fuero ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como ocurriría si se hubiera reproducido el que tienen los miembros del Tribunal de Cuentas para los supuestos de deducción de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones (art. 35.1 de la L.O.T.Cu.).

⁶⁰ Dificilmente puede darse ésta si la L.C.C.C.M. carece de un régimen de infracciones y sanciones y si la norma que aquí estudiamos no cuenta con un desarrollo reglamentario que pudiera establecerlo.

co, el orden de prelación de fuentes viene establecido por el artículo 37.1: *«El personal que preste sus servicios a la Cámara de Cuentas se regirá por la legislación básica estatal, por los preceptos de este Capítulo, por las disposiciones de régimen interior que le sean de aplicación y, en su defecto, por la legislación de la función pública de la Comunidad de Madrid»*. Así pues, el legislador autonómico ha escogido, en primer término, el reenvío a la legislación básica del Estado, que hoy viene constituida por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (E.B.E.P.), para a continuación remitirse a los propios preceptos de la L.C.C.C.M. y a dichas disposiciones de régimen interior, inexistentes al no haber sido aprobado todavía el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas; por último, entraría en juego la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, L.F.P.C.M.). Con todo, esta diversidad en el régimen jurídico del personal es matizada por el artículo 37.2 de la L.C.C.C.M.: *«No obstante lo anterior, el régimen de selección, provisión de puestos de trabajo, derechos, deberes, incompatibilidades, retribuciones, seguridad social, extinción de la relación de servicios y régimen disciplinario será el establecido en la legislación de la función pública de la Administración de la Comunidad de Madrid»*, de manera que todas esas materias pasarían a ser reguladas primariamente por la L.F.P.C.M.

El artículo 38.1 de la L.C.C.C.M. diferencia entre el personal funcionario y eventual; este último, según el artículo 38.2, *«sólo podrá ejercer funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial del Presidente y de los Consejeros de Cuentas. Su cese será automático cuando se produzca el del Presidente o Consejero a cuyo servicio esté adscrito. En ningún caso el personal eventual podrá desempeñar puestos de trabajo asignados por la relación de puestos de trabajo a funcionarios»*. La representación y participación del personal en el establecimiento de sus condiciones de trabajo (art. 39) se llevarán a cabo a través de una Junta de Personal y de una Mesa de Negociación, en los términos previstos en la legislación aplicable en materia de Función Pública, que sigue estando constituida por la Ley 9/1987, de 12 de junio, transitoriamente vigente a tenor de la D.T. Quinta y la D.D.única.c) del E.B.E.P.

El artículo 40.1 de la L.C.C.C.M. trata de las relaciones de puesto de trabajo, que comprenden los puestos de trabajo a desempeñar por el personal al servicio de la Cámara, y contendrán los distintos aspectos exigidos en la legislación de la función pública de la Comunidad de Madrid (Título II, arts. 12-17 de la L.F.P.C.M.), correspondiendo su aprobación al Consejo de la Cámara. El artículo 40.2 dispone: *«Los puestos de trabajo dotados presupuestariamente que no puedan ser cubiertos con los efectivos de personal existentes en la Cámara de Cuentas constituirán su Oferta de Empleo Público»*; compete igualmente su aprobación al Consejo de la Cámara una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. Según el artículo 41, la convocatoria y resolución de los procedimientos de selección, y provisión de puestos de trabajo y extinción de la relación de servicios, corresponderá al Consejo; y en lo que hace a las retribuciones del personal funcionario y eventual serán, *ex artículo 42, «en función de los Grupos de titulación y niveles de*

complementos de destino asignados a los puestos de trabajo, las mismas que correspondan a los funcionarios de la Administración de la Comunidad de Madrid» (arts. 72-75 de la L.F.P.C.M.).

Estos artículos de la L.C.C.C.M. han de completarse con su D.A. Cuarta, que contiene una norma formulada con carácter general que acaso excluye la oposición y el concurso-oposición como procedimientos ordinarios de selección del personal al servicio de la Cámara. Señala su apartado 1 que ésta podrá proveer sus puestos de trabajo con un criterio muy abierto en cuanto a su procedencia, *«con personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, de otras Administraciones Públicas y del Tribunal de Cuentas, mediante los correspondientes procedimientos de concurso y libre designación»*, añadiendo su p.2.º: *«Los funcionarios de la Comunidad de Madrid que ocupen, a través de los procedimientos referidos en el apartado anterior, un puesto de trabajo en la Cámara de Cuentas, quedarán en la Administración de la Comunidad de Madrid en la situación administrativa que corresponda de acuerdo con lo previsto en la legislación de la función pública»*, se entiende de la propia Comunidad.

Finalmente y con una ubicación sistemática un tanto impropia, el artículo 43 se ocupa de la función interventora, que se ejercerá por el **Interventor** de la Cámara de Cuentas, *«elegido y removido libremente por el Consejo entre funcionarios de carrera al servicio de la Cámara de Cuentas o de la Administración de la Comunidad de Madrid para cuyo ingreso se exija titulación superior»*.

— El Título VI y último de la L.C.C.C.M. aborda el importante aspecto de las **relaciones institucionales** de la Cámara de Cuentas, comenzando, en su Capítulo I, con las que tiene con la **Asamblea de Madrid**, recogidas en el importante artículo 44. Las mismas se producirán, como ya se ha estudiado, a través de la Comisión de la Asamblea competente en materia de Presupuestos (ap. 1), esto es, la de Presupuestos y Hacienda.

El artículo 44.2 ordena a la Cámara de Cuentas rendir a la Asamblea de Madrid, antes del 1 de abril de cada año, *«una memoria de las actuaciones realizadas en el ejercicio inmediato anterior»*, añadiendo que la liquidación del presupuesto de la Cámara de Cuentas será presentada por su Presidente antes de concluir el primer trimestre del ejercicio posterior al que se refiere la liquidación. Se unen en este apartado dos aspectos relacionados colateralmente: la memoria de actuaciones es un documento distinto de la Memoria Anual resultado de la función fiscalizadora de la Cámara *ex* artículo 8 de la L.C.C.C.M., si bien es cierto que el tenor del artículo 44.2 conduce igualmente a su presentación ante la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea. sin excluir que la misma se produzca simultáneamente o en unidad de acto con la memoria de actuaciones. Por último, y según el artículo 44.3, *«El Presidente de la Cámara de Cuentas comparecerá ante la Asamblea de Madrid cuantas veces sea requerido para informar de los asuntos que la Asamblea le solicite»*. El Capítulo II del Título VI, integrado por el artículo 45, se contrae a una sucinta mención a las relaciones de la Cámara con el **Tribunal de Cuentas**, las cuales se canalizarán a través de su Presidente.

Por fin, el Capítulo III disciplina las relaciones con las **entidades y organismos fiscalizados**: en primer lugar, con la Administración General e Institucional de la Comunidad de Madrid, respecto de la cual la actividad de la Cámara se canalizará a través del Consejero de Hacienda, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 11.2 de la propia L.C.C.C.M. (art. 46). En segundo término, el artículo 47 se refiere a las relaciones con los demás sujetos integrantes del sector público madrileño «*cuya gestión pueda ser objeto de control por la Cámara de Cuentas, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la presente Ley*», que se canalizarán a través del órgano que ostente la representación de los mismos, sin perjuicio, igualmente, de lo previsto en el artículo 11.2⁶¹.

— Finalmente, las Disposiciones Adicionales y Transitorias se refieren a aspectos muy diversos que se extraen del articulado de la Ley o que son propios de las mismas.

Así, la D.A. Primera.1, para la materia de «*procedimiento, recursos y forma de las disposiciones y actos de los órganos de la Cámara de Cuentas no adoptados en el ejercicio de su función fiscalizadora*», declara de aplicación, en defecto de lo previsto en la L.C.C.C.M. y sus disposiciones de desarrollo, las de la Ley 30/1992, lo que, por otra parte, no constituye novedad alguna en punto a la regulación de la **actividad materialmente administrativa** de los entes y órganos públicos no integrados en ninguna Administración territorial ni institucional, sin perjuicio, en el caso que nos ocupa, de su autonomía organizativa⁶². El resto de apartados de la D.A. Primera apunta en este mismo sentido: a la Cámara corresponde la ejecución de sus propios actos⁶³, que llevarán a cabo sus órganos con la colaboración, si fuere necesaria, de la Administración de la Comunidad de Madrid (ap. 2); la resolución de los procedimientos de revisión de oficio y del recurso extraordinario de revisión corresponderá al Consejo de la Cámara (ap. 3); y, por último, las resoluciones administrativas adoptadas por el Consejo agotan la vía administrativa (víd. art. 109 de la Ley 30/1992) y serán impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa⁶⁴ (ap. 4).

La D.A. Segunda contiene el régimen supletorio de la función fiscalizadora de la Cámara, para el que se declaran de aplicación las disposiciones conte-

⁶¹ El cual debe ser interpretado sistemáticamente con el artículo 2 para averiguar a qué entes o sujetos alude este artículo 47, los cuales no pueden estar comprendidos en el ámbito del artículo 46: las Entidades Locales del territorio de la Comunidad de Madrid; las Universidades Públicas de la misma; las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria; y los beneficiarios de subvenciones, créditos, avales y ayudas concedidos por el sector público autonómico.

⁶² La cual, en sus diferentes facetas –de personal y gobierno interior, administrativa, reglamentaria, presupuestaria–, es manifestación asimismo de la necesaria autonomía e independencia funcional que debe predicarse de estas instituciones, a imitación del Tribunal de Cuentas (BIGLINO CAMPOS, «La posición...», op. cit., p. 41). VERA SANTOS encuadra el régimen de la potestad disciplinaria de la Cámara bajo la cobertura legal de esta D.A. Primera, admitiendo implícitamente su deslegalización, como sucede en otros órganos fiscalizadores autonómicos (*El Tribunal de Cuentas...*, op. cit., p. 96).

⁶³ Como es propio del privilegio de autotutela de toda Administración pública (arts. 56, 93 y 94 de la Ley 30/1992).

⁶⁴ Conforme a su Ley reguladora (Ley 29/1998, de 13 de julio), aspecto éste en el que nos detendremos en el apartado IV, dedicado a la jurisprudencia recaída en torno a la Cámara de Cuentas.

nidas en la L.O.T.Cu. y la L.F.T.Cu. En principio, resulta totalmente comprensible esta remisión, pues es fácil colegir que el régimen jurídico de la fiscalización por el Tribunal de Cuentas resulta mucho más completo y menos fragmentario que el de los órganos autonómicos homólogos, lo que lo convierte en modelo generalizable para éstos; sin embargo, debe conciliarse esta D.A. Segunda con el artículo 10.4 de la propia L.C.C.C.M., que, como observábamos *supra*, se remitía a la legislación del procedimiento administrativo común como supletoria de la propia Ley de la Cámara y de sus disposiciones de desarrollo, para la regulación de los procedimientos de fiscalización.

Volviendo al régimen jurídico-administrativo, la D.A. Quinta tampoco aporta originalidad alguna, al establecer que *«La Cámara de Cuentas, en el ámbito de sus funciones, y para el desarrollo de actuaciones específicas, podrá contratar con empresas o con personas físicas, de conformidad con lo previsto en la legislación vigente»*, formada, esencialmente, por la L.C.S.P. y sus normas de desarrollo.

Para culminar este apartado, hemos de referirnos al régimen presupuestario de la propia Cámara. En primer lugar, el artículo 3.3 de la L.C.C.C.M. la asimila a otros entes y órganos dotados de autonomía organizativa, al disponer que *«La Cámara de Cuentas elaborará y aprobará anualmente el proyecto de su Presupuesto que se integrará en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, constituyendo una sección específica y diferenciada, para su tramitación y, en su caso, aprobación por la Asamblea de Madrid»*; con carácter general, no se ha procedido a la modificación de la L.C.C.C.M. para que este régimen estuviese recogido en ella de manera más completa, sino que el mismo se contiene de manera sucinta en la D.A. Décima de la Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para ese año. A tenor de su apartado 1, *«La Cámara de Cuentas, sin perjuicio de sus peculiaridades como consecuencia de su autonomía organizativa y financiera y de lo que disponga su normativa específica, se adaptará al régimen económico-financiero regulado en la Ley Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid»*, por lo que habrá que esperar a la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la propia Cámara, norma de desarrollo de la L.C.C.C.M. integrada en dicha «normativa específica» para articular tal adaptación. Por lo demás, su apartado 2 parece claramente inspirado en el artículo 91 del R.A.M.: *«Las dotaciones presupuestarias de la Cámara de Cuentas se librarán en firme a nombre de la misma y semestralmente, de forma que el primer libramiento se realizará en la primera semana del ejercicio presupuestario y el segundo antes de la primera semana del segundo semestre»*.

A dicho Reglamento de Organización y Funcionamiento se refiere, finalmente, la D.T. Tercera de la L.C.C.C.M., que ordenaba la elaboración del proyecto del mismo en el término de seis meses a partir de la constitución de la Cámara, para su presentación a la Asamblea de Madrid con la finalidad de que tal Reglamento fuera tramitado y, en su caso, aprobado por la Mesa de la Asamblea. No obstante, como ya hemos señalado, a día de hoy el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas se encuentra todavía pendiente de tales elaboración y aprobación.

III. DERECHO COMPARADO ESTATAL Y AUTONÓMICO

Como ya hemos reiterado a lo largo del presente estudio, el **Tribunal de Cuentas** es el órgano del Estado, de relevancia constitucional⁶⁵, que, desde su posición de supremacía, cumple, extendida a todo el sector público, la función fiscalizadora que a la Cámara de Cuentas atribuyen el artículo 44 del E.A.C.M. y la L.C.C.C.M., además de la de enjuiciamiento contable, acerca de la cual se pronunció la S.T.C. 215/2000, de 18 de septiembre. Su disciplina esencial puede hallarse en el artículo 136 de la C.E., al que ya hemos aludido, así como en la L.O.T.Cu. y la L.F.T.Cu. Además, le son aplicables disposiciones de ámbito parlamentario que desarrollan aquellos párrafos del precepto constitucional relativos a la relación de las Cortes Generales con el Tribunal (ap. 1, p.2.º y ap. 2, p.2.º), como el artículo 199 del R.C.D. y las Normas aprobadas por las Mesas del Congreso y del Senado: las de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la D.T. Primera de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; y las de 1 de marzo de 1984, sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, que completan la regulación de los arts. 130-132 de la L.G.P.⁶⁶.

En lo que se refiere a los órganos que, según lo ya señalado, han ido creando las Comunidades Autónomas para, en su ámbito, desempeñar funciones de fiscalización análogas a las del Tribunal de Cuentas, cabe efectuar aquí una sucinta reseña de cada una de las instituciones existentes, para las que mencionaremos, en su caso, el precepto regulador de cada Estatuto de Autonomía; y, *a posteriori*, la Ley autonómica que constituye su desarrollo o que, en suma, ha dado lugar a la creación de las mismas y, en su caso, los preceptos de aplicación de cada Reglamento parlamentario.

⁶⁵ Así lo califica, indubitadamente y entre otros, CAZORLA PRIETO, op. cit., pp. 2.364-2.365.

⁶⁶ La bibliografía sobre el Tribunal de Cuentas es ingente y casi inabarcable. Víd, además de las obras y estudios ya citados y referidos al mismo, y a modo de ejemplo, VV.AA., *La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en España*, Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982; LOZANO MIRALLES, *Configuración e independencia de los órganos de control externo: un análisis comparado*, Civitas, Madrid, 1996; DE MENDIZÁBAL ALLENDE, *El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la administración contemporánea*, Ministerio de Hacienda, 2000.

En cuanto a artículos de revistas, también a título ejemplificativo, víd. DE MENDIZÁBAL ALLENDE, «Función y esencia del Tribunal de Cuentas», *Revista Española de Control Externo*, 8, 2001, pp. 163-217; FANLO LORAS, «Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas», *Revista de Administración Pública*, 108, septiembre-diciembre 1985, pp. 329-363; QUINTANA LÓPEZ, «El Tribunal de Cuentas y la teoría estatutaria del Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, 116, mayo-agosto 1988, pp. 173-184; SALA SÁNCHEZ, «La Constitución, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y su Ley de Funcionamiento (Reflexiones a propósito de la constitucionalidad de esta última norma y de su adecuación a la Ley Orgánica 2/1982)», *Revista de Administración Pública*, 122, mayo-agosto 1990; DE VEGA BLÁZQUEZ, «La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España», *Cuestiones constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1, 1999, pp. 215-240; NAVAS VÁZQUEZ, «La regulación constitucional del Tribunal de Cuentas», *Revista Española de Derecho Financiero*, 109-110, 2001. pp. 359-376.

3.1. País Vasco

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-*Herri-Kontuen Euskal Epaitegia* no se encuentra recogido en el Estatuto de Autonomía –aprobado por L.O. 3/1979, de 18 de diciembre–, pero sí en algunas de las primeras normas con rango de ley aprobadas en esta Comunidad Autónoma.

Entre ellas destaca la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, cuyo artículo 30 contiene la regulación de este órgano fiscalizador, estableciendo su apartado 9 que «*Una Ley del Parlamento Vasco creará y regulará la composición, organización y funciones del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, así como las garantías y procedimiento de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional, incluyendo, en este sentido, la regulación de la acción pública para la exigencia de la responsabilidad contable*». La Ley 1/1988, de 5 de febrero, de creación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, viene a dar cumplimiento a dicho mandato legal, habiendo sido modificada por la Ley 5/1997, de 30 de mayo; su artículo 14 dispone que el Tribunal está compuesto por siete miembros, añadiendo el artículo 15.2 que serán elegidos por el Parlamento por mayoría absoluta, con un mandato de seis años (art. 16.6) que se extiende al Presidente, bien que dividido en dos períodos trienales para los que el artículo 19.1 apunta a que puedan ocupar la Presidencia dos miembros distintos del Tribunal.

Por lo demás, no existe precepto específico que, en el Reglamento del Parlamento Vasco de 12 de febrero de 1983, regule sus relaciones con el Tribunal, aunque sí hay alguna Resolución de la Presidencia que reviste cierta relevancia. Sobre las relaciones entre Parlamento, Gobierno y Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, puede consultarse la S.T.C. 40/2003, de 27 de febrero.

3.2. Cataluña

La Sindicatura de Cuentas o *Sindicatura de Comptes* tiene su origen en los *oidors de comptes* o auditores de cuentas, instituidos en el s. XIII por el General de Cataluña⁶⁷, siendo causa de su aparición, como es común a las instituciones aquí examinadas y al propio Tribunal de Cuentas, la necesidad de establecer una racionalización y control del gasto público en una época en que las Haciendas de los Reinos habían de soportar crecientes gastos -sobre todo, por mor de las guerras emprendidas por los monarcas- y, al tiempo, los nacientes Parlamentos hallaban su razón de ser en sus funciones financieras, a saber, la aprobación de los impuestos y la autorización, con el ingreso de su producto, del gasto en que incurría el Rey.

La Sindicatura catalana tiene hoy su recepción en la Sección 3.^a del Capítulo V del Título II del Estatuto de Autonomía, cuya reforma total fue aprobada, como es sabido, por L.O. 6/2006, de 19 de julio; consta la misma de dos preceptos, dedicados respectivamente a las funciones y las relaciones de la Sindicatura con el

⁶⁷ Fuente: http://www.sindicatura.org/index_cast.html.

Tribunal de Cuentas (art. 80) y a su composición, funcionamiento y estatuto personal de los Síndicos (art. 81), que son designados por el Parlamento por mayoría de 3/5, eligiendo los mismos, de entre ellos, al Síndico Mayor.

El primero de los preceptos detalla que la Sindicatura de Cuentas es el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la *Generalitat*, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña (ap. 1); el apartado 2 añade su dependencia orgánica del Parlamento, ejerciendo sus funciones por delegación del mismo y con plena autonomía organizativa, funcional y presupuestaria, de acuerdo con las leyes; y el apartado 3 obliga a la Sindicatura y al Tribunal de Cuentas a fijar sus relaciones de cooperación mediante convenio, en el que deben establecerse los mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable.

La Sindicatura de Cuentas se halla regulada por la Ley 6/1984, de 5 de marzo, algunos de cuyos preceptos fueron declarados inconstitucionales por la S.T.C. 187/1988, de 17 de octubre, tras la cual ha sido modificada sucesivamente por las Leyes 15/1991, de 4 de julio; 7/2002, de 25 de abril; y 7/2004, de 16 de julio. Integrada por siete Síndicos (art. 13.1 de la Ley), su artículo 20 señala un mandato de seis años para los mismos (ap. 1) y de tres para el Síndico Mayor (ap. 2), ordenando, por lo demás, el artículo 29 que se constituya una Comisión parlamentaria específica para las relaciones entre Parlamento y Sindicatura. Sobre este extremo, debe tenerse en cuenta el Capítulo VII del Título IV del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 22 de diciembre de 2005, que trata de dichas relaciones (arts. 161-168), comprendiendo cuestiones de muy diversa índole en cuyo detalle no podemos detenernos, tales como el programa anual de actividades, la memoria anual de fiscalización, la Cuenta General, los informes sobre el sector público o la fiscalización de la contabilidad de los procesos electorales.

3.3. Galicia

El Consejo de Cuentas o *Consello de Contas* fue creado merced al artículo 53.2 del Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 1/1981, de 6 de abril, precepto que, dentro del Título IV, sobre Economía y Hacienda, se remite a una ley autonómica para la regulación de su organización y funcionamiento, así como para establecer las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición de las cuentas de la Comunidad Autónoma, que deberá someterse a la aprobación del Parlamento.

La Ley 6/1985, de 24 de junio, modificada por Ley 4/1986, de 26 de diciembre, supone el desarrollo y cumplimiento de tal mandato estatutario, habiendo sido objeto expreso de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional: la S.T.C. 18/1991, de 31 de enero. Según su artículo 12.1, los *Conselleiros*, en número de cinco, son designados por el Parlamento por mayoría de 3/5, para un período de seis años, mientras que el *Conselleiro* Mayor será nombrado por un período de tres años por el Presidente de la Xunta, a propuesta del Pleno, de entre sus miembros (art. 8.1); sus arts. 21-22 abordan las

relaciones entre Parlamento y Consejo, ordenando que se dé traslado a aquél de una memoria anual con un anexo conteniendo el examen de las cuentas. Sobre esta materia no encontramos nada en el Reglamento del Parlamento de Galicia de 1 de septiembre de 1983, aunque sí en Resoluciones de la Presidencia y Acuerdos de la Mesa, en especial el de 5 de abril de 1993, que se ocupa precisamente de dichas relaciones.

3.4. Andalucía

El Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 2/2007, de 19 de marzo, destina a la Cámara de Cuentas de Andalucía su artículo 130, ubicado dentro del Capítulo VI del Título IV, junto con otras instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, distintas de las principales. Con una definición muy similar a las que ya conocemos (art. 130.1), amén de la dependencia orgánica del Parlamento, es de destacar, nuevamente, la remisión a la ley para la regulación de su composición, organización y funciones (art. 130.2). Además, el Estatuto se refiere a la Cámara de Cuentas en otros dos preceptos: el artículo 106.12.º, que le reserva el control anejo al examen y comprobación de la Cuenta General por el Parlamento; y el artículo 194, que le atribuye la fiscalización del sector público andaluz en los términos del artículo 130.

Por el momento, y dado lo reciente de la aprobación del nuevo Estatuto, la Cámara de Cuentas sigue rigiéndose por la Ley 1/1988, de 17 de marzo, modificada por las Leyes 2/1996, de 17 de julio; y 4/2001, de 24 de mayo. La Cámara está formada, en Pleno, por siete Consejeros, uno de los cuales será elegido Consejero Mayor (art. 17.1); los Consejeros, en número de siete, serán designados por el Parlamento de Andalucía mediante votación y por mayoría de 3/5, por un período de seis años, renovándose cada tres por 3 y 4/7 partes sucesivamente (art. 24.1).

En el ámbito parlamentario, el Reglamento de 29 de septiembre de 2005 disciplina, en el Capítulo II de su Título XIV, las relaciones entre Parlamento y Cámara de Cuentas, conteniéndose los diferentes aspectos de las mismas, así, en sus arts. 184-187: memoria anual, informe sobre la Cuenta General, resto de informes e iniciativa fiscalizadora. Además, debe mencionarse la Resolución de la Presidencia del Parlamento de 29 de junio de 1992, interpretando determinados aspectos relativos a la publicación de distintos informes remitidos por la Cámara de Cuentas.

3.5. Principado de Asturias

La Sindicatura de Cuentas fue creada por el artículo 35ter del Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 7/1981, de 30 de diciembre, en redacción dada por la L.O. 1/1999, de 5 de enero, dentro del Título II bis, sobre los órganos auxiliares del Principado, lo que le sitúa sistemáticamente junto con el Consejo Consultivo. Además, el artículo 55, ubicado dentro del Título V, *Del control sobre la actividad de los órganos del Principado*, atribuye a la Sindicatura el con-

trol económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las funciones del Tribunal de Cuentas (ap. 1), añadiendo el apartado 2 la obligación de remisión de su informe a la Junta General, para su tramitación de acuerdo con lo previsto por el Reglamento parlamentario.

Por lo demás, si el apartado 2 del artículo 35ter del Estatuto asturiano es casi un calco del artículo 136.1, p.2.º de la C.E., el apartado 1 reenvía a la ley autonómica para la regulación de su composición y funciones. Dicho mandato ha sido cumplido al promulgarse la Ley 3/2003, de 24 de marzo, modificada por las Leyes 3/2006, de 10 de marzo; y 11/2006, de 27 de diciembre. Se trata, pues, de un órgano fiscalizador de muy reciente creación, al haberse constituido el 21 de abril de 2005⁶⁸ con el nombramiento de los tres Síndicos, elegidos por la Junta General del Principado por mayoría de 3/5 (art. 23.1) por un período de seis años (art. 25.1). Por último, la Ley no ha llegado a cubrir la laguna del Reglamento de la Junta General de 18 de junio de 1997, no modificado de acuerdo con el artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía, pues su artículo 37, referido a las relaciones entre Junta General y Sindicatura, se ocupa de otros aspectos de las mismas, entre los que cabe reseñar la obligación del Síndico Mayor –elegido de entre los Síndicos por mayoría de 3/5 de la Junta General (art. 30.1)– de comparecer ante cualesquiera órganos parlamentarios cuantas veces sea requerido para informar de los asuntos que la Junta General le solicite.

3.6. Cantabria

Es una de las pocas CC.AA. que carece de órgano fiscalizador propio, asignando las funciones de control económico y presupuestario al Tribunal de Cuentas (arts. 9.6 y 41 del Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 8/1981, de 30 de diciembre y modificado por L.O. 11/1998, de 30 de diciembre).

En concreto, el segundo de los preceptos citados ordena el envío del correspondiente informe, además de a las Cortes Generales, al Parlamento de Cantabria, además de remitirse a tales efectos, con carácter general, a la L.O.T.Cu. Precisamente, el Capítulo III del Título XI del nuevo Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 21 de marzo de 2007, contiene, dentro del examen de informes que han de remitirse al mismo, el artículo 184, relativo al Informe anual del Tribunal de Cuentas. Este precepto ordena a la Mesa de la Cámara su remisión a la Comisión de Economía y Hacienda para que apruebe el correspondiente dictamen (ap. 1), pudiendo la misma constituir una Ponencia para el estudio del informe, la cual deberá enviar sus conclusiones a la Comisión dentro de los quince días siguientes al de su constitución (ap. 2).

3.7. La Rioja

Con una redacción muy similar al Estatuto cántabro, el de La Rioja, aprobado por L.O. 3/1982, de 9 de junio, y modificado por L.O. 2/1999, de 7 de enero,

⁶⁸ Según la página web de la institución, <http://www.sindicatur.es/scripts/portada.php>.

dedica dos preceptos, si cabe, más sucintos a atribuir al Tribunal de Cuentas las funciones de control aquí tratadas: los arts. 19.d) y 32, con remisiones muy genéricas a los arts. 136 y 153.d) de la C.E. El Reglamento del Parlamento de 18 de abril de 2001 no contiene ninguna disposición específica al respecto.

3.8. Región de Murcia

Nuevamente nos encontramos con otra Comunidad Autónoma carente de órgano fiscalizador propio, de suerte que es el Tribunal de Cuentas el que ejerce las funciones de control económico y presupuestario de la Región, tal como establece el artículo 54 del Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 4/1982, de 9 de junio. El mismo, comprendido dentro del Capítulo II del Título V, *Del control sobre la actividad de los órganos de la Comunidad Autónoma*, que no ha sido objeto de modificación alguna, señala que sus investigaciones y actuaciones podrán producirse tanto a iniciativa de los órganos regionales como del Consejo Auditor⁶⁹ del Tribunal de Cuentas, todo ello sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Asamblea Regional, a la que debe remitirse el informe del Tribunal, además de las Cortes Generales, tal como acaecía en el caso de Cantabria.

El Reglamento de la Asamblea Regional de 14 de abril de 1988 dedica el Capítulo IV de su Título VIII al examen y aprobación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, estando conformado por los artículos. 202-204. Estos preceptos, en síntesis, ordenan la remisión del Informe del Tribunal de Cuentas a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, pudiendo ésta designar una Ponencia, cuyas conclusiones serán debatidas por aquélla, a fin de elevar al Pleno la propuesta de resolución que proceda en orden a la aprobación o rechazo de la Cuenta General (art. 202); la Asamblea, a través de su Presidente, y previo acuerdo de la citada Comisión o de la Mesa de aquélla, podrá requerir al Tribunal la remisión de informes, documentos o antecedentes sobre un determinado asunto (art. 203). Finalmente, si del examen del informe o de tales informaciones adicionales se dedujere la existencia de cualquier tipo de infracción o responsabilidad, la Cámara ejercitará cuantos mecanismos de control estén a su alcance para esclarecer y reprimir tales actos, o dará traslado a quienes deban hacerlo, a efectos de lo cual cualquier Diputado o Grupo Parlamentario podrá presentar la propuesta incidental de resolución que a ello conduzca (art. 204).

3.9. Comunitat Valenciana

La Sindicatura de Cuentas o *Sindicatura de Comptes* tiene, en el Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 5/1982, de 1 de julio, y modificado por L.O. 1/2006, de 10 de abril, la consideración de institución de la *Generalitat* (art. 20.3), estando regulada por el artículo 39 del mismo, ubicado dentro de

⁶⁹ Órgano que no encontramos hoy día en la estructura del Tribunal, tal como la regulan los Títulos II de la L.O.T.Cu. y de la L.F.T.Cu.

la Sección 1.^a del Capítulo VI del Título III, con lo que se la concibe como una de las instituciones comisionadas por las *Corts*. Su ámbito funcional es definido ampliamente, al corresponderle el control externo económico y presupuestario de la actividad financiera de la *Generalitat*, de los entes locales comprendidos en su territorio y del resto del sector público valenciano, así como de las cuentas que lo justifiquen (p.1.^o), remitiéndose a la ley autonómica la regulación del procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato (p.2.^o).

Dicha norma sigue siendo, a falta de adaptación al nuevo Estatuto, la Ley 6/1985, de 11 de mayo, modificada por las Leyes 10/1988, de 23 de diciembre; 3/1996, de 30 de diciembre; 14/1997, de 26 de diciembre; y 11/2002, de 23 de diciembre. El Preámbulo de la norma cita, como antecedente de la Sindicatura, al «Maestro Racional creado, como institución única para todos los territorios que conformaban la Corona de Aragón, por Pedro el Grande en 1283, en un intento de impulsar la racionalización de la estructura político-administrativa de la Corona. A la institución del Maestro Racional le fueron asignadas las funciones de previsión, dirección y control último de la administración financiera real, destacando, entre todas ellas, la de fiscalización de la gestión financiera. Alfonso el Magnánimo divide el oficio, nombrando un Maestro Racional en cada uno de los distintos territorios integrados en la Corona de Aragón, si bien sometido al poder real. Así aparece en Valencia, como figura propia, el Maestro Racional de la Corte del Rey».

Volviendo al Derecho positivo, según el artículo 23.1 de la Ley, los Síndicos, en número de tres, serán elegidos para un período de seis años por las Cortes Valencianas, mediante votación mayoritaria de 3/5 de sus miembros; el Síndico Mayor será nombrado por un período de tres años, por el Presidente de la *Generalitat*, de entre los Síndicos elegidos por las Cortes Valencianas (art. 22.1). Por lo demás, a la Sindicatura se refiere también el reciente Reglamento de las *Corts*, de 18 de diciembre de 2006, si bien de manera fragmentaria, al prever la citada mayoría de 3/5 para la elección de sus miembros (art. 175) y establecer algunas especialidades en el debate de su informe sobre la contabilidad general de la *Generalitat* (art. 67).

3.10. Aragón

A la Cámara de Cuentas le atribuye el artículo 41.i) del Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 5/2007, de 20 de abril, el control de las cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las funciones del Tribunal de Cuentas. Por lo demás, el Estatuto dedica específicamente su artículo 112 a esta institución, dependiente directamente de las Cortes de Aragón, y ejerciente de sus funciones por delegación de las mismas (ap. 2); se configura como el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad, fiscalizando asimismo la gestión económico-financiera, contable y operativa de las entidades locales del

territorio aragonés, sin perjuicio, nuevamente, de las competencias que en este ámbito ostente el Tribunal de Cuentas (ap. 1).

El apartado 3 del precepto estatutario se remite a la ley autonómica para la regulación de su composición, organización y funciones. Anteriormente a la promulgación del nuevo Estatuto, la Cámara de Cuentas de Aragón fue creada por la Ley 10/2001, de 18 de junio, cuyo Preámbulo detalla, además, los antecedentes históricos de la institución, mencionando nuevamente al Maestre Racional, «institución procedente de la administración siciliana, que fue introducida en Aragón por Pedro III en 1283 y afianzada por Jaime II en 1293 [...]», como administrador del patrimonio real, describiéndose sus funciones en términos semejantes a los de la Ley valenciana.

El artículo 15 de la Ley 10/2001 proclama el carácter unipersonal de la Cámara de Cuentas de Aragón, estando al frente de la misma el Auditor General, que es elegido por el Pleno de las Cortes por una mayoría de 3/5 (art. 17.1), con un mandato de seis años, pudiendo ser elegido por las Cortes de Aragón por una sola vez para un nuevo mandato de seis años (art. 18). En la medida en que el artículo 23 prevé el nombramiento de Auditores por el Auditor General, previa comparecencia de éste ante las Cortes de Aragón en los términos previstos en su Reglamento, dado su estatuto personal y el tenor de sus funciones (art. 24), dicho carácter unipersonal queda matizado. La Ley, por lo demás, dedica su Título IV a las relaciones entre las Cortes y la Cámara: así el artículo 33 en punto a la tramitación de su informe anual, y el artículo 34, sobre la obligación que incumbe al Auditor General de comparecer ante las Cortes cuantas veces sea requerido para informar de los asuntos que éstas le soliciten.

Sin embargo, a pesar de haberse aprobado este régimen jurídico, la Cámara de Cuentas aragonesa no se ha puesto aún en funcionamiento; y, de hecho, el Reglamento de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997 aún hace referencia, en el Capítulo I de su Título XIV (arts. 214-216) al examen del Informe anual del Tribunal de Cuentas.

3.11. Castilla-La Mancha

Tal como acontecía en el caso del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, estamos ante una Comunidad Autónoma cuyo Estatuto, aprobado por L.O. 9/1982, de 10 de agosto, y objeto de sucesivas modificaciones, no contiene ningún tipo de disposición sobre la Sindicatura de Cuentas, creada a partir de la aprobación de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, la cual ha sido modificada por la Ley 13/2007, de 8 de noviembre. Al frente de la misma se encuentra el Síndico de Cuentas, que será elegido por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha por 3/5 de sus miembros en primera votación, o por mayoría absoluta en segunda (art. 3.4), por un período de seis años, pudiendo ser reelegido por períodos iguales (art. 3.1); nuevamente, la existencia de Auditores con funciones auxiliares y de propuesta (arts. 5-6) nos conduce a conclusiones idénticas a las que exponíamos para la Cámara aragonesa.

Las relaciones entre las Cortes y la Sindicatura de Cuentas no presentan ninguna peculiaridad, al prever el artículo 26 de la Ley, único de su Título IV, la rendición, por ésta y ante aquéllas, de una memoria de las actuaciones realizadas en el año inmediato anterior, así como la obligación del Síndico de Cuentas de comparecer ante las Cortes cuantas veces sea requerido para informar de los asuntos que las mismas le soliciten.

El Capítulo IV del Título XII del Reglamento de las Cortes de 16 de octubre de 1997 aborda este aspecto relacional en detalle. Su artículo 207 regula la tramitación del informe anual de la Sindicatura sobre la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que la Mesa de las Cortes remitirá a la Comisión competente para que emita dictamen (ap. 1); el informe anual podrá ser presentado por el Síndico de Cuentas en los términos del apartado 2, y una vez realizada la comparecencia, en el plazo de veinte días se producirá el debate en Comisión (ap. 3), con un régimen de las propuestas de resolución (aps. 4-6) similar al de las Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, si bien el dictamen de la Comisión, con las propuestas de resolución aprobadas, se somete al Pleno (ap. 7). El artículo 208 se ocupa de la rendición y presentación de la memoria anual de la Sindicatura, que contendrá el programa anual de actuaciones; y el artículo 209 del debate de los informes definitivos que se emitan por el órgano fiscalizador a iniciativa del Pleno de las Cortes.

3.12. Canarias

El Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 10/1982, de 10 de agosto, vio introducido en él, merced a la reforma operada por L.O. 4/1996, de 30 de diciembre, el artículo 61.2, en el que se crea la Audiencia de Cuentas. Según el precepto, la Audiencia de Cuentas, dependiente del Parlamento de Canarias, realiza las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Canarias, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución; y ejerce sus funciones por delegación del Parlamento en el examen y comprobación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma Canaria. De igual modo, el artículo 37 de la Proposición de reforma del Estatuto, caducada a la expiración del mandato de las Cortes Generales en su VIII Legislatura, también contenía la previsión de este órgano.

El precepto estatutario se remite a una Ley del Parlamento de Canarias para la regulación de la organización y funcionamiento de la Audiencia de Cuentas: se trata de la Ley 4/1989, de 2 de mayo, modificada por las Leyes 9/1997, de 9 de julio; 2/2000, de 17 de julio; 2/2002, de 27 de marzo. Al igual que en los casos valenciano y aragonés, el Preámbulo de la Ley señala los precursores históricos de la Audiencia, situándolos en el Fuero de Gran Canaria (1494) y en las ordenanzas de la isla de Tenerife (1540); así como en la Real Audiencia de Canarias, ya en el s. XVIII.

Según el artículo 21.1 de la Ley, la Audiencia está integrada por cinco auditores elegidos por el Parlamento de Canarias por mayoría de 3/5, renovándose por períodos de tres y dos años las 3 y 2/5 partes sucesivamente, con un mandato, dice el artículo 21.2, de cinco años. Según el artículo 195.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias de 17 de abril de 1991, los candidatos a los que corresponda ser propuestos comparecerán previamente ante la Comisión parlamentaria competente –entendemos que la de Presupuestos y Hacienda– a los efectos de verificar su idoneidad para ocupar el cargo para el que se les propone. El Presidente de la Audiencia de Cuentas será elegido entre sus miembros, por mayoría absoluta, en votación secreta que efectuarán los auditores, proponiéndose su nombramiento al Presidente de la Comunidad Autónoma; su mandato será de tres años, pudiendo ser reelegido (art. 26.1 de la Ley).

Dentro del Título V de la Ley, sobre relaciones institucionales, el artículo 39 dispone que las relaciones entre la Audiencia de Cuentas y el Parlamento se canalizarán a través de la Comisión de Presupuestos y Hacienda; en tanto que el artículo 40 atribuye a dicha Comisión la facultad de solicitar informes, memorias o dictámenes, siempre que el acuerdo de petición se apruebe por mayoría simple de sus miembros que, a su vez, representen, al menos, 1/3 de los miembros de la misma.

El Título XVI del Reglamento del Parlamento regula, por fin, el ejercicio de la competencia del mismo en materia de fiscalización económico-financiera del sector público. Según el artículo 186, los informes elevados por la Audiencia de Cuentas como consecuencia del ejercicio de su actividad fiscalizadora serán remitidos por la Mesa del Parlamento a la Comisión de Presupuestos y Hacienda (ap. 1); el trámite en la Comisión se iniciará con la presentación del informe por el Presidente de la Audiencia de Cuentas, comparecencia que se regula en los apartados 2-3, para habilitar el apartado 4 a la presentación de propuestas de resolución por los Grupos Parlamentarios. El régimen de su debate y votación es muy similar al de las Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, remitiéndose a él el de las propuestas concernientes al informe sobre la Cuenta General, que incluirán, en su caso, pronunciamiento sobre su aprobación, elevándose las mismas al Pleno (aps. 5 y 6).

Los otros dos preceptos del citado Título del Reglamento del Parlamento se refieren, respectivamente, al ejercicio de la iniciativa fiscalizadora (art. 187); y a la remisión, por la Audiencia de Cuentas, del programa de actuaciones de fiscalización a la Comisión de Presupuestos y Hacienda, al inicio de cada ejercicio presupuestario (art. 188.1), reconociéndose la potestad genérica de dicha Comisión, de solicitar de la Audiencia de Cuentas la realización de informes, memorias y dictámenes adicionales al programa presentado (art. 188.2).

3.13. Navarra

La regulación esencial de la Cámara de Comptos se encuentra en el artículo 18 de la L.O. 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (L.O.R.A.F.N.A.). Antes de entrar en su examen, es oportuno recordar que se trata del órgano de control de cuentas más

antiguo de España y uno de los que primeros conocidos en Europa: de inspiración francesa, fue fundada por el rey Carlos II de Navarra en una época en que el Reino tenía entabladas guerras con múltiples enemigos, con la finalidad de reforzar el control de las finanzas reales dada la difícil situación económica, mediante la Ordenanza de 18 de febrero de 1365, por la que se creó un órgano permanente al que el Rey otorgó un gran poder y cuyas funciones lo convirtieron en la institución hacendística por excelencia del Reino de Navarra⁷⁰.

Pasando ya al Derecho positivo vigente, el citado precepto de la L.O.R.A.F.N.A. sitúa a la Cámara de Comptos como órgano dependiente del Parlamento de Navarra, correspondiéndole las competencias previstas en su Ley constitutiva y en las que la modifiquen o desarrollen (ap. 2, p.1.º). Sus funciones vienen ya prefiguradas en dicha norma: previamente al conocimiento y aprobación de las Cuentas de la Comunidad Foral y del sector público dependiente de la misma por el Parlamento de Navarra, la Cámara efectuará su examen y censura emitiendo dictamen para el Parlamento, e igualmente informará sobre las Cuentas y la gestión económica de las Corporaciones Locales de Navarra (ap. 2, pp.2.º y 3.º). Sin perjuicio de todo lo anterior, la Cámara de Comptos remitirá sus actuaciones al Tribunal de Cuentas, cuyo dictamen será enviado con su respectivo expediente al Parlamento de Navarra para que éste, en su caso, adopte las medidas que procedan (ap. 3). Finalmente, el apartado 4, p.2.º establece que si, en el ejercicio de su función fiscalizadora, la Cámara advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad contable, dará traslado de las actuaciones al Tribunal de Cuentas.

La norma a la que se remite el artículo 18.2, p.1.º de la L.O.R.A.F.N.A. es la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, modificada por la Ley Foral 6/1991, de 26 de febrero. Sus artículos 15.1 y 25.1 disponen que el Presidente de la Cámara será nombrado por el Parlamento de Navarra por un período de seis años; *ex* artículo 25.3, se exigirá mayoría absoluta en la primera votación y superación por mayor número de votos o mayoría simple en segunda, si, respectivamente, hay varios candidatos o uno solo. Este extremo se halla asimismo regulado en el Capítulo II del Título XV del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado por Acuerdo de la Mesa de 8 de octubre de 2007: en concreto, mientras que el artículo 208 se limita a disponer que el Presidente de la Cámara será elegido por el Parlamento, de acuerdo con lo que establezca su ley constitutiva o las que la modifiquen o desarrollen, el artículo 209 señala una serie de normas para tal elección, —que se sintetizan en que la misma tendrá lugar en el Pleno—, la forma y plazo de presentación y proclamación de candidatos al cargo y la remisión al sistema de votación secreta mediante papeletas establecido en el artículo 101.

Pese a su denominación de Presidente, que podría conducirnos a pensar en la Cámara de Comptos como una típica institución fiscalizadora de carácter colegiado, en realidad es unipersonal, pues para la asistencia al Presidente,

⁷⁰ Hemos recogido esta información del sitio web de la Cámara de Comptos, en concreto en los enlaces <http://www.cfnavarra.es/camara.comptos/cas/> y <http://www.cfnavarra.es/camara.comptos/cas/historia.asp>.

verdadero titular de la institución, el artículo 16 de la Ley Foral configura a los Auditores como órganos de investigación e inspección, con un elenco de funciones a partir del cual puede concluirse que la Cámara ha sido el modelo de los órganos unipersonales de control externo ya analizados, si bien su estatuto personal y requisitos de elección (arts. 28-29) los diferencian netamente de los mismos.

Además de la regulación de la propia Ley Foral, a la que nos remitimos en lo que concierne a las relaciones entre Parlamento y Cámara de Comptos, es importante, de nuevo, tener en cuenta las disposiciones del Reglamento del Parlamento.

Así, el Capítulo I de su Título XIV disciplina la solicitud de asesoramiento de la Cámara de Comptos y las comparencias de su Presidente. Según el artículo 203, el Parlamento, a través del Pleno, de sus Comisiones y de la Mesa y Junta de Portavoces, podrá solicitar de la Cámara de Comptos los asesoramientos e informes técnicos necesarios que sirvan de base a sus actuaciones, recabando la comparencia del Presidente de la Cámara, cuando lo estime procedente (ap. 1); el Presidente podrá, por propia iniciativa, solicitar su comparencia ante los órganos citados, cuando estime oportuno poner en conocimiento del Parlamento algún asunto propio de la competencia de la Cámara (ap. 2). El apartado 3 del artículo 203 se refiere a la comparencia del Presidente de la Cámara ante la Comisión de Economía y Hacienda en el supuesto establecido en el artículo 156.2 del Reglamento, esto es, la relativa al dictamen de la Cámara en torno al proyecto de Ley Foral sobre las Cuentas Generales. Por último, según el artículo 204 del Reglamento, los informes que la Cámara de Comptos realice en el ejercicio de sus funciones serán remitidos al Presidente del Parlamento para su traslado al órgano parlamentario competente para conocer del que se trate.

3.14. Extremadura

El artículo 53 del Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 1/1983, de 25 de febrero, objeto de modificación por L.O. 12/1999, de 6 de mayo, ordena que una Ley de la Asamblea cree y regule el régimen jurídico y el funcionamiento de un órgano de control económico y presupuestario de las instituciones de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las atribuciones del Tribunal de Cuentas del Estado. Sin embargo, a pesar de tal mandato estatutario y hasta donde tenemos noticia, no se ha aprobado la citada norma con rango de ley, ni existe tampoco ninguna disposición al respecto en el Reglamento de la Asamblea de 7 de septiembre de 1983.

3.15. Illes Balears

El Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 2/1983, de 25 de febrero, reformado en profundidad por la L.O. 1/2007, de 28 de febrero, dedica a la

Sindicatura de Comptes o Sindicatura de Cuentas su artículo 82. Según su apartado 1, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Tribunal de Cuentas, la Sindicatura es el órgano al cual corresponde la fiscalización externa de la actividad económica, financiera y contable del sector público de las Illes Balears. La Sindicatura, continúa el apartado 2, estará formada por tres Síndicos, elegidos por el Parlamento por mayoría de 3/5 de los Diputados; finalmente, el apartado 3 se remite a una Ley del Parlamento para la regulación de su funcionamiento y organización.

Otros preceptos del Estatuto se refieren incidentalmente a esta cuestión: así, el artículo 50.7, cuando atribuye al Parlamento la competencia de examinar y aprobar las cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del control que pueda corresponder a otros organismos del Estado o de la Comunidad; o el artículo 135.2, que vuelve a aludir a tal control bajo la misma fórmula indirecta, aunque mencionando al Tribunal de Cuentas.

La regulación legal de la Sindicatura se encuentra en la Ley 4/2004, de 2 de abril, que derogó la Ley 1/1987, de 18 de febrero. Su Exposición de Motivos es ciertamente prolija en la narración de los antecedentes históricos, por lo que a ella nos remitimos, no sin dejar constancia aquí de la importante referencia que hace de los *oydors de comptes*, institución cuyo nacimiento es paralelo al de la instauración del Reino de Mallorca y a la fundación de su Municipio capital en 1249.

Según el artículo 17.1 de la Ley 4/2004, los síndicos, en número de tres, serán elegidos por el Parlamento de las Illes Balears mediante votación por mayoría de 3/5, teniendo su mandato una duración de seis años, con posibilidad de reelección (art. 17.2). El síndico mayor, dice el art. 23.1, será nombrado por el Presidente de la Comunidad Autónoma, de entre los síndicos elegidos por el Parlamento, y a propuesta del Consejo de la Sindicatura, que es el órgano colegiado de la misma, siendo su mandato de tres años, y pudiendo asimismo ser reelegido. Dentro del Título V, sobre relaciones institucionales, el artículo 37 dispone que las relaciones de la Sindicatura con el Parlamento se producirán a través de la Comisión competente en materia de Hacienda y Presupuestos (ap. 1), y que los síndicos comparecerán ante cualesquiera de los órganos del Parlamento cuantas veces sean requeridos para informar de los asuntos que les sean solicitados (ap. 2). Por lo demás, el Reglamento del Parlamento, de 23 de junio de 1986, no contiene referencias específicas a esta institución autonómica de control, por cuanto sus artículos 172-173 se destinan al examen del Informe anual del Tribunal de Cuentas.

3.16. Castilla y León

El Estatuto de Autonomía aprobado por L.O. 4/1983, de 25 de reforma y nueva redacción por la L.O. 14/2007, de 30 de noviembre, considera al Consejo de Cuentas una institución propia de la Comunidad (art. 19.2), dedicándole específicamente el artículo 90: según su apartado 1, el Consejo, dependiente de las Cortes de Castilla y León, realizará las funcio-

nes de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Tribunal de Cuentas de acuerdo con la Constitución. Su apartado 2 remite a una ley de Cortes para la regulación de sus competencias, organización y funcionamiento.

La Ley 2/2002, de 9 de abril, desarrolla tal mandato, contenido ya en el artículo 51.2 del Estatuto previamente a su reforma. El órgano fiscalizador castellano-leonés está integrado por cinco Consejeros (art. 19.1), que serán elegidos por las Cortes de Castilla y León, por un período de seis años, en votación conjunta de los candidatos que corresponda presentar a los Grupos Parlamentarios en proporción al número de Procuradores integrado en cada uno de ellos; los candidatos se entenderán designados si alcanzan el voto favorable de los 3/5 de la Cámara en primera votación o de la mayoría absoluta en segunda votación, si fuere necesaria (art. 22.1), apuntando el artículo 22.3 a su posible reelección. En cuanto al Presidente, será designado por las Cortes de Castilla y León por mayoría absoluta a propuesta del Pleno del Consejo entre sus miembros y por un período de tres años, pudiendo ser reelegido por un período igual (art. 21.1).

La citada Ley no tiene un Título especialmente dedicado a las relaciones entre las Cortes de Castilla y León y el Consejo de Cuentas, que sí seguimos encontrando en el Reglamento parlamentario, tras la profunda revisión que sufrió por la reforma de 11 de mayo de 2005. En concreto, se halla tal materia en el Capítulo I del Título XI, conformado por su artículo 165, sobre examen de la Memoria anual del Consejo de Cuentas: la misma es objeto de debate y votación en la Comisión de Hacienda (ap. 2), iniciándose con su presentación por el Presidente del Consejo, y regulándose tal debate por el apartado 3; el apartado 4 prevé la presentación de propuestas de resolución, que la Mesa de la Comisión procederá a calificar y admitir a trámite cuando sean congruentes con la Memoria; el debate y votación siguen el orden de menor a mayor importancia numérica del Grupo Parlamentario proponente, excepto aquéllas que comporten el rechazo total del contenido de la Memoria, que deberán votarse en primer lugar (ap. 5).

3.17. Ceuta y Melilla

Ninguna de las Ciudades dotadas de Estatuto de Autonomía cuenta con órgano fiscalizador propio. El artículo 12.1.e) de ambos Estatutos –aprobados por las LL.OO. 1 y 2/2005, de 13 de marzo– asigna a las respectivas Asambleas la función de aprobar los presupuestos y cuentas de cada una de las Ciudades, sin perjuicio del control que corresponde al Tribunal de Cuentas. Ninguno de los dos Reglamentos -ni el de la Asamblea de Ceuta de 27 de diciembre de 2004, ni el de la Asamblea de Melilla de 27 de febrero de 2004- contiene disposición alguna sobre este particular.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. OTRA JURISPRUDENCIA

Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las funciones de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, ni sobre su Ley reguladora. Sin embargo, como comentábamos en la exégesis del p.1.º del artículo 44 del E.A.C.M., su jurisprudencia resulta ser un elemento esencial para la articulación de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de control externo, razón por la cual resulta plenamente aplicable al ámbito que aquí nos ocupa; en palabras de la S.T.C. 18/1991, de 31 de enero, «la cuestión relativa al reparto de competencias en lo que se refiere a fiscalización y enjuiciamiento contable ha de ser analizada a partir de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, que en esta materia comprende el artículo 136 de la Constitución y la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones estatutarias por las que se creen los correspondientes órganos autonómicos», resumiendo el carácter bifronte de las funciones que el Tribunal tiene constitucionalmente atribuidas en una gráfica expresión: «Cabe concluir, pues, que el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable».

En la referencia que tomamos aquí, destacaremos los Fundamentos Jurídicos más destacados de cada una de las resoluciones en las que se sienta la doctrina constitucional relevante sobre la materia⁷¹.

— S.T.C. 187/1988, de 17 de octubre (sobre el alcance de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y sus homólogos autonómicos):

«La interpretación de dicho artículo 136.1 C. E., párrafo 1.º, puesto en relación con el resto del precepto, permite llegar a las siguientes conclusiones:

- a) Que si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones Locales, el ámbito principal y preferente de su ejercicio es el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal.
- b) Que si bien el Tribunal de Cuentas es el organismo fiscalizador de la actividad financiera pública, no tiene por qué ser el único. Lo que exige el artículo 136.1 C.E. es que, de existir diversos órganos fiscalizadores, el Tribunal en cuestión mantenga frente a los mismos una relación de supremacía.
- c) Que, por lo tanto, en cuanto al control financiero de las Corporaciones Locales que ahora nos ocupa, es conforme al artículo 136.1 C.E. la existencia de otros órganos fiscalizadores de la actividad

⁷¹ Nos guiamos aquí por PULIDO QUECEDO (ed.), *La Constitución Española. Con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (4.ª ed.), Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

financiera de las Corporaciones Locales, distintos del Tribunal de Cuentas, aunque con la condición ya señalada de que este último mantenga su posición de supremacía frente a los primeros.

- d) Que, según se deduce de lo anterior, la competencia que a esos otros órganos fiscalizadores pueda atribuirse sobre las Corporaciones Locales no excluye ni es incompatible con la que al Tribunal de Cuentas pueda corresponder sobre esas mismas Administraciones Públicas» [F.J. 8.º; doctrina seguida por la S.T.C. 18/1991, de 31 de enero, F.J. 3.º].

— **S.T.C. 187/1988, de 17 de octubre** (sobre la fiscalización de las Entidades Locales):

«En la Constitución no existe un precepto que disponga clara y expresamente para las Corporaciones Locales lo que para las Comunidades Autónomas establece el artículo 153.d), a saber, que es el Tribunal de Cuentas a quien corresponde su control “económico y presupuestario” externo.

Tal falta de atribución expresa al mismo, de la competencia sobre las Corporaciones Locales, se manifiesta también en la propia redacción del artículo 136 C.E. En su apartado primero, párrafo segundo, se hace referencia al examen y comprobación por dicho Tribunal de la “Cuenta General del Estado”, pero no al examen de cuenta alguna de las Corporaciones Locales. Y en el apartado 2 se dispone la rendición al Tribunal de Cuentas, y la censura por éste, de “las cuentas del Estado y del sector público estatal”, sin referencia alguna tampoco a las cuentas de las Corporaciones Locales.

Pero también es cierto que el apartado 1, párrafo 1.º, del mismo artículo 136 atribuye al Tribunal de Cuentas el carácter de “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”, y que la referencia al “sector público” que tal cualificación incluye significa que las Corporaciones Locales, indudablemente integradas —como el Estado— en el sector público, no quedan fuera del ámbito competencial del Tribunal de Cuentas [...].

El Abogado del Estado arguye que la exclusividad de la competencia estatal para supervisar la actuación de las Corporaciones Locales se ve confirmada en la Ley Orgánica 2/1982, cuyo artículo 1.2 califica al Tribunal de Cuentas como “único en su orden”. Pero tal calificativo, inexistente en la Constitución y de oscuro significado, ha de ser interpretado conforme a la misma. “Único en su orden” no puede significar único órgano fiscalizador del sector público, pues en tal caso carecería de sentido el rango de “supremo” que el artículo 136.1 C.E. y el artículo 1.1 de la misma Ley Orgánica atribuyen al Tribunal. El propio artículo 1.2 hace referencia a la existencia de “órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos”, órganos a los que también hace referencia el artículo 26.3 de la Ley. Si atendemos a la función fiscalizadora, sólo cabe entender dicha expresión en el sentido de que no existe ningún otro órgano fiscalizador de la actividad financiera pública equiparable por su rango al Tribunal de Cuentas, lo

cual sólo viene a suponer una reiteración de lo ya indicado con el calificativo de supremo.

La fiscalización externa de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas derivada del artículo 4.1.c) de la Ley Orgánica, que expresamente recogen el artículo 13.1 b) y la Disposición transitoria cuarta.1, y que también establece el artículo 115 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, no supone, pues, la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales. A diferencia de lo dispuesto para la “jurisdicción contable”, calificada de “exclusiva” por su artículo 17.1, no cabe entender que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas contengan precepto alguno que reserve en exclusiva para este Tribunal la fiscalización de dicha actividad».

[F.J. 8.º; doctrina seguida la S.T.C. 18/1991, de 31 de enero, F.J. 5.º]

“Finalmente, es preciso señalar que [...] no cabe derivar que la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas no pueda extenderse a los entes locales [...].

Como hemos puesto de manifiesto, la interpretación conjunta del mencionado precepto constitucional lleva a sostener que, si bien la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene su ámbito principal y preferente de ejercicio en la actividad financiera del Estado y del sector público estatal, puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones Locales. Y esta interpretación viene corroborada por la L.O. 2/1982, prevista en el apartado 4 de dicho precepto constitucional. Las referencias al sector público en relación con la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas aparecen en los artículos 1.1; 4; 9.1; 11; 13; 14 y 23.1 de la citada Ley Orgánica. El artículo 4.1.c) incluye, entre las entidades integrantes del sector público, a las Corporaciones Locales. Y existen otros preceptos [art. 13.1.b)] y Disposición transitoria cuarta.1) en los que se alude ya explícita e inequívocamente a la función fiscalizadora –o de “revisión contable”– del Tribunal de Cuentas sobre las Corporaciones Locales.

La actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye, pues, la que pueda ejercer el Estado, a través del Tribunal de Cuentas, en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia.

Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones Locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Dichos controles se concretan en la elaboración de informes o memorias, y su conocimiento puede interesar, para el ejercicio de sus respectivas competencias, aparte de a las propias Corporaciones Locales fiscalizadas, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y sus respectivas Cámaras legislativas. Todo ello sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores, y del empleo, en su caso, de las técnicas tendentes a reducir a unidad la actuación de uno y otros y a evitar duplicidades innecesarias o dis-

funcionalidades, que serían contrarias a los criterios de eficiencia y economía enunciados en el artículo 31.2 de la Constitución».

[F.J. 12.º, citado en la S.T.C. 18/1991, de 31 de enero, F.J. 3.º]

- **S.T.C. 214/1989, de 21 de diciembre** (sobre la fiscalización de las Entidades Locales, a propósito de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local):

«Las consideraciones precedentes [basadas en la S.T.C. 187/1988, de 17 de octubre, FFJJ. 8.º y 12.º] obligan a afirmar que el artículo 115 de la L.R.B.R.L. no incurre en inconstitucionalidad al establecer que “la fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades locales corresponde al Tribunal de Cuentas, con el alcance y condiciones que establece la Ley Orgánica que lo regula y sin perjuicio de los supuestos de delegación previstos en la misma”».

[F.J. 28.º; seguida por la S.T.C. 385/1993, de 23 de diciembre, F.J. 7.º, en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril]

- **S.T.C. 18/1991, de 31 de enero** (sobre la fiscalización de las Corporaciones de Derecho Público):

«De acuerdo con lo dicho más arriba, la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, aunque sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores. La existencia de éstos, pues, y la extensión de sus funciones a diversos ámbitos del sector público no transgredirá el reparto constitucional y estatutario de competencias en tanto dispongan de habilitación estatutaria y no impidan la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en dichos ámbitos, o contradigan la posición de supremacía del Tribunal al respecto. El artículo 136.1 C.E. y el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1982 definen al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador del sector público, y el artículo 4 de la Ley Orgánica establece que las Comunidades Autónomas se integran en ese sector. Ahora bien, en virtud de los razonamientos expuestos en la reiteradamente citada S.T.C. 187/1988, ello no implica una reserva en exclusiva en favor del Tribunal de Cuentas de la fiscalización del sector público ni en consecuencia, de las Corporaciones de Derecho Público o Administración Corporativa que [...] quedan incluidas en el mismo.

Esta ausencia de reserva constitucional permite, en consecuencia que la actividad fiscalizadora sobre las Corporaciones de Derecho Público pueda ser ejercida (sin perjuicio de la posición de supremacía del Tribunal de Cuentas en cuanto a la

fiscalización del sector público) por órganos de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias asumidas en sus Estatutos. [...]. Tampoco puede apreciarse que contravenga las delimitaciones competenciales en favor del Tribunal de Cuentas que se deriven del artículo 136.1 de la Constitución, ya que de ellas no resulta, como se dijo, la exigencia de un monopolio por el Tribunal de la fiscalización externa del sector público. Y, finalmente, no hay ninguna razón para estimar que el artículo impugnado niegue o impida la posición de supremacía de ese Tribunal prevista en el artículo 136.1 de la Constitución. De manera que no procede considerar inconstitucional por vicio de incompetencia que la Ley autonómica encomiende al Consejo de Cuentas funciones de fiscalización sobre las Corporaciones de Derecho Público de que se trata, funciones que se integran sin dificultad en el ámbito competencial autonómico [...]» [F.J. 6.º].

- **S.T.C. 190/2000, de 13 de julio** (sobre el control de las subvenciones):

«En lo relativo a las actividades de control “previstas en la legislación del Tribunal de Cuentas”, nada puede oponerse a ellas desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias. En efecto, partiendo de que “el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público” (art. 136.1 C.E.), hemos afirmado “que la Constitución no exige que el Tribunal de Cuentas sea el único órgano fiscalizador de la actividad financiera pública, pero sí que mantenga una relación de supremacía frente a otros órganos fiscalizadores”, de modo que dicho Tribunal “es supremo pero no único cuando fiscaliza” (S.T.C. 18/1991, de 31 de enero, F. 2). En conclusión, la referencia que contiene este artículo a la función fiscalizadora prevista “en la legislación del Tribunal de Cuentas” es plenamente constitucional, máxime cuando el artículo 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento de dicho Tribunal, señala que “los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y evite la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras” (apartado 1), debiendo dichos órganos autonómicos remitir al Tribunal de Cuentas “los resultados individualizados del examen, comprobación y censura de las cuentas de todas las entidades del sector público autonómico” (apartado 2)».

F.J. 11.º.h); en el mismo sentido, Ss.T.C. 98/2001, de 5 de abril, F.J. 8.º.k); y 77/2004, de 29 de abril, F.J. 6.º.i)]

- **S.T.C. 18/1991, de 31 de enero** (sobre la actividad instructora en la función de enjuiciamiento contable, atribuida a un órgano autonómico de control externo):

«Las actividades de “instrucción de procedimientos jurisdiccionales” aparecen estrechamente vinculadas al enjuiciamiento estricto por responsabilidad»

des contables lo que se deduce, tanto de las disposiciones al respecto de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, como de la posterior Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de ese Tribunal.

En esta última, que se refiere extensivamente a las actividades de instrucción, éstas se configuran claramente; como una fase preliminar preparatoria del juicio de cuentas. En efecto, si bien su regulación se contiene en el Capítulo Noveno del Título IV de la Ley, relativo a la función fiscalizadora del Tribunal, la instrucción se configura como claramente separada de los procedimientos de fiscalización en sentido estricto, y ordenada a preparar la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas [...].

Como se colige fácilmente se trata de actuaciones que no pueden reputarse de fiscalizadoras sino como directamente orientadas al enjuiciamiento y en su caso exigencia de responsabilidad y por tanto incluidas en el procedimiento enjuiciador y reservadas al Tribunal de Cuentas. Ello se ve corroborado por la Ley Orgánica del mismo que encomienda a este órgano los procedimientos de instrucción (art. 26) y si no excluye que la instrucción pueda llevarse a cabo por órganos de fiscalización de Comunidades Autónomas ello procederá como expresamente prevé la Ley Orgánica 2/1982 en su artículo 26.3 por delegación del Tribunal de Cuentas» [F.J. 4.º].

Por lo que respecta a las Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, su jurisdicción sobre los actos materialmente administrativos producidos por la Cámara de Cuentas a través de sus órganos, y que pongan fin a la vía administrativa, se desprende de la D.A. Primera.4 de la L.C.C.C.M., que no hace sino recoger la atribución de competencia objetiva a dicha Sala ex artículos 74.1.c) de la L.O.P.J. (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio) y 10.1.c) de la L.J.C.A. Finalizamos nuestro comentario con un listado de algunas de las resoluciones más destacables, siguiendo criterios de orden cronológico y material:

— **S.T.S.J.M. de 21 de junio de 2002:** inadmisión del recurso contencioso-administrativo por la vía procesal de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, contra la Resolución del Secretario General de la Cámara de Cuentas de 19 de abril de 2001, que aconsejaba el rechazo de la constitución de la Sección Sindical de la Federación de Servicios y Administraciones de CC.OO. en la Cámara de Cuentas.

— **S.T.S.J.M. de 24 de marzo de 2004:** inadmisión, por falta de jurisdicción, del recurso contencioso-administrativo presentado por el Ayuntamiento de Fuenlabrada contra el Acuerdo de la Comisión de Presidencia, Hacienda y Presupuestos de la Asamblea de Madrid de 20 de marzo de 2001, de solicitar, en aplicación del artículo 45 de la L.O.T.Cu., el ejercicio de la función de fiscalización de dicho Tribunal respecto de la actividad económica y financiera del Ayuntamiento de Fuenlabrada, de los Organismos Autónomos dependientes del mismo y de las Sociedades municipi-

pales y participadas durante el período comprendido entre 1987 y 1999 y, en aplicación de la D.A. Tercera de la L.C.C.C.M., la fiscalización de la misma actividad durante el ejercicio 2000.

— **S.T.S.J.M. de 21 de febrero de 2004:** desestimación del recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid de 6 de abril de 2001, por la que se hace pública la Relación de Puestos de Trabajo (R.P.T.) del personal al servicio de la misma.

Según esta Sentencia, aunque el Capítulo II del Título V de la L.C.C.C.M. no haga referencia al personal laboral, la R.P.T. de ésta puede contemplar determinados puestos a cubrir por personal laboral, los cuales tienen asignadas funciones específicas propias de oficios, que no desarrollan los funcionarios; ninguno de los puestos a ocupar por personal eventual en la R.P.T. está reservado a funcionarios, sino que, por el contrario, todos esos puestos tienen señalada como forma de provisión la clave "I", que significa «indistinto para personal funcionario o eventual», por lo que no se vulnera la previsión del artículo 38.2 de la L.C.C.C.M., y por otra parte, los puestos asignados a personal eventual en la R.P.T. se pueden entender comprendidos entre los de confianza o de asesoramiento. La Comunidad de Madrid ha optado por el sistema de libre designación para cubrir puestos de niveles altos, y el artículo 49 de la L.F.P.C.M. dice que se proveerán por uno u otro sistema, de conformidad con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo, pero sin establecer un concreto límite numérico.

Por lo demás, el artículo 34.1 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, excluye de la obligatoriedad de la negociación colectiva, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas. La Resolución tenía como contenido esencial la concreción y definición de los puestos de trabajo del personal funcionario y laboral al servicio de la Cámara de Cuentas, lo que nos sitúa en el campo de la potestad de autoorganización de la Administración, a tenor de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 30/1992. Las condiciones de trabajo hacen referencia a la jornada de trabajo, calendario laboral, horario y turnos, descanso semanal, licencias, vacaciones y permisos, prestaciones sociales, etc., sin que la R.P.T. haga referencia o afecte en modo alguno a las condiciones de trabajo de los puestos de trabajo que en ella se definen.

— **S.T.S.J.M. de 18 de marzo de 2004:** desestimación del recurso contencioso-administrativo presentado contra la Resolución de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de 9 de abril de 2001, por la que se anuncia convocatoria pública para proveer puestos de trabajo en este órgano por el sistema de libre designación.

En consecuencia con la Sentencia anterior, si la R.P.T. se estimó ajustada a Derecho, la Resolución aquí impugnada se limita a cubrir dichos puestos entre funcionarios de las Administraciones Públicas estatal, autonómica y local, así como los pertenecientes a los Cuerpos de funcionarios del Tribunal de Cuentas y de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, por lo que ningún reproche cabe hacer en cuanto a las concretas

plazas que se ofertan. La motivación sobre el procedimiento de selección ha de estar referida a la R.P.T., y asignado en ella el procedimiento de libre designación para la provisión de los puestos de trabajo que se sacan a concurso, la convocatoria no es sino ejecución y cumplimiento de lo ya previsto, por lo que no cabe la nulidad o anulabilidad que se pretende, con base en argumentos que podrían referirse a la R.P.T. pero no al concurso para la provisión de los puestos.

— **S.T.S.J.M. de 18 de octubre de 2004:** desestimación del recurso contencioso-administrativo presentado contra la Resolución de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de 17 de diciembre de 2001, por la que se hace pública la adjudicación de puestos de trabajo de funcionarios al servicio de la misma.

— **S.T.S.J.M. de 11 de noviembre de 2004:** desestimación del recurso contencioso-administrativo presentado contra la Resolución de la Presidencia de la Cámara de Cuentas de 17 de diciembre de 2001, por la que se resuelve el concurso específico de méritos para la provisión de puestos de trabajo entre funcionarios de las Administraciones Públicas, convocado por Resolución de 25 de junio de 2001.

— **S.T.S.J.M. de 18 de mayo de 2007:** inadmisión, por falta de jurisdicción, del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 17 de mayo de 2004, por el que se toma conocimiento y se da traslado de la renuncia del Presidente de la Cámara de Cuentas a dicha Institución.

En este supuesto, se impugna un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, en el que no se toma decisión de clase alguna, ni se cierra ningún procedimiento, sino que la misma se limita a tomar conocimiento de la renuncia efectuada por el hoy actor al cargo, que venía ostentando, de Presidente de la Cámara de Cuentas y a dar traslado de dicha renuncia a la Cámara a los efectos previstos en el artículo 26.1 de la L.C.C.C.M. Dicho Acuerdo no constituye materia de personal, ni afecta a la administración y gestión patrimonial, por lo que es clara la inadmisibilidad del recurso por incompetencia jurisdiccional.

TÍTULO IV DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Artículo 45

En el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, el Tribunal Superior de Justicia es el órgano jurisdiccional ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto y las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial. Todo ello, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123.1 de la Constitución.

COMENTARIO¹

JESÚS CUDEREO BLAS

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo en cuestión reproduce lo dispuesto en el artículo 152 de la Constitución. La composición y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia se

¹ Tras la modificación efectuada por la Ley Orgánica 5/1998, de 8 de julio, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dedica su Título IV a la «Organización Judicial», comprendiendo los artículos 45 a 50, ambos inclusive.

La rúbrica del mencionado Título es idéntica a la de los Estatutos de Autonomía de **Castilla y León** (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero) y **Extremadura** (Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero). Por su parte, en el de **Galicia** (Ley Orgánica 1/1981, de 4 de abril), **Asturias** (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre), **Cantabria** (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre), **País Vasco** (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), **Navarra** (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral), **La Rioja** (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio), **Castilla-La Mancha** (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto), **Comunidad Valenciana** (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), **Región de Murcia** (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio) y **Canarias** (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto) se ha optado por la rúbrica «De la Administración de Justicia». En el de **Andalucía** (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) y en el de **Cataluña** (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) se utiliza la expresión «Del Poder Judicial» (en Andalucía o Cataluña, respectivamente), en similares términos a la de «Del Poder Judicial en las **Islas Baleares**» del Título VI del Estatuto de esta Comunidad (tras reforma operada por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero). Por último, en **Aragón** (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) el Título III emplea la rúbrica «De la Justicia» y dedica sus dos capítulos al «Poder Judicial en Aragón» y a «la Administración de Justicia».

En cualquier caso, sea cual sea la fórmula empleada («Organización Judicial», «Administración de Justicia» o «Poder Judicial»), el contenido de los correspondientes preceptos estatutarios debe atemperarse a la regulación constitucional contenida en los Títulos VI («Del Poder Judicial, artículos 117 a 127) y VIII («De la Organización Territorial del Estado», artículos 137 a 158) de la Constitución, cuestión sobre la que volveremos a analizar los artículos que integran el Título IV del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

regulan exhaustivamente en el Capítulo III del Título IV de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (artículos 70 a 79) y en las correspondientes Leyes procesales de los diversos órganos jurisdiccionales (Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley de Enjuiciamiento Criminal, Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Ley de Procedimiento Laboral). Según estas normas, el Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma respectiva, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, tomará el nombre de la Comunidad Autónoma correspondiente y extenderá su jurisdicción al ámbito territorial de ésta.

En cuanto al alcance de la cláusula general contenida en el precepto que se analiza, según la cual el Tribunal Superior de Justicia, en su correspondiente ámbito territorial, «es el órgano jurisdiccional ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales», ha de señalarse, en primer lugar, que la misma es idéntica a la que aparece en el artículo 152 de la Constitución y coincidente con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a cuyo tenor el Tribunal Superior de Justicia «culminará la organización judicial en el ámbito territorial» de la correspondiente Comunidad Autónoma. Ello no obstante, no puede perderse de vista la verdadera **naturaleza jurídica** de este órgano jurisdiccional, pues los Tribunales Superiores de Justicia «no son órganos de la respectiva Comunidad Autónoma (STC 38/1982, fundamento jurídico 4), sino del Poder Judicial único que configura la Constitución (SSTC 56/1990 y 62/1990, fundamentos jurídicos 6.º y 4.º, respectivamente), al que se atribuye el ejercicio de la jurisdicción por los Juzgados y Tribunales que lo integran en todo el territorio español a tenor del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de abril de 1994).

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El artículo 70 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, señala que «el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma culminará la organización judicial en el ámbito territorial de aquélla, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo», añadiéndose en el artículo 71 del mismo Texto Legal que «tomará el nombre de la Comunidad Autónoma y extenderá su jurisdicción al ámbito territorial de ésta».

Evidentemente, la forma en que se actúe esa culminación de la organización judicial y la manera en que se desarrolle esa territorialidad (cuestión sobre la que volveremos) serán determinadas por la legislación reguladora de las competencias concretas, en los diversos órdenes jurisdiccionales, del Tribunal Superior de Justicia, lo que se regula en los artículos siguientes del propio Estatuto de Autonomía.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

La previsión de la existencia de un Tribunal Superior de Justicia y su configuración (coincidente con las exigencias constitucionales) son idénticas en el

Estatuto de Autonomía de Madrid y en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades españolas. Así, con simples diferencias de redacción, los Estatutos de Autonomía de Galicia (art. 21), Principado de Asturias (art. 36), Cantabria (art. 42), País Vasco (art. 34.1), Navarra (art. 59), La Rioja (art. 34), Castilla y León (art. 27), Castilla-La Mancha (art. 23), Aragón (art. 63), Comunidad Valenciana (art. 33), Región de Murcia (art. 34.2), Extremadura (art. 41), Canarias (art. 24) e Islas Baleares (art. 93) definen los Tribunales Superiores de Justicia como los órganos que culminan la organización judicial de la correspondiente Comunidad Autónoma en los términos establecidos en las correspondientes leyes procesales y sin perjuicio de la competencia que legalmente se atribuya al Tribunal Supremo.

También los Estatutos de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, art. 140) y Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, art. 95) recogen estas tres notas definitorias (culminación de la organización judicial en sus territorios, definición legal de sus competencias y reserva a favor del Tribunal Supremo), aunque añaden algún elemento más. Así: a) Atribuyen al Tribunal Superior de Justicia la competencia «para tutelar los derechos reconocidos por el presente Estatuto» (art. 140.1 del de Andalucía y 95.1 del de Cataluña²); b) Confieren «en exclusiva» al Tribunal Superior de Justicia correspondiente «la unificación del derecho» de Andalucía o de Cataluña (art. 140.3 y 95.3, respectivamente); c) Definen a dicho órgano como última instancia «de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial sea cual fuere el derecho invocado como aplicable» (art. 140.2 del de Andalucía y 95.2 del de Cataluña³); d) Otorgan al Tribunal Superior de Justicia la competencia para «la resolución de los recursos de revisión que autorice la ley contra resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales» de la correspondiente Comunidad (art. 140.3 del Estatuto andaluz y 95.4 del catalán⁴).

IV. JURISPRUDENCIA SOBRE EL PRECEPTO

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha encargado de delimitar con precisión el alcance de las dos notas esenciales que definen a los Tribunales Superiores de Justicia (su naturaleza y el significado de la territorialidad).

² En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/06 interpuesto contra determinados preceptos del Estatuto catalán y admitido a trámite por el Tribunal Constitucional, se cuestiona esta atribución por entender que no pueden las Comunidades Autónomas realizar directamente la atribución de esta competencia por corresponder exclusivamente al legislador estatal.

³ En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/06, ya citado, se combate la constitucionalidad de esta atribución competencial por asumir la Comunidad Autónoma directamente la competencia que viene reservada a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁴ En el mismo recurso se imputa al precepto la invasión de una competencia que corresponde en exclusividad al Estado.

Respecto de su configuración legal y constitucional, y como ya se apuntó, conviene insistir en la circunstancia de que los Tribunales Superiores de Justicia no son órganos de la respectiva Comunidad Autónoma (STC 38/1982, fundamento jurídico 4) sino del Poder Judicial único que configura la Constitución (SSTC 56/1990 y 62/1990, fundamentos jurídicos 6.º y 4.º, respectivamente), al que se atribuye el ejercicio de la jurisdicción por los Juzgados y Tribunales que lo integran en «todo el territorio español» (art. 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

En cuanto a la territorialidad, el hecho de que los Tribunales Superiores de Justicia extiendan su competencia al territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, «no entraña en modo alguno una correlativa restricción en la eficacia del fallo (...), de manera que los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia no sólo recaen aplicando el ordenamiento en su conjunto, sino que poseen eficacia en todo el territorio español» (STC 114/1994, de 14 de abril⁵).

⁵ Esta sentencia abordaba una cuestión de inconstitucionalidad deducida frente a la previsión, contenida en el artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a tenor de lo cual se otorgaba competencia a los Tribunales Superiores, en el ámbito contencioso administrativo, para conocer de recursos deducidos frente a actos dictados por la Administración del Estado. Para el Tribunal Constitucional, el artículo 152 CE nada dice sobre cuales sean las competencias objetivas que puedan corresponder a los Tribunales Superiores de Justicia, ya que su determinación corresponde al legislador, lo que permite que tales órganos judiciales extiendan su competencia a actos que se desenvuelven más allá del territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Artículo 46

Los órganos jurisdiccionales que ejercen su jurisdicción en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid extenderán su competencia:

a) En los ámbitos civil, penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

b) En el orden contencioso-administrativo, a los recursos contra actos o disposiciones de las Administraciones Públicas y contra las resoluciones judiciales que no estén atribuidas a las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo o de la Audiencia Nacional.

En todo caso, conocerán, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de los recursos que se deduzcan contra actos y disposiciones administrativos de los órganos de la Comunidad de Madrid.

c) A las cuestiones de competencia que se susciten entre los mismos.

En las restantes materias se podrá interponer, cuando proceda, y según lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación o el que corresponda según las leyes del Estado y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competencia y jurisdicción entre los Tribunales con sede en la Comunidad de Madrid y los del resto de España¹.

COMENTARIO

JESÚS CUDERO BLAS

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 46 se refiere a la competencia de los órganos judiciales de la Comunidad de Madrid en los cuatro órdenes jurisdiccionales a los que tal competencia se extiende (civil, penal, contencioso-administrativo y social).

El precepto comentado define positivamente la competencia en materia civil, penal y social y negativamente en lo que hace a la contencioso administrativa (pues atribuye la potestad a los órganos de la Comunidad de Madrid cuando no este atribuida ésta al Tribunal Supremo o a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional).

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

La determinación concreta de las competencias, en cuanto órganos del Poder Judicial, es cuestión que se determina por la Ley Orgánica del Poder Judicial y por las leyes procesales correspondientes a los distintos órdenes jurisdiccionales, normas a las que, como no podía ser de otra forma, expresamente se remite el Estatuto de Autonomía. Por lo demás, la atribución para resolver las cuestiones de competencia que se susciten entre órganos judiciales con sede en la Comunidad de Madrid es la consecuencia lógica de la culminación, por el Tribunal Superior de Justicia, de la organización judicial de la Comunidad Autónoma.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

2.1. Jurisdicción civil

Según el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo Civil: «a) 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 y contra los miembros de la Asamblea legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo; b) En única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de su cargo, contra todos o la mayor parte de los magistrados de una Audiencia Provincial o de cualesquiera de sus secciones; c) De las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la comunidad autónoma que no tenga otro superior común».

El mismo precepto otorga competencia a estas Salas, en el ámbito civil, para conocer de los recursos de casación y extraordinario de revisión respecto de materias de derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad Autónoma, atribución no recogida en el Estatuto de Madrid al carecer este territorio de derecho foral.

A ello debe añadirse la previsión contenida en el artículo 468 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, a cuyo tenor «las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, como Salas de lo Civil, de los recursos por infracción procesal contra sentencias y autos dictados por las Audiencias Provinciales que pongan fin a la segunda instancia»².

Respecto del «aforamiento», el artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía señala que la responsabilidad civil del Presidente del Consejo de Gobierno y de los Consejeros por actos cometidos en el ejercicio de sus cargos será exigible ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. Sin embargo, la de los

² El ejercicio de esta competencia está diferido por la Disposición Final Decimosexta de la propia Ley de Enjuiciamiento Civil hasta que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuya esta potestad a los Tribunales Superiores de Justicia, residenciándose mientras tanto en la Sala Primera del Tribunal Supremo.

Consejeros por hechos cometidos en el ámbito territorial de su jurisdicción será exigible ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

El resto de los órganos que integran la jurisdicción civil en la Comunidad de Madrid serían: los Juzgados de Paz (con sede en cada municipio donde no exista Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, con jurisdicción en el término correspondiente y con las competencias que les atribuye el artículo 47 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), los Juzgados de Primera Instancia o de Primera Instancia e Instrucción (con sede en los respectivos partidos judiciales y con las atribuciones definidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil), los Juzgados de lo Mercantil, los Juzgados Encargados del Registro Civil y la Audiencia Provincial de Madrid.

2.2. Jurisdicción Penal

Como Sala de lo Penal, el artículo 73.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye a este órgano las siguientes competencias: «a) El conocimiento de las causas penales que los Estatutos de Autonomía reservan al conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia; b) La instrucción y el fallo de las causas penales contra jueces, magistrados y miembros del Ministerio Fiscal por delitos o faltas cometidos en el ejercicio de su cargo en la comunidad autónoma, siempre que esta atribución no corresponda al Tribunal Supremo; c) El conocimiento de los recursos de apelación contra las resoluciones dictadas en primera instancia por las Audiencias Provinciales, así como el de todos aquellos previstos por las leyes; d) La decisión de las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden penal con sede en la comunidad autónoma que no tengan otro superior común».

Respecto del apartado a), el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid señala, en su artículo 11.6, que «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».

Por lo que se refiere a los miembros del Consejo de Gobierno, el artículo 25.1 del Estatuto señala que la responsabilidad penal del Presidente de Gobierno, Vicepresidentes y de los Consejeros será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, añadiendo que «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».

La regla de fuero especial ante el Tribunal Supremo (como la establecida en materia de responsabilidad civil) respeta las exigencias contenidas en los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que, en lo que se refiere a las competencias del Tribunal Supremo, prevé la de enjuiciamiento de las causas por delito o de los procesos de responsabilidad civil seguidos contra

Presidente o Consejeros de las Comunidades Autónomas cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía, como es el caso, haya previsto esta atribución.

El resto de la organización judicial en materia penal de la Comunidad de Madrid estaría constituida por los siguientes órganos con las competencias establecidas al respecto por la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Enjuiciamiento Criminal: Juzgados de Paz, Juzgados de Instrucción o de Primera Instancia e Instrucción, Juzgados de lo Penal, Juzgados de Violencia Sobre la Mujer, Juzgados de Menores, Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y Audiencia Provincial.

2.3. Jurisdicción contencioso administrativa

Según el artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con: «a) Los actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo; b) Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales; c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial; d) Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico administrativa; e) Las resoluciones dictadas en alzada por el Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos; f) Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones locales en los términos de la legislación electoral; g) Los convenios entre Administraciones públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma; h) La prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión; i) Los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior a Ministro o Secretario de Estado, en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa; j) Cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional». Conocerán, en segunda instancia, de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los correspondientes recursos de queja. También les corresponde, con arreglo a lo establecido en esta ley, el conocimiento de los recursos de revisión contra las sentencias firmes de los

Juzgados de lo Contencioso-administrativo. Conocerán de las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma. Conocerán del recurso de casación para la unificación de doctrina en los casos previstos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y del recurso de casación en interés de la ley en los casos previstos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Como puede fácilmente colegirse, es en esta jurisdicción donde mejor se aprecia que el requisito de la «territorialidad» no puede interpretarse en sentido restrictivo, sino en los términos más arriba señalados y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional citada.

Además, son órganos judiciales con sede en la Comunidad de Madrid los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, cuyas competencias aparecen definidas en el artículo 8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

2.4. Jurisdicción laboral

Según el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia conocerá: 1.º) En única instancia, de los procesos que la ley establezca sobre controversias que afecten a intereses de los trabajadores y empresarios en ámbito superior al de un Juzgado de lo Social y no superior al de la Comunidad Autónoma; 2.º) De los recursos que establezca la ley contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de lo Social de la comunidad autónoma, así como de los recursos de suplicación y los demás que prevé la ley contra las resoluciones de los juzgados de lo mercantil de la comunidad autónoma en materia laboral, y las que resuelvan los incidentes concursales que versen sobre la misma materia; 3.º) De las cuestiones de competencia que se susciten entre los Juzgados de lo Social de la Comunidad Autónoma.

Por último, los Juzgados de lo Social (de carácter provincial, con sede en la capital, aunque pueden constituirse en otras poblaciones cuando así lo exijan las necesidades del servicio) constituyen la primera instancia judicial en materia laboral.

2.5. Órganos judiciales con sede en la Comunidad de Madrid

En la actualidad, la Planta de los órganos judiciales con sede en la Comunidad Autónoma de Madrid es, a tenor de la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 28 de diciembre de 1988 (tras su última modificación efectuada en sus Anexos por Real Decreto 867/2007, de 2 de julio) la siguiente:

a) Tribunal Superior de Justicia: 70 Magistrados (Presidente y dos Magistrados en la Sala Civil y Penal, Presidente y cuarenta y cinco

Magistrados en la Sala de lo Contencioso Administrativo y Presidente y veinte Magistrados en la Sala de lo Social).

- b) Audiencia Provincial: 112 Magistrados.
- c) Juzgados de Primera Instancia e Instrucción: 263 órganos judiciales.
- d) Juzgados de lo Penal: 40 órganos judiciales.
- e) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo: 29 órganos judiciales.
- f) Juzgados de lo Social: 42 órganos judiciales.
- g) Juzgados de Vigilancia Penitenciaria: 5 órganos judiciales.
- h) Juzgados de Menores: 7 órganos judiciales.
- i) Juzgados de lo Mercantil: 7 órganos judiciales.
- j) Juzgados de Violencia sobre la Mujer: 4 órganos judiciales exclusivos.
- k) Registro Civil: 5 Magistrados.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

La previsión contenida en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid respecto de la competencia de los Tribunales Superiores de Justicia es idéntica a la recogida en los de Cantabria (art. 43), Castilla y León (art. 28), Castilla-La Mancha (art. 24), Asturias (art. 37), La Rioja (art. 36), Canarias (art. 26) y Comunidad Valenciana (art. 33).

En atención a la existencia de Derecho civil, foral o especial otros Estatutos contienen previsiones que afectan a dicho régimen. Así, en el Estatuto de Extremadura (art. 42) se atribuye competencia al Tribunal Superior de Justicia «en cuestiones relacionadas con el Fuero de Baylío y las demás instituciones de Derecho consuetudinario extremeño», en el de Navarra (art. 61) respecto de las «materias de Derecho Civil de Navarra», en el de Galicia (art. 22) en relación a las «materias de derecho civil gallego», en el de Murcia (art. 35) en cuanto al «Derecho consuetudinario murciano» y en el de las Islas Baleares (art. 94) en punto «al Derecho civil propio de las Illes Balears».

El Estatuto de Autonomía del País Vasco señala escuetamente que su Tribunal Superior de Justicia «se estructurará de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial» (art. 34.1). En los de Andalucía y Cataluña, por su parte, la regulación es idéntica a la del de Madrid en cuanto a los órdenes jurisdiccionales correspondientes, pero amplía las competencias, como ya se dijo, a «la unificación de la interpretación del Derecho autonómico» y a la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de la correspondiente Comunidad Autónoma.

IV. JURISPRUDENCIA SOBRE EL PRECEPTO

Por lo que se refiere al alcance de la competencia de la Sala de lo Civil y Penal, como Sala de lo Penal, para el enjuiciamiento de los miembros de la

Asamblea de Madrid, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid tiene declarado (Auto de 22 de octubre de 2003) que el «aforamiento» se mantiene mientras que el inculpado ostente la condición de diputado de la Asamblea de Madrid, de suerte que, extinguido el mandato del mismo, la competencia para el enjuiciamiento del delito supuestamente cometido corresponde a la Audiencia Provincial o al Juzgado de lo Penal correspondiente. Según el Auto citado, «lo contrario supondría una extensión del ámbito temporal de la prerrogativa, convirtiéndola predominantemente en privilegio personal, que redundaría en una desproporcionada e innecesaria alteración del régimen común del proceso penal», añadiendo que «esta prerrogativa ha de ser objeto –al igual que las restantes que conforman el estatuto del parlamentario– de una interpretación estricta en atención al interés que preserva, interés que decae cuando se pierde la condición de parlamentario».

Conviene precisar, por último, que en relación con la configuración de los órganos jurisdiccionales y de sus respectivas competencias, el Tribunal Constitucional ha sentado las siguientes premisas fundamentales: la primera, que la Constitución no sólo ha querido configurar el Poder Judicial en atención a los principios de unidad, exclusividad e independencia judicial, sino que también ha previsto diversas garantías «para asegurar la realización de aquellos, entre ellas, la reserva de Ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados» (artículo 122 CE), con la particularidad de que este precepto constitucional remite no a cualquier Ley orgánica, sino muy precisamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por tanto, es claro que únicamente corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial determinar la configuración definitiva de los Tribunales de Justicia (SSTC 38/1982, 254/1994 y 91/1998). La segunda, que no puede concluirse que se requiera rango de Ley orgánica para toda norma atributiva de competencia jurisdiccional a los diversos Tribunales ordinarios. La existencia de tales normas constituye «un presupuesto para la efectividad del derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, pero no representan un desarrollo del mismo en los términos del artículo 81.1 CE» (STC 93/1988), aunque sólo sea por el hecho de que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial (v. artículo 74.1), permite atribuir competencias «por ley» a determinados órganos jurisdiccionales.

Ni que decir tiene que esa norma con rango estatal (que determina la constitución, funcionamiento, competencias y gobierno de los Juzgados y Tribunales) ha de ser una ley estatal por exigencias del artículo 122 CE.

Artículo 47

1. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Presidente de la Comunidad ordenará la publicación de dicho nombramiento en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

2. El nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios del Tribunal Superior de Justicia se efectuará en la forma prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3. Corresponde al Estado, de conformidad con las leyes generales, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal¹

COMENTARIO

JESÚS CUDERO BLAS

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 47 se limita a enunciar las figuras del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados, Jueces y Secretarios y del Ministerio Fiscal y a remitirse, en cuanto a su regulación, a los preceptos correspondientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del Reglamento de la Carrera Judicial, del Estatuto del Cuerpo de Secretarios Judiciales y del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Salvo lo que después se dirá en relación con la propuesta de uno de los Magistrados que han de integrar la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, respecto de ninguno de estos órganos ostenta la Comunidad Autónoma –en lo que hace a su nombramiento, determinación de sus atribuciones o régimen legal– competencia directa, por lo que su regulación ha de buscarse en las correspondientes normas de ámbito estatal.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

2.1. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia

El artículo 336 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone lo siguiente: «1. Los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia se nombrarán

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

por un período de 5 años a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre Magistrados que hubieren prestado 10 años de servicios en la categoría, lo hubieren solicitado y lleven, al menos, 15 años perteneciendo a la Carrera Judicial. 2. El nombramiento de Presidente de un Tribunal Superior de Justicia tendrá efectos desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado, sin perjuicio de la preceptiva publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma».

El Presidente del Tribunal Superior «ostenta la representación del Poder Judicial en la Comunidad Autónoma correspondiente, siempre que no concorra el Presidente del Tribunal Supremo» (artículo 56 del Reglamento 1/2000, de 26 de julio, del Consejo General del Poder Judicial, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales), «convoca, preside y dirige las deliberaciones de la Sala de Gobierno» (artículo 54.2 del referido Reglamento).

Como funciones gubernativas más relevantes destacan las siguientes (artículo 160 de la Ley Orgánica del Poder Judicial): 1. Fijar el orden del día de las sesiones de la Sala de Gobierno; 2. Someter cuantas propuestas considere oportunas en materia de competencia de dicha Sala; 3. Autorizar con su firma los acuerdos de la Sala de Gobierno y velar por su cumplimiento; 4. Cuidar del cumplimiento de las medidas adoptadas por la Sala de Gobierno para corregir los defectos que existieren en la Administración de Justicia, si estuvieren dentro de sus atribuciones, y, en otro caso, proponer al Consejo, de acuerdo con la Sala, lo que considere conveniente; 5. Despachar los informes que le pida el Consejo General del Poder Judicial; 6. Adoptar las medidas necesarias, cuando surjan situaciones que por su urgencia lo requieran, dando cuenta en la primera reunión de la Sala de Gobierno; 7. Dirigir la inspección de los Juzgados y Tribunales en los términos establecidos en la Ley; 8. Ejercer todos los poderes dirigidos al buen orden del Tribunal o Audiencia respectivo, así como al cumplimiento de sus deberes por el personal de los mismos; 9. Comunicar al Consejo General las vacantes judiciales y las plazas vacantes de personal auxiliar del respectivo Tribunal o Audiencia; 10. Oír las quejas que les hagan los interesados en causas o pleitos, adoptando las prevenciones necesarias; 11. Ejercer, en relación con el Servicio de Guardia, las facultades establecidas en el correspondiente Reglamento; 12. Resolver, cuando sea preciso, sobre la adecuada utilización del edificio y dependencias en que tenga su sede el Tribunal, en cuanto se refiere a las actividades que guarden relación con la función judicial, sin perjuicio de la policía de estrados que corresponde a los titulares de los órganos jurisdiccionales; 13. Conceder permisos y licencias a los Jueces y Magistrados.

Junto a estas funciones gubernativas, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia ejerce también una función jurisdiccional estricta, pues preside la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, ejerciendo las competencias que, en ambos órdenes jurisdiccionales, establece la Ley Orgánica del Poder Judicial y las Leyes de Procedimiento correspondientes.

2.2. Jueces y Magistrados

Como el propio Estatuto de Autonomía señala, tal nombramiento se efectuará en la forma prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial, a tenor de cuyo artículo 316 «1. Los Jueces serán nombrados, mediante Orden, por el Consejo General del Poder Judicial; 2. Los Magistrados y los Presidentes serán nombrados por Real Decreto, a propuesta de dicho Consejo; 3. La presentación a Real Decreto se hará por el Ministro de Justicia, que refrendará el nombramiento».

El régimen general de provisión de plazas de jueces y magistrados es el de concurso, que se regula minuciosamente en los artículos 330 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Mención especial merece (por la participación que en tal composición tiene la Comunidad Autónoma respectiva) el sistema de nombramiento de uno de los Magistrados de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia. Así, el apartado cuarto del citado artículo 330 señala que «en las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, una de cada tres plazas se cubrirá por un jurista de reconocido prestigio con más de 10 años de ejercicio profesional en la comunidad autónoma, nombrado a propuesta del Consejo General del Poder Judicial sobre una terna presentada por la Asamblea legislativa; las restantes plazas serán cubiertas por magistrados nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial entre los que lleven 10 años en la categoría y en el orden jurisdiccional civil o penal y tengan especiales conocimientos en derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma». Respecto del Magistrado nombrado a propuesta de la Asamblea Legislativa, señala el artículo 331 que «quienes accedieren a un Tribunal Superior de Justicia sin pertenecer con anterioridad a la Carrera Judicial, lo harán a los solos efectos de prestar servicios en el mismo, sin que puedan optar ni ser nombrados para destino distinto, salvo su posible promoción al Tribunal Supremo, por el turno de Abogados y otros juristas de reconocida competencia a que se refiere el artículo 343», añadiendo que «a todos los demás efectos serán considerados miembros de la Carrera Judicial».

2.3. Secretarios Judiciales

Los Secretarios Judiciales son funcionarios públicos que constituyen un Cuerpo Superior Jurídico, único, de carácter nacional, al servicio de la Administración de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia, y que ejercen sus funciones con el carácter de autoridad (art. 1 de su Reglamento Orgánico, aprobado por Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre).

En relación con las Comunidades Autónomas, dicho Reglamento establece que los Secretarios Judiciales asegurarán la coordinación con los órganos de gobierno del Poder Judicial y con las Comunidades Autónomas que hayan recibido los traspasos de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, para posibilitar el ejercicio de sus respectivas competencias en aras a

conseguir un adecuado servicio público de la justicia. Colaborarán también con dichas Comunidades Autónomas para la efectividad de las funciones que éstas ostenten en materia de organización de medios personales y materiales, dando cumplimiento en su ámbito competencial a las instrucciones que a tal efecto reciban a través de sus superiores jerárquicos, elaboradas por las Administraciones con competencias en esta materia. Para una mejor coordinación se constituirán comisiones mixtas de Secretarios Judiciales y representantes de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en sus respectivos ámbitos territoriales, de las que formarán parte, al menos, los Secretarios Coordinadores Provinciales.

En los Tribunales Superiores de Justicia existirá un Secretario de Gobierno que será nombrado libremente por el Ministerio de Justicia (art. 15 del Reglamento). Dicho nombramiento, según el mismo precepto, se realizará a propuesta del órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma cuando éstas tuvieran competencias asumidas en materia de Administración de Justicia, que también podrán proponer su cese.

La provisión de puestos de trabajo se realiza, como regla general, por el sistema de concurso convocado por el Ministerio de Justicia y, excepcionalmente, por el de libre designación cuando se trate de puestos directivos o de especial responsabilidad.

2.4. Ministerio Fiscal

El artículo 124 de la Constitución configura al Ministerio Fiscal, de forma clara y rotunda, como institución estatal. Por eso el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid señala que corresponde al Estado la regulación de su organización y funcionamiento.

En cuanto a las relaciones con las Comunidades Autónomas, dice el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (Ley 50/1981, de 30 de diciembre) que «cuando los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas interesen la actuación del Ministerio Fiscal en defensa del interés público se dirigirán, a través del Ministro de Justicia, al Fiscal General del Estado, quien, oída la Junta de Fiscales de Sala, resolverá lo procedente, ajustándose en todo caso al principio de legalidad. Cualquiera que sea el acuerdo adoptado, se dará cuenta del mismo a quien haya formulado la solicitud».

El nombramiento de los Fiscales corresponde al Gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado. Ha de tenerse en cuenta, además, que para el cargo de Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia será preciso contar con al menos 15 años de servicio en la carrera y pertenecer ya a la categoría segunda.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

En idénticos términos que los recogidos en el artículo 47 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se pronuncian los Estatutos del

Principado de Asturias, Castilla y León, La Rioja, Comunidad Valenciana, Navarra, Galicia, Murcia, Canarias e Islas Baleares.

No existe precepto equivalente en los Estatutos de Castilla-La Mancha, Cantabria y Extremadura (aunque, por cierto, en éste último se regula en su art. 43.3 la potestad de su Asamblea Legislativa de presentar al Consejo General del Poder Judicial la terna de juristas para la provisión de la plaza que corresponda en el Tribunal Superior de Justicia).

En el Estatuto de Autonomía del País Vasco se establece (art. 35) que el nombramiento de los magistrados, jueces y secretarios se realizará conforme previenen las Leyes Orgánicas del Consejo General y del Poder Judicial «siendo mérito preferente el conocimiento del derecho foral vasco y del euskera, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de su naturaleza y vecindad²». En similares términos se pronuncia el artículo 65 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Donde se aprecian diferencias más relevantes es en la regulación contenida en los Estatutos de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006) y Andalucía (Ley Orgánica 2/07). En ambos Estatutos (con una redacción prácticamente idéntica) se crea el «Consejo de Justicia» de la correspondiente Comunidad Autónoma, al que se configura como «órgano de Gobierno del Poder Judicial en Cataluña» o como «órgano de Gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía». Por lo que aquí interesa, dicho órgano tiene la potestad de «participar en el nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales», así como la de «proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la Carrera Judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución y determinar su adscripción a los órganos judiciales que requieran refuerzo»³.

Se prevé, asimismo, la existencia de un Consejo de Justicia autonómico en el Estatuto de Aragón (art. 64), aunque respecto de su composición se remite a una futura Ley de las Cortes y en cuanto a sus competencias y facultades a las que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial. También se contempla esta figura (Consejo de Justicia) en el Estatuto de las Islas Baleares (art. 96, incorporado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero) con remisión a la Ley autonómica y a la Orgánica del Poder Judicial en similares términos que los contemplados en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

² La previsión resulta coherente con la regulación contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 341 y 471) y en los artículos 108 y siguientes del Reglamento 1/1995, de 7 de junio. Lógicamente, la delimitación concreta y el alcance de dicho «mérito preferente» deben determinarse, en cuanto a las vacantes de Jueces, Magistrados y Fiscales, por la legislación estatal.

³ En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/06 se cuestiona la validez de la propia creación de este Consejo en Cataluña (y de sus funciones) por vulnerar las competencias estatales y por vulnerar la unidad de gobierno del Poder Judicial que establece el artículo 122 CE. También ha sido cuestionada la constitucionalidad de estos preceptos por el Defensor del Pueblo en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8675/2006, también admitido a trámite por el Tribunal Constitucional.

IV. JURISPRUDENCIA SOBRE EL PRECEPTO

Respecto del Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia nombrado a propuesta de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma correspondiente, el Tribunal Supremo, en sentencias de 14 de marzo y 12 de mayo de 2003, tiene declarado que aunque el nombramiento lo sea para prestar servicios en la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia y su pertenencia a la Carrera Judicial tiene la especialidad de que no puede ser nombrado para destino diferente, salvo su posible promoción al Tribunal Supremo por el turno de juristas de reconocido prestigio, nada impide que el órgano competente (Consejo General del Poder Judicial) acuerde su adscripción a órgano jurisdiccional diferente, pues ello no supone su desvinculación de dicho especial destino en la Sala de lo Civil y Penal, puesto que a ella sigue perteneciendo después de la adscripción parcial cuestionada, que únicamente viene a suponer un añadido a sus específicos cometidos. Así pues, potencialmente, la posibilidad de adscripción forma parte del estatuto general de todos los Magistrados de estos Tribunales y, por tanto, también de los llamados Magistrados autonómicos, dado que en los términos del apartado 4 del artículo 330 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no se contiene limitación alguna expresa al respecto. Sin que, por ello, quepa hablar de atentado a la inamovilidad judicial consagrada en el artículo 117.1 de la Constitución, ni de desconocimiento de la finalidad política perseguida con la existencia de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, ya que, según se ha dicho, esa potencial adscripción parcial de estos Magistrados a otras Salas del mismo Tribunal Superior de Justicia no les desvincula de su primordial destino en la Sala de lo Civil y Penal para la que fueron nombrados, en la que inexcusablemente seguirán permaneciendo para ejercitar su peculiar y exclusivo cometido de enjuiciamiento penal de aforados y de Jueces y Magistrados del territorio, así como de conocimiento último de los pleitos fundados en el Derecho especial o Foral de la respectiva Comunidad Autónoma.

Artículo 48

A instancias del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el órgano competente convocará los concursos y oposiciones para cubrir plazas vacantes en Madrid de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.

COMENTARIO

JESÚS CUDERO BLAS

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Se refiere el artículo analizado a los concursos y oposiciones para cubrir las vacantes del personal al servicio de la Administración de Justicia que ha de desempeñar sus funciones en los órganos judiciales con sede en la Comunidad Autónoma de Madrid.

Señala al respecto que las correspondientes convocatorias se realizarán «a instancias del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid» (expresión cuyo alcance se analizará al tratar sobre la jurisprudencia sobre la materia) y que las mismas se efectuarán «de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial», lo cual remite a la normativa estatal reguladora de la cuestión.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

El precepto que se analiza reproduce literalmente lo dispuesto en el artículo 315 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a cuyo tenor «las oposiciones y concursos para cubrir las vacantes de la Carrera Judicial, del Secretariado y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia serán convocadas, a instancia de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se produzcan las vacantes, por el órgano competente y de acuerdo con lo dispuesto en esta ley».

Respecto de los Jueces y Magistrados, la Ley Orgánica del Poder Judicial regula minuciosamente el «ingreso y ascenso en la Carrera Judicial» (Capítulo II de su Libro IV), así como la «provisión de plazas en los Juzgados, en las Audiencias y en los Tribunales Superiores de Justicia» (Capítulo V del mismo Título). En cuanto al ingreso, la Ley prevé que se haga por la categoría de Juez (mediante la superación de una oposición libre y de un posterior curso en la Escuela Judicial). También ingresarán en la Carrera Judicial por la categoría de

magistrado del Tribunal Supremo, o de magistrado, juristas de reconocida competencia en los casos, forma y proporción respectivamente establecidos en la ley. Quienes pretendan el ingreso en la carrera judicial en la categoría de magistrado precisarán también superar un curso de formación en la Escuela Judicial. Respecto de la provisión de destinos, se hará por concurso, salvo en el caso de los Presidentes de las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional y Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo.

Por lo que se refiere a los Secretarios Judiciales, el artículo 28 del Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre (Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales) establece que el ingreso en el Cuerpo se realizará mediante convocatoria pública y se registrá por las bases de la misma, añadiendo que «las Comunidades Autónomas instarán del Ministerio de Justicia la convocatoria de las correspondientes oposiciones cuando existieren vacantes en el ámbito territorial respectivo». Tal ingreso se realizará, como regla generales, a través del sistema de oposición libre y, excepcionalmente, mediante el sistema de concurso-oposición libre. En cuanto a la forma de provisión de los puestos de trabajo, los vacantes o cuyo titular se encuentre en la situación de servicios especiales se proveerán de acuerdo con los procedimientos de concurso, que es el sistema ordinario de provisión, o de libre designación, cuando se trate de puestos de carácter directivo o de especial responsabilidad.

En cuanto al personal al servicio de la Administración de Justicia, la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 475) dispone que se clasificarán en: a) Cuerpos Generales, cuando su cometido consista esencialmente en tareas de contenido procesal, sin perjuicio de la realización de funciones administrativas vinculadas a las anteriores, que son el Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa (la titulación exigida para el acceso a este Cuerpo es la de Diplomado Universitario, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico o equivalente), el Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa (para el acceso a este Cuerpo se exigirá estar en posesión del título de Bachiller o equivalente), el Cuerpo de Auxilio Judicial (para cuyo ingreso se exigirá estar en posesión del título de graduado en E.S.O. o equivalente). b) Cuerpos Especiales, cuando su cometido suponga esencialmente el desempeño de funciones objeto de una profesión o titulación específica y que son el Cuerpo de Médicos Forenses (para el acceso al Cuerpo de Médicos Forenses se exige estar en posesión de la Licenciatura en Medicina), el Cuerpo de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (para el ingreso en este cuerpo se deberá ser licenciado en una carrera universitaria en Ciencias Experimentales y de la Salud, que se determinará en las correspondientes convocatorias, según la especialidad por la que se acceda al cuerpo), el Cuerpo de Técnicos Especialistas del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (para el acceso a este Cuerpo se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior en Formación Profesional o equivalente de las familias profesionales que se determinen en las bases de las convocatorias de los procesos selectivos, de conformidad con el contenido de los puestos de trabajo que se oferten) y el Cuerpo de Ayudantes de Laboratorio del Instituto Nacional de Toxicología

y Ciencias Forenses (para el acceso a este cuerpo se exigirá estar en posesión del título de Técnico en Formación Profesional o equivalente de las familias profesionales que se determinen en las bases de las convocatorias de los procesos selectivos, de conformidad con el contenido de los puestos de trabajo que se oferten).

En cuanto a las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, corresponden en los términos establecidos en esta ley, al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las comunidades autónomas con competencias asumidas, en todas las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario. En los mismos términos, el Gobierno o, en su caso, las comunidades autónomas con competencias en la materia, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de este libro.

Por lo que hace a la oferta de empleo público en relación con este personal, las comunidades autónomas determinarán en sus respectivos ámbitos territoriales las necesidades de recursos humanos respecto de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia sobre los que han asumido competencias y lo pondrán en conocimiento del Ministerio de Justicia. Éste elaborará la oferta de empleo público integrando de forma diferenciada las necesidades de recursos determinadas por las comunidades autónomas con las existentes en el resto del territorio del Estado que no haya sido objeto de traspaso y la presentará al Ministerio para las Administraciones Públicas quien la elevará al Gobierno para su aprobación. Aprobada la oferta de empleo público, el Ministerio de Justicia procederá a la convocatoria de los procesos selectivos.

Lo relevante respecto de estos Cuerpos es que el temario y el contenido de las pruebas selectivas de ingreso en los mismos serán únicos para cada cuerpo en todo el territorio del Estado (salvo las pruebas que puedan establecerse para la acreditación del conocimiento de la lengua y del derecho civil, foral o especial, propios de las comunidades autónomas con competencias asumidas, que tendrán carácter optativo y, en ningún caso, serán eliminatorias, teniéndose en cuenta la puntuación obtenida conforme al baremo que se establezca, a los solos efectos de adjudicación de destino dentro de la comunidad autónoma correspondiente) y que las pruebas selectivas se convocarán y resolverán por el Ministerio de Justicia y se realizarán, de forma territorializada en los distintos ámbitos en los que se hayan agrupado las vacantes.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional (sentencia de 29 de marzo de 1990) «la Carrera Judicial, así como los Cuerpos en que se integran los distintos funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, son Cuerpos únicos y de ámbito nacional. En consecuencia, cuando los preceptos estatutarios prevén que el mérito discutido se tendrá en cuenta en «concursos, oposiciones y nombramientos», ha de entenderse que se refieren al acceso a plazas en los territorios autonómicos una vez producido el ingreso en la correspondiente Carrera o Cuerpos, pero no al ingreso en los mismos, en cuyo caso, dado su carácter nacional, no tiene ningún sentido exigir la especialización en

los Derechos de cada una de las Entidades territoriales que integran la Nación».

En todo caso, una vez producido el nombramiento en el órgano judicial correspondiente, la competencia respecto del funcionario pasa a ser de la Comunidad Autónoma con competencias transferidas en la materia (como es el caso de la de Madrid), con respeto absoluto al Estatuto específico de cada Cuerpo en los términos establecidos en su ley reguladora y con, entre otras, las siguientes atribuciones: nombrar funcionarios interinos, autorizar la compatibilidad del personal con otras actividades, informar (con carácter preceptivo) al Ministerio de Justicia sobre la duración de la jornada de trabajo, conceder las vacaciones, permisos y licencias legalmente previstos, acordar la concesión o declaración en las situaciones administrativas a los funcionarios que prestan servicios en sus respectivos ámbitos territoriales, proceder a la aprobación inicial de las relaciones de puestos de trabajo de las Oficinas judiciales de sus respectivos ámbitos territoriales (la aprobación definitiva corresponderá al Ministerio de Justicia que sólo podrá denegarla por razones de legalidad), convocar, junto con el Ministerio de Justicia, concursos de ámbito nacional para la provisión de puestos de trabajo vacantes en sus ámbitos territoriales, abonar las retribuciones correspondientes y concretar individualmente las variables y ejercer la potestad disciplinaria.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

En similares términos a los del artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Madrid se pronuncian los de Galicia, Principado de Asturias, La Rioja, País Vasco, Navarra, Comunidad Valenciana, Murcia, Islas Baleares y Castilla-La Mancha.

No se contiene previsión alguna en los de Aragón, Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Canarias, por lo que habrá de estarse a la regulación general contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En los Estatutos de Andalucía y Cataluña se otorga la facultad de convocar concursos para cubrir las plazas vacantes de Jueces y Magistrados al correspondiente Consejo de Justicia, bien es cierto que «en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial»¹.

IV. JURISPRUDENCIA SOBRE EL PRECEPTO

La sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de octubre de 1992 aborda la cuestión relativa al alcance y significación de la expresión «a instancias de la Comunidad Autónoma», analizando si la oposición o el concurso corres-

¹ En los recursos de inconstitucionalidad núms. 8045/06 y 8675/06 se cuestiona también la validez de la previsión contenida al respecto en el Estatuto de Cataluña (art. 101) por idénticos motivos que los expresados en la anterior nota.

pondientes deben necesariamente convocarse previa intimación de la Comunidad Autónoma y cuáles son, en todo caso, las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia. Así, el objeto del conflicto de competencias que se planteó ante el Tribunal Constitucional era determinar la titularidad de la competencia relativa a la convocatoria de concursos para la provisión de plazas de Jueces y Magistrados en el territorio de la Comunidad Autónoma (en el caso, de Cataluña).

Señala al respecto el máximo intérprete de la Constitución que en punto a los procesos de selección de los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial es evidente que nos encontramos en el ámbito de lo que la STC 56/1990 ha calificado de «materia inaccesible» a las Comunidades Autónomas por imperativo del artículo 149.1.5 CE, toda vez que tales procesos selectivos –en los que, obviamente, se integra la fase de convocatoria ahora discutida– determinan de manera incuestionable la integración de un conjunto orgánico –el Poder Judicial– cuyo estatuto y régimen jurídicos es de la exclusiva competencia del Estado, conclusión que también se obtiene desde la perspectiva de lo dispuesto en el artículo 122.1 CE.

Se plantea también el Tribunal Constitucional si el Consejo General del Poder Judicial puede convocar los correspondientes concursos sin que medie el impulso previo que a estos efectos atribuye a la Generalidad su Estatuto (en idénticos términos que el de la Comunidad de Madrid), afirmándose en la sentencia que esta disposición no puede interpretarse de forma que contradiga o haga imposible la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia que deriva del citado mandato constitucional, y que se refiere, como ya se dijo, de forma innegable al régimen de selección de Jueces y Magistrados. Sin embargo, el ejercicio de esa competencia estatal, de convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir plazas vacantes en el territorio de la Comunidad correspondiente, ha de ejercitarse sin menoscabar las competencias que a la Comunidad Autónoma atribuye su Estatuto; y ese menoscabo se produciría si el órgano estatal competente procediera a la convocatoria de esas oposiciones y concursos prescindiendo totalmente de la intervención de la Comunidad, de forma que ésta no tuviera ni siquiera la oportunidad de llevar a cabo su facultad de instancia o iniciativa que le reconoce su Estatuto, y que recoge el artículo 315 LOPJ. La coexistencia, pues, de una competencia exclusiva estatal (que supone que no puede privarse al órgano estatal de la decisión sobre la convocatoria de oposiciones y concursos a plazas vacantes sitas en el territorio de la Comunidad) y de unas facultades autonómicas que no pueden ignorarse hace necesaria la instrumentación de fórmulas que hagan posible que, sin perjuicio de la decisión del órgano estatal competente, el órgano de gobierno autonómico tenga oportunidad de llevar a cabo la iniciativa que le atribuye su Estatuto de Autonomía y la Ley Orgánica de Poder Judicial. De no ser así, habrá que entender que la actuación estatal ha venido a ignorar el mandato contenido en ese artículo Estatutario y en el artículo 315 LOPJ y en el correspondiente precepto del Estatuto de Autonomía.

Artículo 49

En relación con la Administración de Justicia, exceptuando la militar, corresponde:

1. Al Gobierno de la Comunidad, ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación.

2. A la Asamblea, fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad de Madrid y la capitalidad de las mismas, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3. A ambas instituciones, coadyuvar en la organización e instalación de los Tribunales y Juzgados, con sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial¹.

COMENTARIO

JESÚS CUDERO BLAS

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Contiene el precepto indicado, en su primer apartado, la llamada «cláusula subrogatoria» sobre cuyo alcance y significación se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional (desde la sentencia núm. 56/1990), sentado cinco principios básicos: 1. En primer lugar, las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto (esto es, la función jurisdiccional), materia inaccesible por mandato del artículo 149.1.5 de la Constitución, sin perjuicio de la excepción relativa a la demarcación judicial, tema sobre el que posteriormente se volverá; 2. En segundo término, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la «administración de la Administración de Justicia» en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos; 3. En tercer lugar, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluye la operatividad de la cláusula subrogatoria; como ejemplos se citan, entre otros, el de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional; 4. En cuarto lugar, la remisión se realiza a las

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

facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas; 5. En quinto lugar, al analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento no puede ser sólo la competencia residual sobre «administración de la Administración de Justicia»; ello porque en cada caso habrá que determinar si existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia».

En resumen, las cláusulas subrogatorias no entrarán en aplicación cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial, en uso de la libertad de opción del legislador, atribuya determinadas facultades al Consejo General del Poder Judicial. Tampoco en aquellas otras materias, aun atribuidas al Gobierno de la Nación o a sus Departamentos Ministeriales, respecto de las que exista otro título competencial con incidencia en ellas suficiente para reservarlas al Estado.

En cuanto a la competencia para fijar los límites de las demarcaciones territoriales, ya la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de marzo de 1990 fijó con precisión el alcance de esta competencia autonómica. Señala dicha sentencia que el establecimiento de la planta judicial supone determinar los Juzgados y Tribunales a los que se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE). En consecuencia, dentro de la organización o establecimiento de la planta judicial necesariamente han de encuadrarse las dos siguientes operaciones: el establecimiento en abstracto de los tipos o clases de órganos a los que se va a encomendar el ejercicio de aquella potestad y, en segundo lugar, la fijación del número de órganos que, dentro de cada uno de los tipos definidos de forma abstracta, se van a asentar en el territorio nacional. Establecida la planta judicial, la organización de la demarcación judicial se presenta como una operación complementaria de la anterior. Se trata de circunscribir territorialmente los órganos jurisdiccionales que previamente han quedado definidos en el establecimiento de la planta judicial, a lo que hay que añadir la localización de la capitalidad de cada uno de los órganos judiciales.

Pues bien, tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía permiten a las Comunidades Autónomas participar en la Organización de las demarcaciones judiciales, pero no en el establecimiento de la planta judicial, que, en todo caso, es competencia exclusiva del Estado. Cualquiera que sea la extensión que se quiera dar a las competencias de las Comunidades Autónomas en la delimitación de las demarcaciones de los órganos judiciales radicados en sus territorios, existen dos premisas de las que partir: 1.º La competencia de delimitación ha de referirse necesariamente a las demarcaciones judiciales de ámbito diferente del provincial, y autonómico, por las dos razones siguientes: la delimitación de la demarcación judicial correspondiente a cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia viene determinada directamente por la propia Constitución (art. 152.1 pfo. 2.º), y sobre las demarcaciones de ámbito provincial no existe disponibilidad por parte de las Comunidades Autónomas (art. 141.1 CE); 2.º La competencia para fijar la delimitación y la forma de ejercicio de la misma, habrá de ejercitarse siempre

conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, no sólo porque así lo dispongan expresamente algunos Estatutos de Autonomía, sino, principalmente, porque de modo expreso así lo exige la Constitución (art. 152.1 pfo. 2.º), y, además, como precisa este precepto constitucional, dentro de la unidad e independencia del Poder Judicial, de modo que cualquier consecuencia que quiera derivarse de las disposiciones estatutarias en la materia ha de quedar puesta a la determinación del alcance de las competencias asumidas a través de tales disposiciones por parte de la Ley Orgánica del Poder Judicial (SSTC 10/1982 y 97/1989).

En cuanto a la forma en que se efectúa tal participación en la fijación de los límites de las demarcaciones, el artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que la demarcación judicial, que determinará la circunscripción territorial de los órganos judiciales, se establecerá por ley. A tal fin, las Comunidades Autónomas participarán en la organización de la demarcación judicial de sus territorios respectivos, remitiendo al Gobierno, a solicitud de éste, una propuesta de la misma en la que fijarán los partidos judiciales. El Ministerio de Justicia, vistas las propuestas de las Comunidades Autónomas, redactará un anteproyecto, que será informado por el Consejo General del Poder Judicial en el plazo de dos meses. Emitido el precitado informe, el Gobierno aprobará el oportuno proyecto de ley, que, en unión de las propuestas de las Comunidades Autónomas y del informe del Consejo General del Poder Judicial, remitirá a las Cortes Generales para su tramitación. La demarcación judicial será revisada cada 5 años o antes si las circunstancias lo aconsejan, mediante ley elaborada conforme al procedimiento anteriormente establecido.

Por lo que se refiere a la fijación de la capitalidad de los partidos judiciales, la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 35.6) exige que se efectúe por ley autonómica. El Tribunal Constitucional (sentencia de 29 de marzo de 1990) ha señalado que nada impide que dicha Ley Orgánica articule el ejercicio de las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido a través de sus Estatutos de Autonomía en virtud del mencionado precepto constitucional, estableciendo el modo de ejercicio; en consecuencia, no existe obstáculo alguno para que establezca que la competencia de las Comunidades Autónomas para localizar la capitalidad de los partidos judiciales se ejerza mediante ley.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

En desarrollo del precepto, la Ley 11/1989, de 5 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, establece los municipios que van a ser sede de la capitalidad de los diecinueve partidos judiciales creados en la Comunidad de Madrid. La norma mantiene como capitales a los municipios que venían siéndolo de los antiguos partidos judiciales y en los de nueva creación se opta por situar la capitalidad en municipios en los que radicaban Juzgados de Distrito, donde los hubiere y, en su efecto, en aquél, con superior población de dere-

cho. También se ha tenido en cuenta, como dato adicional en algún caso concreto, la infraestructura de comunicaciones de la que están dotados los municipios.

Tales partidos, a tenor del artículo único de la Ley, son los siguientes: Partido Judicial núm. 1: Torrelaguna, Partido Judicial núm. 2: Torrejón de Ardoz, Partido Judicial núm. 3: Navalcarnero, Partido Judicial núm. 4: Alcalá de Henares, Partido Judicial núm. 5: Alcobendas, Partido Judicial núm. 6: Móstoles, Partido Judicial núm. 7: San Lorenzo de El Escorial, Partido Judicial núm. 8: Aranjuez, Partido Judicial núm. 9: Leganés, Partido Judicial núm. 10: Getafe, Partido Judicial núm. 11: Madrid, Partido Judicial núm. 12: Majadahonda, Partido Judicial núm. 13: Coslada, Partido Judicial núm. 14: Arganda del Rey, Partido Judicial núm. 15: Collado Villalba, Partido Judicial núm. 16: Parla, Partido Judicial núm. 17: Alcorcón, Partido Judicial núm. 18: Fuenlabrada y Partido Judicial núm. 19: Colmenar Viejo.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

La totalidad de los Estatutos de Autonomía se refieren a esta cláusula subrogatoria; lo hacen en similares términos y con prácticamente idéntico alcance que el de la Comunidad de Madrid. Los Estatutos de Andalucía y Cataluña desarrollan la materia de una manera más completa y exhaustiva en punto a la potestad autonómica sobre los medios materiales y con una previsión en ambos casos sobre la propuesta al Gobierno de España de revisar la planta y la demarcación judiciales de ambos territorios, con participación del Consejo de Justicia correspondiente.

En el caso del Estatuto de Cataluña, su artículo 107 establece dos especialidades: la primera, que la modificación de la demarcación y planta judiciales de Cataluña debe ir acompañada, preceptivamente, de la correspondiente propuesta del Gobierno de la Generalitat previo informe del Consejo de Justicia de Cataluña; la segunda, que las modificaciones de la planta judicial que no impliquen reforma legislativa podrán corresponder al Gobierno de la Generalitat, que podrá también crear Secciones y Juzgados por delegación del Gobierno del Estado². El Estatuto andaluz (art. 151) se pronuncia en idénticos términos que el catalán. Ambos añaden (de conformidad con lo dispuesto en el art. 35.6 de la Ley orgánica del Poder Judicial) que «la fijación de las demarcaciones judiciales es fijada por una ley del Parlamento».

² Esta previsión ha sido tachada de inconstitucional en el recurso núm. 8045/06, por invasión de competencias exclusivas del Estado.

Artículo 50

1. La Comunidad de Madrid participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes en las Notarías, Registros de la Propiedad y Mercantiles radicados en su territorio.

2. Los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles y otros fedatarios públicos serán nombrados por la Comunidad de Madrid de conformidad con las leyes del Estado y en igualdad de derechos, tanto si los aspirantes ejercen dentro como fuera de Madrid¹.

COMENTARIO

JESÚS CUDERO BLAS

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Ciertamente, la «participación» de la Comunidad Autónoma en la fijación de las demarcaciones notariales y de los Registros de la Propiedad y Mercantiles es, hoy, una simple declaración general (contenida en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía), pues no existe precepto legal o reglamentario alguno que concrete específicamente cual es el modo en el que las Comunidades Autónomas pueden participar en tal fijación. Es más, el artículo 72 del Reglamento Notarial se limita a afirmar, en cuanto a la modificación de las demarcaciones notariales, que «en las Comunidades Autónomas, además de lo dispuesto en los párrafos anteriores, se tendrá en cuenta lo que, en su caso, dispongan sus respectivos Estatutos», precepto que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de entender que las Comunidades Autónomas pueden participar en esa modificación a través de los informes que puede recabar el órgano estatal competente. Tampoco en la Ley Hipotecaria o en su Reglamento o en el Reglamento del Registro Mercantil se establece el concreto mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en la fijación y modificación de las demarcaciones que les afectan, limitándose a exigir, en su caso, la audiencia previa de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En cuanto al nombramiento de estos funcionarios, se efectuará por la Comunidad Autónoma correspondiente, bien entendido que tanto el proceso selectivo para ingresar en estos Cuerpos como el régimen de ascenso, provisión de puestos y derechos y deberes de Notarios y Registradores se regularán por la correspondiente norma estatal, dado su carácter de «Cuerpos Nacionales» y la competencia exclusiva del Estado en esta materia.

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

La sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre de 1992 delimita con precisión las competencias en la materia del Estado y de las Comunidades Autónomas (lo hace en relación con los Notarios, pero su doctrina es extensible a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles). Así, se señala en dicha sentencia que «la descentralización del Notariado por la vía de sus diferentes Colegios ni altera el carácter único del Cuerpo en toda España ni priva al Estado de las competencias que le atribuye el art. 149.1.18 CE, que, por estar integrados dentro de su propia Administración, ha de ejercer con toda amplitud, tanto en lo relativo a la ordenación de la función pública que desempeñan, que, en parte, se canaliza a través de los Colegios Notariales, cuanto en lo concerniente al régimen estatutario de sus funcionarios». Así pues, «de acuerdo con el reparto de competencias establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación de la especialización en Derecho civil especial o foral como mérito preferente para la provisión de Notarías, porque ello entra en la competencia del Estado para regular el régimen de ingreso y provisión de aquéllas, dentro del régimen estatutario del Notariado».

En definitiva, la competencia establecida en el artículo 50 del Estatuto resulta ser extraordinariamente limitada, dada la atribución al Estado, en exclusiva, de la fijación del régimen jurídico de las Notarías y los Registros de la Propiedad y Mercantiles.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

Las especialidades que, en relación con la regulación del Estatuto de Autonomía de Madrid, se contienen en otras normas estatutarias se refieren, fundamentalmente, al conocimiento de la lengua propia o del Derecho civil, foral o especial como «mérito preferente» para la provisión de plazas en la correspondiente Comunidad Autónoma.

Respecto de esta cuestión, y como ya se dijo, la determinación concreta y el valor que el correspondiente mérito tendrá en el acceso a puestos con sede en estas Comunidades Autónomas corresponde al Estado, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional más arriba señalada.

Por último, el Estatuto de Cataluña atribuye a la Comunidad Autónoma, en su artículo 147², la competencia ejecutiva en la materia que incluye en todo caso «el nombramiento de los Notarios y los Registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, mediante la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones libres y restringidas y de los concursos, que debe convocar y llevar a cabo hasta la formalización de los nombramientos. Para la provisión de las notarías y de los registros, los candidatos deben ser admitidos en igualdad de derechos y deben acreditar el conocimiento de la lengua y del derecho catalanes en la forma y con el alcance que establecen el Estatuto y las

² En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/06 se imputa a este precepto la invasión de competencias exclusivas del Estado.

leyes» y «el establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios». En cuanto al de Andalucía, el artículo 77 de su Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva sobre el nombramiento de Notarios y Registradores y el establecimiento de demarcaciones notariales y registrales. Tanto uno como otro, regulan la materia fuera del Capítulo dedicado al Poder Judicial.

TÍTULO V ECONOMÍA Y HACIENDA

Artículo 51

La Comunidad de Madrid, dentro de los principios de coordinación con las Hacienda estatal y local, goza de autonomía financiera, es titular de bienes de dominio público y de patrimonio y hacienda propios, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y demás normas que la desarrollan.

COMENTARIO

LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El Título V del Estatuto de Autonomía, bajo la rúbrica «Economía y Hacienda» e integrado por los artículos 51 a 63, contiene un conjunto de normas sobre dichas materias, reconociendo el primero de ellos, que es objeto de nuestro análisis, la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, la titularidad de bienes de dominio público y patrimonio, así como la Hacienda de la Comunidad de Madrid. Es, pues, un artículo introductorio y se encuentra íntimamente vinculado con los dos siguientes, el 52, referido al patrimonio, y el 53, que establece los recursos con los que está constituida la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

Nos centraremos en el presente comentario en la autonomía financiera de la Comunidad, remitiéndonos al comentario del artículo 52 en lo que se refiere al dominio público y el patrimonio de la Comunidad de Madrid, y al del artículo 53, en lo relativo a la Hacienda pública madrileña.

El inciso primero del apartado 1 del artículo 156 de la Constitución estableció que «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias». Dicha previsión ha sido, asimismo, contemplada por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas¹ que, en su artículo 1, señala con carácter general que «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de

¹ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, modificada posteriormente y, en particular, por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos». El artículo 51 del Estatuto de Autonomía que es objeto de nuestro análisis, reconoce esta autonomía para la Comunidad de Madrid.

Pues bien, partiendo de su reconocimiento, y por lo que se refiere al concepto de autonomía financiera, el mismo debe ser determinado desde una doble perspectiva: la del gasto y la del ingreso. Desde la primera, la autonomía financiera supone que, dentro de sus competencias, la Comunidad tiene la facultad de decidir en qué y en qué cuantía gasta.

Por lo que se refiere a los ingresos, como señalado Palao Taboada² «las opiniones van, desde la que sostiene que la verdadera autonomía implica la posibilidad de crear y gestionar sus propios tributos, hasta la que considera de importancia secundaria las potestades en esta materia». Entendemos aquí, con este autor, que la autonomía «debe suponer un cierto margen de decisión sobre los recursos, incluidos los tributarios». Añadimos, debe suponer un cierto margen de responsabilidad sobre los recursos, de tal manera que cada Comunidad Autónoma pueda tener una política de ingreso y de gasto y, por lo tanto, de gestión de los recursos, pues ello no hace sino aumentar de sentido la autonomía política de la que gozan estos entes territoriales. En definitiva, como dicen Utrilla de la Hoz y Cuadrado Roura³ se propugna una mayor adecuación, entre los recursos aportados por los contribuyentes de una jurisdicción a través de sus impuestos, y los bienes y servicios proporcionados por esta.

Así delimitada la materia sobre la que versa el concepto de la autonomía financiera, el mismo ha necesitado de una concreción que le ha ido dando la legislación y que se configura en torno a un conjunto de principios.

El propio artículo 156.1 de la Constitución la reconoce «...con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles». Por su parte, los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica han establecido los siguientes principios:

- 1) La inexistencia de privilegios económicos o sociales o de barreras fiscales en el territorio español.
- 2) La garantía del equilibrio económico a través de la política económica general y el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español, estando, asimismo, cada Comunidad Autónoma, obligada a velar por su propio equilibrio interterritorial.
- 3) La solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones, así como la realización interna del principio de solidaridad.
- 4) La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.
- 5) La lealtad institucional.

² Palao Taboada, C.: «Economía y Hacienda», en «Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid», Cívitas. Madrid, 1987.

³ Utrilla de la Hoz, A. y Cuadrado Roura, J. R.: «Financiación autonómica, la incidencia del nuevo sistema en la Comunidad de Madrid», Cívitas. Madrid, 1997.

- 6) La coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades autónomas y de la Hacienda del Estado.

Como puede comprobarse, solidaridad y coordinación son los pilares del sistema autonómico financiero. Como garantía del primero el artículo 158.2 del Texto constitucional introdujo la figura del fondo de compensación: «Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y Provincias, en su caso». El principio de solidaridad implica, según Utrilla de la Hoz y Cuadrado Roura⁴, el establecimiento de mecanismos redistributivos con el fin de garantizar a cada región los medios necesarios, independientemente de su capacidad fiscal o su riqueza relativa, para proveer un nivel mínimo de servicios considerados esenciales y tratar de corregir las diferencias regionales existentes.

Por lo que se refiere a la coordinación, tanto la Ley Orgánica, como los propios Estatutos de Autonomía, han venido introduciendo en el ordenamiento autonómico multitud de técnicas para la adecuada coordinación de las haciendas autonómicas y de la Hacienda estatal. Entre todas ellas, destaca el llamado Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

En cuanto al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, el mismo responde a dos modelos claramente diferenciados, por razones del reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los derechos forales. En base a éstos, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene un régimen de concierto y la de Navarra otro de convenio económico, regímenes que otorgan una amplia autonomía financiera y tributaria atribuida a los órganos forales, correspondiéndoles la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, a excepción de los correspondientes a la Renta de aduanas y los ingresos recaudados a través de monopolios fiscales, excluidos los impuestos especiales.

El resto de Comunidades Autónomas tiene un sistema que se ha denominado de régimen común, o sistema LOFCA, que se basa en la obtención de sus ingresos mediante los recursos a los que se refiere el artículo 157 de la Constitución. Hay que decir, no obstante, que algunas de éstas Comunidades han reformado profundamente sus Estatutos en los años 2006 y 2007, produciendo, entre otros aspectos, una considerable ampliación de la autonomía financiera, habiendo sido alguno objeto, incluso, de impugnación ante el Tribunal Constitucional. Se trata de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Valencia, Andalucía, Aragón e Illes Balears⁵. Con toda seguridad la sentencia

⁴ Utrilla de la Hoz, A. y Cuadrado Roura, J.R.: op. Cit.

⁵ Mediante los recursos de inconstitucionalidad números 8045/06 y 8675/06 y 9330/06, interpuestos, respectivamente, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, por el Defensor del Pueblo y por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja, se han impugnado varios preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

que dicte nuestro Alto Tribunal será ilustrativa del desarrollo futuro de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en nuestro país.

La Comunidad de Madrid se encuentra en el momento presente dentro de las denominadas Comunidades de régimen común, y dentro de éstas, en el grupo de las Comunidades que no han modificado su Estatuto de Autonomía en los años 2006 y 2007.

Reconocida la autonomía financiera por el Estatuto, la misma se fundamentó hasta 1997, desde la perspectiva de sus recursos, en las transferencias del Estado en función de un conjunto de variables que pretendieron reflejar el coste de los servicios transferidos. Es verdad, que desde 1993 se avanzó ya hacia un sistema de corresponsabilidad, al configurarse una participación en el rendimiento territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, si bien es a partir de 1997 cuando se cede cierta capacidad normativa sobre determinados aspectos de tributos ya cedidos.

A la vista de las novedades, era necesaria la regulación de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, coordinándose con la del Estado en las materias reservadas a la normación básica, desarrollando, armónicamente, aquellos otros aspectos propios de la Administración autonómica y respetando el marco establecido por la Constitución y sus Leyes Orgánicas de desarrollo. A esta necesidad responde la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

— Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid.

— Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, modificada por Leyes de 20 de diciembre de 2002, 31 de mayo de 2004, 23 de diciembre de 2005 y 22 de diciembre de 2006, de Medidas Fiscales y Administrativas.

III. DERECHO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Estatal

La autonomía financiera está reconocida en los artículos 156, 157 y 158 de la Constitución.

El artículo 157.3 de la Constitución estableció que «Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1; las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado».

En desarrollo de este precepto se aprobó la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, que ha sido modificada en diversas ocasiones. Ya en el ejercicio

2001, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó, el 27 de julio, un nuevo sistema de financiación autonómica que hizo necesarias una serie de modificaciones legislativas.

En primer lugar, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas se modificó por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, a su vez modificada por la Ley Orgánica 3/2006, así como por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, para la implantación del nuevo sistema fue necesaria la aprobación la Ley Orgánica 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 de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de estabilidad presupuestaria, modificada por la Ley 15 /2006, de 26 de mayo y la Ley 22/2001 de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

A todo lo anterior, habría que añadir la normativa contenida en los Estatutos de Autonomía que, aunque se determina en el apartado siguiente, no puede olvidarse, participa también de la naturaleza de derecho estatal y forma parte del bloque de constitucionalidad. Muy en particular, conviene recordar que muchas de las normas incorporadas por las Leyes Orgánicas de reforma de Estatutos aprobadas en 2006 y en 2007, modifican la normativa antedicha en materia autonómica.

En particular y, en relación con las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra, hay que hacer referencia a las leyes de aprobación de los conciertos. Para el País Vasco se aprobó primero la Ley 12/1981, cuya vigencia fue prorrogada con posterioridad y, después, la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el nuevo Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley anterior y la Ley 13/2002, de la misma fecha, por la que se aprueba la metodología de señalamiento de cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006. Para el régimen de Navarra se aprobó la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, que contiene el Convenio Económico con Navarra y que ha sido modificada posteriormente por las leyes 19/1998, de 15 de junio y de 15 de julio de 2003.

Asimismo, mediante las leyes números 17 a 31 de 2002, de 1 de julio, se regula el régimen de cesión de tributos del Estado y de fijación del alcance y condición de dicha cesión a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Valencia, Aragón, Castilla la Mancha, Canarias, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León.

3.2. Derecho Autonómico

En lo que se refiere a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas cabría, en la actualidad, diferenciar hasta tres tipos de regulaciones diferentes.

En primer lugar, aquellas que tienen, porque lo han tenido desde el principio, un sistema especial. Nos referimos al País Vasco y a la Comunidad Autónoma de Navarra.

Por lo que se refiere al Estatuto del País Vasco la reconoce en el artículo 40, estableciendo en el 41.1 que «Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio». A nivel legislativo, y aunque cuentan con un contenido mucho más amplio, podemos referirnos a la Ley de 25 de noviembre de 1983, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus territorios históricos y la Ley de 30 de mayo de 1989, modificada por la ley de 6 de marzo de 1998, de armonización, coordinación y colaboración fiscal. En todo caso, la mayor regulación se contiene en el Decreto Legislativo de 11 de noviembre de 1997, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, modificada por Ley de 29 de septiembre de 2006.

En cuanto a la Comunidad foral de Navarra, la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del régimen foral de Navarra, modificada por la Ley Orgánica 1/2002, de 26 de marzo, establece en su artículo 45.1 que «En virtud de su régimen foral, la actividad financiera y tributaria de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico». Con fecha 26 de diciembre de 1988 se aprobó la Ley de la Hacienda pública de Navarra, que ha sido objeto de sucesivas y numerosas modificaciones, en particular por la Ley de 21 de diciembre de 2005, de subvenciones.

Un segundo grupo estaría formado por el resto de los Estatutos de Autonomía, excepto aquellos que han sido objeto de una profunda reforma en los años 2006 y 2007. La característica de éstos últimos es que contienen una regulación mucho más extensa y profunda de la autonomía financiera de las respectivas Comunidades Autónomas, tanto en los aspectos generales, como en los concretos en los que se manifiesta esta autonomía financiera.

La profundidad y novedad de la regulación ha sido tal que alguno de ellos, como se ha señalado más arriba, ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, lo que a nuestro juicio, ofrecerá al Tribunal Constitucional la oportunidad de realizar una interpretación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en el derecho español con carácter general, y en aspectos sobre los que no se había pronunciado hasta el momento.

Los Estatutos de Autonomía que pertenecen a este grupo son los siguientes:

- Estatuto de Autonomía de Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto para Andalucía: dentro del Título VI «Economía, empleo y hacienda», las secciones 1.^a y 2.^a del Capítulo III, recogen la hacienda, los recursos y el gasto público y el presupuesto de la Comunidad andaluza y, en particular, el artículo 175 recoge los principios generales.
- Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: dentro del

Título VIII «Economía y Hacienda», el Capítulo II regula la Hacienda de la Comunidad Autónoma.

- Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: Título VIII «Financiación y Hacienda», en particular los artículos 120 a 126.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Título VI «De la financiación de la Generalitat», en particular, el Capítulo I «La Hacienda de la Generalitat».
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: Título IX «Economía y Hacienda».

En último término, el resto de los Estatutos (con excepción del de Canarias, que contiene una muy amplia regulación de su régimen específico) contendrían una regulación muy semejante, incluso a veces, en la propia redacción, con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid:

- Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero: artículo 43.
- Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre: Título IV «De la Economía y la Hacienda». Hay que subrayar la especialidad canaria frente al resto de los Estatutos de este grupo, pues tal y como queda expuesta en el artículo 46 del Estatuto, Canarias goza de un régimen económico –fiscal especial, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, no aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo.
- Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: Título V «De la Economía y Hacienda», en particular, el artículo 45.
- Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: Título V «De la Economía y Hacienda regionales».
- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero: Título III «Economía y Hacienda».
- Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: Título V «Economía y Hacienda».

- Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril: Título IV «De la Economía y la Hacienda».
- Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 4/1994 de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio: Título IV «Hacienda y Economía».
- Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: Título V «De la financiación de la Comunidad».

Por lo que se refiere a las leyes de cada Comunidad Autónoma, pasamos a continuación a reseñar las que corresponden a Comunidades de los grupos segundo y tercero, al habernos referido ya a las del País Vasco y Navarra al examinar su régimen específico.

En cuanto a la legislación de las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos en 2006 y 2007, hay que hacer notar que dados los profundos cambios, la misma ha de interpretarse a la luz de los mismos y que será previsiblemente renovada.

A continuación se exponen las Leyes que en cada Comunidad Autónoma regulan la materia:

- Comunidad Autónoma de Andalucía: Ley de 9 de julio de 1983, reguladora de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de muy numerosas modificaciones con posterioridad (27 de diciembre de 2006).
- Comunidad Autónoma de Aragón: Decreto Legislativo de 29 de junio de 2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.
- Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: Decreto Legislativo de 25 de junio de 1998 por el que se aprueba el texto refundido del régimen económico y presupuestario modificado por leyes de 28 de diciembre 1998, 15 de julio y 31 de diciembre de 1999, 27 de diciembre de 2002, 30 de diciembre de 2003 y 29 de diciembre de 2005.
- Comunidad Autónoma de Canarias: Ley de 11 de diciembre de 1984, de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, modificada por leyes posteriores, en particular por la Ley de 17 de junio de 2006, de Patrimonio.
- Comunidad Autónoma de Cantabria: Ley de 21 de octubre de 2006, de finanzas.
- Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha: Decreto Legislativo de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, modificada posteriormente (por Ley de 31 de diciembre de 2006).
- Comunidad Autónoma de Castilla y León: Ley de 3 de mayo de 2006, de la Hacienda y del sector público de la Comunidad Autónoma.

- Comunidad Autónoma de Cataluña: Decreto Legislativo de 24 de diciembre de 2002 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, modificado por la ley de 16 de julio de 2004.
- Comunidad Autónoma de Extremadura: Ley de 19 de abril de 1985 de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de numerosas modificaciones, muchas de ellas en las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma; Ley de 28 de mayo de 2004, de reforma del sistema financiero de Extremadura.
- Comunidad Autónoma de Galicia: Decreto Legislativo de 7 de octubre de 1999, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, modificada por Leyes de 30 de diciembre de 1999, 29 de abril de 2002 y 27 de diciembre de 2002.
- Comunidad Autónoma de las Illes Balears: Decreto Legislativo de 24 de junio de 2005, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas de la Comunidad Autónoma.
- Comunidad Autónoma de la región de Murcia: Decreto Legislativo de 2 de diciembre de 1999, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.
- Comunidad Valenciana: Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda pública de la Generalidad valenciana, que ha sido objeto de numerosas modificaciones posteriores.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

La primera cuestión que debe destacarse en relación con el tratamiento de la autonomía financiera por el Tribunal Constitucional es la de cómo debe ejercerse la actividad financiera de los entes públicos, obligados a compatibilizar su actividad sin que se produzca el vaciamiento de competencias de unos u otros entes. Así, en la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, señaló el Tribunal que «...si en un Estado compuesto la acción estatal, en general, debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades del sistema de autonomías territoriales..., esta exigencia es asimismo evidente cuando se trata del ejercicio de la actividad financiera del Estado –ordenación y gestión de los ingresos y de los gastos públicos– que, naturalmente, habrá de desarrollarse dentro del orden competencial articulado en la Constitución. Lo que supone, en definitiva, la necesidad de compatibilizar el ejercicio coordinado de las competencias financieras y las competencias materiales de los entes públicos que integran la organización territorial del Estado de modo que no se produzca el vaciamiento del ámbito competencial, material y financiero, correspondiente a las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de los entes territoriales...Lo que –ciñéndonos ya a lo que ahora importa– se traduce en una doble exigencia: de

una parte, prevenir que la utilización del poder financiero del Estado pueda «desconocer, desplazar o limitar» las competencias materiales autonómicas. Y, de otra, evitar asimismo que la extremada prevención de potenciales injerencias competenciales acabe vaciando por socavar las competencias estatales en materia financiera, el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos y, en definitiva, la discrecionalidad política del legislador estatal en la configuración y empleo de los instrumentos esenciales de la actividad financiera pública»⁶.

La misma idea es plasmada en otros fundamentos de esta importante Sentencia. Así cuando dice que «...si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía»⁷. Y en el mismo sentido la consideración de que «...la autonomía financiera reconocida en los artículos 156.1 de la CE y 1.1 de la LOFCA exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas»⁸.

La segunda cuestión de importancia en relación con la autonomía financiera y, más en concreto con uno de sus aspectos, es que el poder de gastar no es título atributivo de competencias y, por lo tanto, no puede ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias.

Así en la misma Sentencia 13/1992, de 6 de febrero y en alguna otra posterior como la 59/1995, de 25 de abril el Tribunal estableció que «...si –como resulta de la doctrina de este Tribunal– el poder de gastar no constituye un título atributivo de competencias, de modo que el ejercicio de competencias estatales anejo al gasto o a la subvención sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención la Constitución o los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de las competencias, es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial. El poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce «dentro» y no «al margen» del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece y entre ellos el del respeto a la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas que reconocen y garantizan los artículos 2, 137 y 156 CE. No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera) de modo tal que convierta, de hecho, su poder de gastar en un poder para regular la materia al margen del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Y lo mismo vale decir respecto del poder de gasto de las

⁶ F. J. 2 de la Sentencia.

⁷ F. J. 7 de la Sentencia.

⁸ F. J. 7 de la Sentencia.

Comunidades Autónomas con cargo a su propio presupuesto...como consecuencia de la vinculación de su autonomía financiera «al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, atribuyen las leyes y sus respectivos Estatutos (art. 156.1 CE y 1.1 LOFCA)»⁹.

Otro aspecto importante es el de si la autonomía financiera permite la existencia y aplicación de controles, lo que, lógicamente el Alto Tribunal ha resuelto en sentido positivo, aunque declarando la improcedencia de los controles administrativos. Así, la Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, dice que «...Tal autonomía financiera implica, como reconoce el artículo 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la competencia de la Comunidad Autónoma vasca para elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña la competencia para decidir la estructura de su presupuesto de gastos de inversión y la ejecución de los correspondientes proyectos. No excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos en el presente caso por tratarse de fondos que forman parte de los Presupuestos Generales del Estado y que están afectos a unas finalidades concretas. A este respecto es preciso recordar que el artículo 16.4 de la LOFCA, Ley a la que remite el artículo 157.3 de la CE, establece, en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial, la obligación de dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al mencionado Fondo, así como del estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo están en curso de ejecución. Existe, pues, además del control que corresponde al Tribunal de Cuentas, un control de tipo parlamentario sobre la utilización de las consignaciones del Fondo de Compensación Interterritorial»¹⁰.

También, el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de límites en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y, muy particularmente en lo que se refiere a la potestad tributaria.

Así lo dijo, por ejemplo, entre otras en las Sentencias 49/1995, de 16 de febrero y 233/1999, de 13 de diciembre. En concreto en la primera de ellas estableció que «La potestad tributaria de las Comunidades autónomas no se configura constitucionalmente con carácter absoluto, sino que aparece sometida a límites extrínsecos e intrínsecos que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las Haciendas autonómicas, ...entre cuyos límites, algunos son consecuencia de la articulación del ámbito competencial –material y financiero– correspondientes al Estado y a las Comunidades Autónomas... Así la subordinación a los principios proclamados por el artículo 156.1 de la CE... a los que hay que añadir lo que resulta respecto de los impuestos propios de las Comunidades Autónomas de los artículos 157.2 de la CE y 6 y 9 de la LOFCA»¹¹.

Por lo que se refiere al Fondo de Compensación Interterritorial una cuestión esencial que ha tratado el Tribunal Constitucional es la de diferenciar entre dos actos, el de autorización presupuestaria y el de distribución del

⁹ F. J. 6 de la Sentencia.

¹⁰ F. J. 9 de la Sentencia.

¹¹ F.J. 4 de la Sentencia.

fondo. Ambos actos, según la Sentencia 63/ 1986, de 21 de mayo, «producen sus respectivos efectos y han de realizarse a través de procedimientos distintos: el acto de autorización presupuestaria a las transferencias sólo produciría los mismos efectos que cualquier otra consignación y aprobación de créditos presupuestarios y habría de acordarse siguiendo el procedimiento de tramitación propio de la Ley de Presupuestos, mientras que la distribución del fondo, que vendría acordada por las Cortes generales a través del procedimiento específicamente previsto en el artículo 74.2 de la CE, sería la auténtica fuente en este caso de las obligaciones del Estado para con las Comunidades Autónomas. El esquema, pues, establecido por la Constitución y la LOFCA consiste en que la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha de limitarse a autorizar las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial de conformidad con la distribución del mismo acordada por las Cortes Generales a través de un procedimiento distinto fijado en el artículo 74.2 de la CE»¹².

Finalmente, en relación con el sistema de financiación de las comunidades Autónomas hay que hacer referencia a lo que dispuso el Tribunal en la Sentencia 11/1984, de 2 de febrero, sobre las diferencias entre las competencias de las Comunidades Autónomas y los derechos históricos de los territorios forales.. Según la misma «Las fuentes de las que nacen las competencias de los territorios históricos, por un lado, y de las Comunidades Autónomas, por otro, son necesariamente distintas. Los territorios forales son titulares de «derechos históricos» respetados, amparados y sujetos a actualización en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto por la disposición adicional primera de la Constitución; por lo que la delimitación de las competencias de tales territorios podrá exigir una investigación histórica acerca de cuáles sean tales «derechos». Mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas son las que éstas, dentro del marco establecido por la Constitución, hayan asumido mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía, habrá que acudir, en consecuencia, a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a otras posibles normas delimitadoras de competencias dictadas en el marco de las anteriores para saber cuáles sean las correspondientes a cada Comunidad»¹³.

¹² F. J. 6 de la Sentencia.

¹³ F. J. 4 de la Sentencia.

Artículo 52

1. El Patrimonio de la Comunidad de Madrid está integrado por todos los bienes, derechos y acciones de los que sea titular, estén o no adscritos a algún uso o servicio público y cualquiera que sea su naturaleza y el título de adquisición.

2. Una ley de la Asamblea regulará el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad de Madrid, así como su administración, conservación y defensa¹.

COMENTARIO

LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El patrimonio de la Comunidad de Madrid constituye, ante todo, y con independencia de su configuración jurídica, uno de los elementos esenciales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad de Madrid y, en definitiva, para el eficaz cumplimiento de la autonomía política de la Comunidad, en la medida que es uno de los soportes básicos esenciales para la prestación de los servicios públicos y para el ejercicio de las competencias que la Comunidad de Madrid ha asumido.

Partiendo de lo anterior, su definición y elementos se recogen en los artículos 2, 3 y 4 de la vigente Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. Así, y con carácter general, se consagra un concepto amplio en el que el Patrimonio está integrado por todos los bienes y derechos que pertenezcan por cualquier título de adquisición (art. 2.1) a la Administración de la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, Entidades de Derecho público y demás Entes Públicos sujetos al derecho público o privado (art. 2.2).

En relación con el primero de los elementos de la definición, hay que subrayar, en primer lugar, la diferenciación entre el Patrimonio y la Hacienda de la Comunidad de Madrid, integrada ésta última por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico. En efecto, dentro de los recursos que integran la Hacienda pública se integran los rendimientos procedentes de su Patrimonio, pero no el Patrimonio mismo. Ni los bienes forman parte de la Hacienda, ni los rendimientos de los bienes forman parte del Patrimonio.

En segundo lugar, los bienes y derechos que integran el Patrimonio de la Comunidad de Madrid se clasifican en demaniales, o de dominio público, y

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

patrimoniales, o de dominio privado (art. 3), según la clásica distinción existente en nuestro Derecho y que, desde perspectivas diferentes, aparece tanto en el Código Civil, como en la Constitución de 1978.

En la Comunidad de Madrid son bienes de dominio público y gozan, por tanto, de las prerrogativas de la inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y afectación, los bienes y derechos reales afectos al uso general o servicio público y aquellos a los que una Ley otorgue expresamente tal carácter, así como los bienes inmuebles de la Comunidad de Madrid en los que se alojen sus órganos o Instituciones (art. 4). La inclusión de los derechos reales ha sido vista por la doctrina en general como positiva en la medida en que los mismos son considerados como bienes por el Código Civil y se incluyen en el concepto por estar afectados a un uso o servicio público.

En cuanto a los bienes patrimoniales, son de dominio privado, según el artículo 5, los bienes y derechos que no se hallen destinados al uso general o a los servicios públicos, los derechos de arrendamiento, los derechos de propiedad incorporal, sin perjuicio de que la utilización de los mismos quede destinada al uso general o servicio público (en cuyo caso adquirirían la condición de demaniales), las acciones y participaciones de sociedades mercantiles y otros títulos valores y los derechos derivados de la titularidad de los bienes de dominio privado.

Pasando al segundo de los elementos de la definición del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, las precisiones en el concepto son importantes. En primer lugar, la Asamblea de Madrid dispone de un patrimonio propio y separado (art. 2.4), en relación con el cual le corresponde el pleno ejercicio de todas las funciones dominicales y de representación sobre los bienes y derechos que lo integran, correspondiéndole además, y en relación con los bienes y derechos del Patrimonio de la Comunidad de Madrid que le sean adscritos, facultades de administración y gestión de los mismos. Se trata, por tanto, de dos tipos de bienes y derechos diferentes, los propios de la Asamblea, no integrados en el Patrimonio de la Comunidad y los de dominio público que le sean adscritos integrados, estos sí, en dicho Patrimonio.

En segundo lugar, hay que hacer referencia al patrimonio de las Universidades de competencia de la Comunidad de Madrid, y ello porque, aunque la ley le es aplicable a los patrimonios de estas universidades (art. 2.5), dichos patrimonios lo son de las Universidades como parte integrante la autonomía establecida en el artículo 27.10 de la Constitución, tal y como se recoge en la normativa relativa a las Universidades. Así lo reconoce la propia exposición de motivos de la Ley de Patrimonio de la Comunidad.

La última precisión se refiere a que los patrimonios de las sociedades mercantiles de la Comunidad no quedan sujetos a la Ley, sin perjuicio de lo establecido en la legislación vigente sobre el patrimonio de las sociedades del Ente Público Radio Televisión Madrid.

Concluyendo, por lo tanto, desde el punto de vista subjetivo, el Patrimonio engloba el conjunto de bienes y derechos cuya titularidad corresponde, tanto a la Administración General, como a la Administración Institucional, es decir a la Comunidad de Madrid, sus Organismos

Autónomos, Entidades de Derecho Público y demás Entes Públicos, con la salvedad indicada más arriba respecto a las sociedades mercantiles.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

La Constitución española en su artículo 149.1.8.^a reserva a la competencia exclusiva del Estado la legislación civil y en el 149.1.18.^a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su artículo 27 establece que «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias... 2. Régimen jurídico...de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella...».

Asimismo, el Estatuto de Autonomía en el precepto que comentamos ha establecido una reserva de ley en la materia, a la que responde la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, que ha sido objeto de alguna modificación puntual como las introducidas por las Leyes 13/2002, de 20 de diciembre, 2/2004, de 31 de mayo, 7/2005, de 23 de diciembre y 4/2006, de 22 de diciembre, todas ellas de medidas fiscales y administrativas, Ley que, en el marco de la normativa básica tiene por objeto regular el régimen jurídico de los bienes y derechos de dominio público, o demaniales, y de los demás bienes de dominio privado, o patrimoniales, que integran el Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

Según la exposición de Motivos de la Ley, el Patrimonio de la Comunidad de Madrid constituye uno de los recursos esenciales, junto con los financieros y humanos, para el cumplimiento de los fines que la Comunidad de Madrid, a través del Estatuto de Autonomía, tiene encomendados y para la ejecución de las políticas públicas que al Gobierno corresponde, en orden a la consecución de esos fines.

III. DERECHO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Estatal

- Constitución española de 1978: artículo 132, artículo 149.1.8.^a y 18.^a y artículos 156 y 157.
- Código Civil: artículos 339 y siguientes.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial.
- Ley 15/1978, de 20 de febrero, de la zona económica.
- Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común.

- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de aguas.

3.2. Derecho Autonómico

- Estatuto de Autonomía de Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto para Andalucía: artículo 188.
- Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: artículo 113.
- Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero: artículos 42 y 43.
- Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: artículo 127.
- Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre: artículos 45, 47 y 48.
- Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: artículos 45 y 46.
- Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: artículo 43.
- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero: artículo 43.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículo 215.
- Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: artículo 55.
- Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 4/1994, de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio: artículo 41.
- Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 1/2002, de 26 de marzo: artículo 45.6.
- Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: artículo 44.
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 71.

- Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre: artículo 43;

A nivel legislativo hay que decir, en primer lugar, y con carácter general, que todas las Comunidades Autónomas tienen una Ley de Patrimonio, lo cual es absolutamente lógico por ser una parcela del ordenamiento jurídico que, desde los inicios de la puesta en marcha del sistema autonómico español, ha resultado imprescindible para el desarrollo de las correspondientes administraciones en el seno de cada Comunidad Autónoma, pues constituye uno de los pilares esenciales del desarrollo de los correspondientes procesos de autogobierno de cada Comunidad Autónoma.

En concreto, y por lo que se refiere a las leyes de cada Comunidad Autónoma, pasamos a continuación a reseñarlas.

- Comunidad Autónoma de Andalucía: Ley de 5 de mayo de 1986 de patrimonio de la Comunidad Autónoma, modificada por numerosas Leyes posteriores, la última de 27 de diciembre de 2006, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2007.
- Comunidad Autónoma de Aragón: Decreto Legislativo de 29 de junio de 2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificado por la Ley de 30 de diciembre de 2003.
- Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: Ley de 21 de febrero de 1991, modificada por la ley de 31 de diciembre de Patrimonio del Principado de Asturias, modificada por ley de 27 de diciembre de 2002 y por la Ley de 29 de diciembre de 2005.
- Comunidad Autónoma de Canarias: Ley de 17 de julio de 2006 del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Comunidad Autónoma de Cantabria: Ley de 18 de abril de 2006, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha: Ley de 13 de noviembre de 1985 del Patrimonio de la Comunidad, modificada por leyes de 24 de diciembre de 1987, 13 de diciembre de 1991, de presupuestos, 26 de mayo de 2000 y 19 de diciembre de 2002 de presupuestos.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León: Ley de 26 de octubre de 2006, de Patrimonio de la Comunidad.
- Comunidad Autónoma de Cataluña: Decreto Legislativo de 24 de diciembre de 2002 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Patrimonio de la Generalitat de Cataluña, modificado por las leyes de 16 de julio de 2004 y 29 de diciembre de 2005.
- Comunidad Autónoma de Extremadura: Ley de 9 de julio de 1992, de Patrimonio, que ha sido objeto de varias modificaciones.
- Comunidad Autónoma de Galicia: Ley de 12 de abril de 1985, de Patrimonio, modificada posteriormente (Ley de 9 de diciembre de 2003).

- Comunidad Autónoma de las Illes Balears: Ley de 17 de octubre de 1990, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, modificada por las leyes de 20 de marzo de 1991 y 20 de diciembre de 1995
- Comunidad Autónoma de la región de Murcia: Ley de 30 de julio de 1992, de Patrimonio de la Comunidad, modificada por las leyes de 29 de octubre de 1993, 23 de diciembre de 1993, 23 de diciembre de 1997 y 27 de diciembre de 1999.
- Comunidad Autónoma de Navarra: Ley Foral de 27 de septiembre de 1985 del Patrimonio de Navarra, modificada por ley de 30 de diciembre de 1999.
- Comunidad Autónoma de la Rioja: Ley de 19 de octubre de 2005, de Patrimonio de la Comunidad.
- Comunidad Valenciana: Ley de 10 de abril de 2003, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana, modificada por Ley de 27 de diciembre de 2004.
- Comunidad Autónoma del País vasco: existe la Ley de 17 de noviembre, del Patrimonio de Euskadi.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Por lo que se refiere al reconocimiento de la existencia de dominio público del Estado y de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, refiriéndose al artículo 132 de la Constitución, señaló que «no es en sí misma una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón de la titularidad del Estado»².

De lo anterior se deduce, asimismo, una separación nítida entre titularidad demanial y competencia. En efecto, en la señalada Sentencia 227/1998 el alto Tribunal dice que «...en un plano de reflexión más general, puede afirmarse que con base en el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público no preguzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquellas... son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural»³.

² F. J. 14 de la Sentencia.

³ F. J. 14 de la Sentencia.

En un sentido similar se pronuncia la posterior Sentencia 9/2001, de 18 de enero: «...según una doctrina que muy reiteradamente hemos sostenido (SS77/1984, 227/1988 y 103/1989), la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad»⁴.

En la misma línea el Tribunal (entre otras, en Sentencias 58/1992, 52/1994, 227/1988 y 149/1991) ha destacado que la propiedad de un bien no faculta a la Administración para realizar actividades que no le corresponden según el orden constitucional de competencias.

Otras de las cuestiones que ha abordado es la de los planes de aprobación de ordenación territorial en relación con los bienes de dominio público, habiendo determinado que la actividad de planificación de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio. Así, la Sentencia 36/1994, de 10 de febrero dispuso que: «La actividad de planificación de los usos del suelo corresponde a la competencia de ordenación del territorio, no a la de medio ambiente o a las derivadas del dominio público estatal que no incluyen este tipo de actividades de predisposición de planes, instrumentos y normas de ordenación de territorio»⁵. Y en otro lugar de la misma Sentencia indicó que «la facultad para aprobar los planes de ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia. Es cierto que en el ejercicio de esta competencia las Comunidades Autónomas, al elaborar y aprobar los planes, deben respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio y de otras competencias sectoriales del Estado como el medio ambiente, la defensa nacional, o la iluminación de las costas, que también tienen carácter territorial. La necesidad de respetar estos actos de ejercicio de competencias estatales puede justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación concretos que garanticen este respeto... En definitiva pues, si la aprobación de las directrices de Ordenación Territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su ejercicio no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración Central del estado»⁶.

Otra importante cuestión que se ha analizado por el Alto Tribunal es la de los terrenos colindantes a la zona marítimo terrestre. Siendo ésta uno de los tipos de bienes que la Constitución ha incorporado directamente a al dominio público estatal, en la Sentencia 149/1991 ha basado la protección de las zonas colindantes, básicamente, en dos títulos competenciales: «El primero de tales títulos es el enunciado en el artículo 149.1.1, que opera aquí en dos planos distintos. En primer lugar para asegurar una igualdad básica en el ejercicio a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art.

⁴ F. J. 1 de la Sentencia.

⁵ F. J. 3 de la Sentencia.

⁶ F. J. 5 de la Sentencia.

45 CE.)... No es ya la titularidad demanial, sino la competencia que le atribuye el citado artículo 149.1.1, la que fundamenta la legitimidad de todas aquellas normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública libre y gratuita del demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de aquellos usos u ocupaciones que no lo son. De otro lado, tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el artículo 33.1 y 2 de la Constitución....»⁷.

El segundo de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el artículo 149.1.23.^a: «Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias... de la zona marítimo terrestre y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el artículo 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Conviene subrayar ya en este momento, que los términos en los que la Constitución (art. 149.1.23.^a) recoge la competencia exclusiva del Estado concerniente a la protección del medio ambiente ofrecen una peculiaridad que no puede ser desdeñada a la hora de establecer su significado preciso. No utiliza aquí la Constitución, en efecto, como en otros lugares...el concepto de bases, sino el de legislación básica del que también hace uso en otros párrafos...del mismo apartado 1 del artículo 149. A diferencia de lo que en éstos sucede, sin embargo, no agrega explícitamente..., ni explícitamente admite... que el desarrollo de esta legislación básica pueda ser asumido, como competencia propia por las Comunidades Autónomas, sino que precisa que la eventual competencia normativa de éstas es la de «establecer normas adicionales de protección»⁸.

⁷ F. J. 1 de la Sentencia.

⁸ F. J. 1 de la Sentencia.

Artículo 53

La Hacienda de la Comunidad de Madrid se constituye con:

1. Los rendimientos de sus propios impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos.¹

2. Los recargos que establezca la Comunidad de Madrid sobre impuestos estatales, en los términos que establezca la Ley reguladora de los mismos.

3. Las asignaciones complementarias que se establezcan, en su caso, en los Presupuestos Generales del Estado con destino a la Comunidad de Madrid.

4. Las participaciones en los impuestos estatales no cedidos.

5. Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado.

6. Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y de otros fondos destinados a favorecer el desarrollo regional.

7. Los rendimientos derivados del patrimonio de la Comunidad de Madrid y los ingresos de Derecho privado, herencias, legados y donaciones.

8. Los ingresos derivados de la imposición de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

9. El producto de las operaciones de crédito y la emisión de deuda pública.²

10. Cuantos otros recursos se le atribuyan de acuerdo con las Leyes del Estado.

COMENTARIO

LIDIA GARCÍA FERNÁNDEZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El sistema de recursos de la comunidad de Madrid se inscribe dentro del sistema general de financiación denominado de régimen común o sistema LOFCA, sistema que se basa en el artículo 157.1 de la Constitución y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, frente al modelo del concierto o convenio económico que rigen en el País Vasco y Navarra, respectivamente.

El artículo 157.1 de la Constitución establece que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por los impuestos cedidos total

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

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

o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; sus propios impuestos tasas y contribuciones especiales; las transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; y el producto de las operaciones de crédito.

Este esquema ha sido desarrollado, en diferentes etapas, tanto por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y los respectivos Estatutos de Autonomía, como por las sucesivas Leyes de cesión de tributos a la Comunidades Autónomas.

Seguindo a Palao Taboada³, los recursos de la Comunidad de Madrid pueden clasificarse en ingresos no tributarios e ingresos tributarios.

Dentro de los ingresos tributarios se encuentran los tributos cedidos, los recargos sobre impuestos estatales, los impuestos propios, las tasas y las contribuciones especiales.

Por lo que se refiere a los tributos cedidos, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas constituye el marco general por el que se rige el régimen de cesión de tributos del Estado. A partir de su modificación en 2001 incorporó un nuevo catálogo de tributos susceptibles de cesión, como consecuencia del sistema de financiación autonómica que adoptó el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio de 2001.

Asimismo, hay que tener en cuenta la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación autonómica de Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Como consecuencia de la profundización en el principio de corresponsabilidad fiscal el sistema de cesión de tributos se vio afectado, de tal manera que se produce la cesión de otros impuestos del Estado, pero directamente ligados a la asunción de determinadas competencias. En concreto y para la Comunidad de Madrid se dictó la Ley 30/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Así, según el artículo 1 de la Ley 30/2002, son cedidos a la Comunidad de Madrid el rendimiento de los siguientes tributos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, con el límite del 33 por 100; Impuesto sobre el Patrimonio; Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones⁴; Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Los tributos sobre el juego; el Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial, con el límite del 35 por 100; el Impuesto Especial sobre la cerveza, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100; el Impuesto Especial sobre el Vino y bebidas Fermentadas, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100; el Impuesto especial sobre Productos Intermedios, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100; el Impuesto

³ Palao Taboada, C.: Op. Citada en nota 4.

⁴ González Meneses, M.: «Nuevas perspectivas fiscales y sustantivas de la donación en la Comunidad de Madrid». La Ley, núm. 6459, 2006.

especial sobre el alcohol y Bebidas Derivadas, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100; Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100; Impuesto especial sobre las labores del Tabaco, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100; Impuesto Especial sobre la electricidad; Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte; Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos⁵.

En cuanto a los impuestos propios, se trata de la denominada tradicionalmente y con base en los artículos 2 y 5 de la Ley General Tributaria, potestad tributaria derivada. Esta terminología, que viene desde hace ya tiempo siendo criticada, encuentra hoy su base en el artículo 157.3 de la Constitución, que reserva al Estado la regulación del ejercicio de las competencias financieras de por las Comunidades Autónomas.

Pues bien, la Ley Orgánica de Financiación del Sistema Autonómico, a través de la cual el Estado cumple con esa regulación, ha establecido la prohibición de que las Comunidades Autónomas creen tributos propios que recaigan sobre hechos imposables gravados por el Estado, lo que deja un reducido campo a las Comunidades Autónomas, salvo por lo que se refiere a los impuestos que tengan una naturaleza extrafiscal.

De la misma naturaleza que los tributos propios participan los recargos sobre impuestos estatales. A ello se refiere el artículo 59, letra b), que exige par su establecimiento, modificación y supresión, Ley de la Asamblea de Madrid, remitiéndose a lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que es el que regula esta figura con carácter general. Como puede verse en el apartado relativo a la jurisprudencia constitucional, el Tribunal Constitucional ha reconocido, que en base al bloque de constitucionalidad, la Comunidad de Madrid puede establecer recargos sobre impuestos estatales. Otra cosa es la oportunidad política de los mismos.

En cuanto a las tasas, las mismas pueden ser establecidas sobre la utilización del propio dominio público autonómico, la prestación de un servicio público o la realización por las Comunidades autónomas de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo. La regulación está contenida en el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid.

Según el artículo 1 de la Ley, son tasas de la Comunidad de Madrid las establecidas y reguladas en el Título IV del mismo, las que se creen por Ley de la Comunidad de Madrid, así como las que transfiera el Estado o se asuman de las Corporaciones Locales, teniendo la consideración de precios públicos los que se establezcan, asimismo, con arreglo a lo dispuesto en la misma Ley de tasas. Tienen, tanto las tasas, como los precios públicos, naturaleza de ingresos presupuestarios y su hecho imponible viene constituido por la utili-

⁵ Serrano Antón, F.: «El impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos en la Comunidad de Madrid: su compatibilidad en el derecho comunitario». CISS-Noticias sobre la Unión Europea, núm. 237, octubre 2004.

zación privativa o el aprovechamiento especial del dominio público de la Comunidad de Madrid, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades de su competencia, por parte de la Comunidad de Madrid, en régimen de derecho público, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos, cuando no sean de solicitud voluntaria para los administrados y no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público, conforme a la normativa vigente.

En cuanto a los ingresos no tributarios, están constituidos por ingresos de derecho público, como la participación en ingresos estatales, las transferencias con cargo al fondo de compensación interterritorial, la deuda pública y las multas y sanciones, e ingresos de derecho privado, esto es, los rendimientos del Patrimonio de la Comunidad, constituido tanto por los bienes de dominio público, como por los patrimoniales. En cuanto a éstos generan rendimientos de derecho privado. Los de dominio público, pueden generar tanto ingresos de derecho público, como privado.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

- Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Ley 16/1991, de 18 de diciembre, del Recargo de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre Actividades Económicas.
- Ley 12/1994, de 27 de diciembre, de tributación sobre los juegos de suerte, envite y azar.
- Ley 3/2000, de 8 de mayo, de Medidas urgentes fiscales y administrativas sobre los juegos de suerte, envite y azar y apuestas en la Comunidad de Madrid.
- Decreto legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas Precios públicos de la Comunidad de Madrid.
- Ley 30/2002, de 25 de julio, por la que se regula el tipo de gravamen autonómico del Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos en la Comunidad de Madrid.

III. DERECHO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Estatal

- Constitución española: artículo 157.

— El 27 de julio de 2001 el Consejo de Política Fiscal y Financiera acordó un nuevo sistema de financiación autonómica, lo que dio lugar a una serie de modificaciones legislativas. En primer lugar, se modificó la Ley Orgánica

de Financiación de las Comunidades Autónomas por las Leyes Orgánicas 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (modificada por la Ley Orgánica 3/ 2006) y 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, se aprobó la Ley Orgánica 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 de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía; la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, modificada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo; y la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Mediante las Leyes números 17 a 31 de 2002, se reguló el régimen de cesión de tributos a las diferentes Comunidades Autónomas. En particular, mediante la Ley número 30, de 1 de julio, se estableció el régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y la fijación del alcance y condiciones de dicha cesión que, a su vez, remite, en estos últimos aspectos, a la citada Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

3.2. Derecho Autonómico

En lo que se refiere a la hacienda de las Comunidades Autónomas cabría actualmente diferenciar, como se ha hecho más arriba en relación con la autonomía financiera, hasta tres tipos de regulaciones diferentes.

En primer lugar aquellas que tienen, porque lo han tenido desde el principio, un sistema especial. Nos referimos al País Vasco y a la Comunidad Autónoma de Navarra.

Por lo que se refiere al Estatuto del País Vasco el artículo 41.1 dice que «Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenio», estableciendo el apartado 2 los principios y bases a los que se acomodará el concierto y el artículo 42 los ingresos de la Hacienda General del País Vasco. A nivel legislativo, hay que tener en cuenta el Decreto Legislativo de 11 de noviembre de 1997, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda general del País Vasco, modificado por Ley de 29 de septiembre de 2006, así como la Ley de 8 de noviembre de 1996, de finanzas, modificada por el anterior Decreto Legislativo. Aunque cuentan con un contenido mucho más amplio, podemos referirnos también a la Ley de 25 de noviembre de 1983 de relaciones ente las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los órganos forales de sus territorios históricos y por la Ley de 30 de mayo de 1989, modificada por la Ley de 6 de marzo de 1998, de armonización, coordinación y colaboración fiscal. Asimismo, la Ley de 29 de mayo de 1998, de tasas y precios públicos, que ha sido modificada por la Ley de diciembre de 1999, de Presupuestos y la de 29 de septiembre de 2006, de modificación de la Ley de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del

País Vasco y de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco; y la Ley de 16 de octubre de 1992 del impuesto sobre el juego del bingo y recargo de la tasa sobre juego a través de máquinas tragaperras, que también han sido modificadas con posterioridad.

En cuanto a la Comunidad foral de Navarra la Ley Orgánica 13/2982, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, modificada por la Ley Orgánica 1/2002, de 26 de marzo, establece en su artículo 45.1 que «En virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico», precisándose en los siguientes apartados 2, 3 y 4, los principios del sistema. Con fecha 26 de diciembre de 1988 se aprobó la Ley de la Hacienda pública de Navarra, que ha sido objeto de sucesivas y numerosas modificaciones. Podemos referirnos también a la Ley de 9 de noviembre de 2005, de subvenciones. Asimismo, en relación al régimen tributario, hay que tener en cuenta toda una serie de Leyes forales sobre determinados impuestos: impuesto sobre la Renta de las personas físicas, impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre el valor añadido, impuestos especiales, impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, tasas exacciones parafiscales y precios, así como otras, numerosísimas, que contienen o han introducido modificaciones en los impuestos y otras medidas tributarias (21 de marzo de 2002, 17 de marzo de 2003, 30 de diciembre de 2003, 17 de febrero de 2004, etc...)

Un segundo grupo estaría formado por el resto de los Estatutos de Autonomía, excepto aquellos que han sido objeto de una profunda reforma en los años 2006 y 2007. La característica de todos ellos es que contienen una regulación mucho más extensa y profunda de la autonomía financiera de las respectivas Comunidades Autónomas, tanto en los aspectos generales, como en los concretos en los que se manifiesta y, muy especialmente, en el aspecto de los recursos de las Comunidades Autónomas. La profundidad y novedad de la regulación ha sido tal que alguno de ellos ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad⁶.

Los Estatutos de Autonomía que pertenecen a este grupo son los siguientes:

- Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: artículos 104 y 105.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Título VI del Estatuto: «De la financiación de la Generalitat», en particular, el artículo 202.
- Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: artículos 128 y 129.

⁶ Véase nota 7 de este comentario.

- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículos 72 y 73 del Estatuto.

En último término, el resto de los Estatutos contendrían una regulación muy semejante, incluso a veces en la propia redacción, con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid:

- Estatuto de Autonomía de Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto para Andalucía: artículos 176, 177 y 178.
- Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero: artículo 44.
- Estatuto de autonomía de Canarias, Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre: artículos 49 y 50⁷
- Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: artículo 47.
- Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: artículo 44.
- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero: artículo 44, 45 y 46.
- Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: artículo 57.
- Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril: artículo 44.
- Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 4/1994, de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio: artículos 42, 43 y 45.
- Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: artículo 45.

Por lo que se refiere a las leyes de cada Comunidad Autónoma, pasamos a continuación a reseñar las que corresponden a Comunidades de los grupos segundo y tercero, al habernos referido ya a las del País Vasco y Navarra al examinar su régimen específico.

En cuanto a la legislación de las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos en 2006 y 2007, hay que hacer notar que dados los pro-

⁷ Hay que tener en cuenta que Canarias tiene un régimen económico fiscal específico.

fundos cambios, la misma ha de interpretarse a la luz de los mismos y será previsiblemente renovada en algunos de sus aspectos.

- Comunidad Autónoma de Andalucía: Ley de 9 de julio de 1983, reguladora de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de muy numerosas modificaciones con posterioridad (Ley de 27 de diciembre de 2006).
- Comunidad Autónoma de Aragón: Decreto Legislativo de 29 de junio de 2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad; Ley de 22 de junio de 2006, de Tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma.
- Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: Decreto Legislativo de 25 de junio de 1998, por el que se aprueba el texto refundido del régimen económico y presupuestario modificado por leyes de 28 de diciembre 1998, 15 de julio y 31 de diciembre de 1999, 27 de diciembre de 2002, 30 de diciembre de 2003; Ley de 30 de diciembre de 1991, modificada por Ley de 18 de diciembre de 1997, por la que se establece un recargo sobre las cuotas mínimas del impuesto sobre actividades económicas; Ley de 30 de diciembre de 1992 del impuesto sobre el juego del bingo; Decreto Legislativo de 11 de junio de 1998 por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de tasas y precios públicos, modificado por Leyes de 31 de diciembre de 1999, 28 de diciembre de 2001, 27 de diciembre de 2002, 30 de diciembre de 2003 y 29 de diciembre de 2005; Ley de 22 de diciembre 1989 por la que se establece un recargo sobre la tasa de juegos de suerte, envite y azar mediante máquinas o aparatos automáticos.
- Comunidad Autónoma de Canarias: Ley de 3 de abril de 2003 de medidas tributarias y de financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, modificada por ley de 30 de diciembre de 2003, de presupuestos; Ley de 11 de diciembre de 1984 de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, modificada por leyes de 29 de diciembre de 1987, 2 de mayo de 1989, 4 de diciembre de 1992, 27 de diciembre de 1994, 4 de febrero de 1999, 17 de julio de 2000 y 28 de mayo de 2004, y de 17 de junio de 2006, de Patrimonio; Decreto Legislativo de 29 de julio de 1994 por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos, objeto de numerosas reformas con posterioridad, entre ellas la Ley de 28 de febrero de 2003 de Asociaciones; Ley de 28 de julio de 1986 del impuesto especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo, también profusamente modificada.
- Comunidad Autónoma de Cantabria: Ley de 21 de octubre de 2006, de finanzas; Ley de 26 de febrero de 1992 por la que se establece un recargo provincial sobre las cuotas mínimas del impuesto sobre actividades económicas, modificada por Ley de 14 de junio de 1996; y Ley de 26 de octubre de 1988 de tributación sobre juegos de suerte, envi-

- te o azar; Ley de 18 de diciembre de 1992, de tasas y precios públicos, modificada en numerosas ocasiones con posterioridad, la última por Ley de 26 de diciembre de 2006.
- Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha: Decreto Legislativo de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha; modificada por Ley de 31 de diciembre de 2006; Ley de 14 de diciembre de 1989, de Tributación sobre los juegos de suerte, envite o azar; Ley de 18 de mayo de 1990, de Tasas y precios públicos.
 - Comunidad Autónoma de Cataluña: Decreto Legislativo de 24 de diciembre de 2002, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, modificado por la Ley de 16 de julio de 2004; Ley de 24 de diciembre de 1997, de Tasas y precios públicos, objeto de modificaciones posteriores.
 - Comunidad Autónoma de Extremadura: Ley de 19 de abril de 1985, de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de numerosas modificaciones, muchas de ellas en las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma; Ley de 28 de mayo de 2004, de Reforma del sistema financiero de Extremadura; Ley de 14 de noviembre de 2002, de Reforma fiscal de la Comunidad Autónoma, modificada por dos Leyes de 27 de diciembre de 2005; Ley de 14 de diciembre de 2001, de Tasas y precios públicos; Ley de 29 de mayo de 1997, de Medidas Fiscales sobre protección y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, modificada en varias ocasiones; Ley de 28 de junio de 1998, del Impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, modificada por Ley de 27 de diciembre de 2005; Ley de 29 de noviembre de 2001, del Impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito.
 - Comunidad Autónoma de Galicia: Decreto Legislativo de 7 de octubre de 1999, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, modificada por Leyes de 30 de diciembre de 1999, 29 de abril de 2002 y 27 de diciembre de 2002; Ley de 19 de junio de 1991, de Tributación sobre el juego, modificada con posterioridad; Ley de 29 de diciembre de 1995, del Impuesto sobre la contaminación atmosférica; Ley de 9 de diciembre de 2003, de Tasas, precios y exacciones reguladoras de la Comunidad Autónoma de Galicia, modificada por la Ley de 28 de diciembre de 2006, de Presupuestos.
 - Comunidad Autónoma de las Illes Balears: Decreto Legislativo de 24 de junio de 2005, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas de la Comunidad autónoma; Ley de 29 de noviembre de 1990, sobre Tributación de los juegos de suerte envite o azar, modificada posteriormente; Ley de 27 de noviembre de 1991, Reguladora del canon de saneamiento de aguas, también modificada; Ley de 20 de diciembre de 1991, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, también modificada; Ley de 3 de junio

- de 1997, de Tasas y Ley de 14 diciembre de 1998, sobre el Régimen específico de las tasas, regulación que ha sido modificada con posterioridad; Ley de Tasas en materia de turismo y carreteras; Ley de 23 de noviembre de 1998, de Tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos.
- Comunidad Autónoma de la región de Murcia: Decreto Legislativo de 2 de diciembre de 1999, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia; Ley de 27 de diciembre de 1984, que establece un recargo sobre la tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar y crea un nuevo impuesto sobre el bingo, modificada posteriormente en varias ocasiones; Decreto Legislativo de 9 de julio de 2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas, precios públicos y contribuciones especiales; Ley de 26 de diciembre de 1991, de Establecimiento y fijación del recargo sobre el impuesto de actividades económicas, modificada por Ley de 28 de diciembre de 2004; Ley de 28 de julio de 1992, de determinación de la cuantía de dicho recargo, modificada posteriormente.
 - Comunidad Autónoma de la Rioja: Ley de 18 de octubre de 2002, de Tasas y precios públicos, modificada por Ley de 19 de diciembre de 2003, de Medidas fiscales y administrativas, y por Ley de 27 de diciembre de 2006.
 - Comunidad Valenciana: Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda pública de la Generalidad Valenciana, que ha sido objeto de numerosas modificaciones posteriores; Decreto legislativo de 25 de febrero de 2005, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de tasas, modificado por la Ley de 23 de diciembre de 2005 y 26 de diciembre de 2006.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Una de las cuestiones más importantes sobre la que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en relación con el contenido de la potestad tributaria autonómica es la del reconocimiento de la posibilidad de persecución de objetivos extrafiscales. En este sentido, en la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, señaló que «ni en la Constitución ni en la LOFCA existe precepto alguno que prohíba a las Comunidades Autónomas actuar su potestad tributaria –y, en concreto, su poder de imposición– en relación con la consecución de objetivos no fiscales. Antes bien, la Constitución concede autonomía financiera a las Comunidades Autónomas «para el desarrollo y ejecución de sus competencias» (art. 156.1), lo que permite admitir la facultad de aquellas para utilizar también el instrumento fiscal –como parte integrante de su autonomía financiera– en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía y respecto de las cuales

dicha utilización sea necesaria. Con ello hay, en definitiva, un implícito reconocimiento constitucional del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la imposición autónoma. En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden establecer impuestos de carácter primordialmente extrafiscal, pero ello ha de llevarse a cabo dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución... de la Ley Orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras... y de los respectivos Estatutos de Autonomía»⁸.

En cuanto a los recursos y, en particular, por lo que se refiere a los recogidos en la letra a/ del artículo 157.1, esto es, los impuestos cedidos por el Estado el Tribunal ha dejado establecido en la Sentencia 181/1988, de 13 de octubre que «El artículo 157.1 de la CE incluye, entre otros recursos de las Comunidades Autónomas los «impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado» y el artículo 157.3 remite a una Ley Orgánica «la regulación de las competencias financieras enumeradas en el presente apartado 1». Este último precepto debe ponerse en relación con el artículo 133.1 del propio Texto Constitucional, según el cual «la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado,» así como con el artículo 149.1.14.^a, que reserva al Estado en exclusiva la competencia sobre hacienda general. En principio, por tanto, debe afirmarse que aquella potestad originaria del Estado no puede quedar enervada por disposición alguna de inferior rango, referida a la materia tributaria, y, en coherencia con ello, la regulación esencial de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas corresponde también al Estado, mediante Ley Orgánica»⁹.

Además, y según ha señalado en la Sentencia 72/2003, de 10 de abril, «no basta... con la atribución del rendimiento a una Comunidad Autónoma para dotar al tributo cuyo rendimiento se atribuye de la naturaleza de cedido, pues para ello es exigible la concurrencia, además, de un doble requisito: la previsión estatutaria expresa en tal sentido y la existencia de una Ley específica que establezca la cesión»¹⁰.

Y en cuanto al contenido de la cesión, la misma Sentencia dice que «En este sentido, la cesión del tributo no implica, en modo alguno, ni la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes al mismo, ni, tampoco... el carácter irrevocable de la cesión...»¹¹.

En cuanto a los recargos sobre impuestos estatales, también recogidos en la misma letra a/ del artículo 157.1, la Sentencia 150/1990, de 4 de octubre, teniendo en cuenta el conjunto de normas que constituyen el bloque de constitucionalidad, ha confirmado expresamente la potestad de la Comunidad de Madrid para establecer, mediante Ley, recargos sobre e impuestos estatales y, en particular, sobre los que gravan la renta de las personas con domicilio fiscal en su territorio¹². Asimismo, y en relación con su naturaleza, señaló que los

⁸ F. J. 13 de la Sentencia.

⁹ F. J. 5 de la Sentencia.

¹⁰ F. J. 5 de la Sentencia.

¹¹ F. J. 5 de la Sentencia.

¹² F. J. 3 de la Sentencia.

recargos no son tributos de naturaleza finalista: «... no es posible encontrar en la LOFCA, y menos aún en la Constitución o en el Estatuto de Autonomía de Madrid, un criterio en virtud del cual los ingresos obtenidos por la exacción de los recargos sobre impuestos estatales deban dedicarse a determinados fines y no pueden destinarse a otros, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma. Por ello hay que concluir que, con arreglo a las normas del bloque de constitucionalidad que los regulan, los recargos no son tributos de carácter finalista. Al igual que ocurre con otros ingresos de las Haciendas autonómicas, la potestad de establecer recargos es una facultad instrumental, derivada de la autonomía financiera de las nacionalidades y regiones, que éstas pueden ejercitar para el cumplimiento de sus fines en general o de cualesquiera de ellos en particular¹³.

La misma Sentencia, en relación con la legislación estatal que debe de existir para el ejercicio de esta potestad por la Comunidad Autónoma estableció que «...esta Ley Orgánica (se refiere a la LOFCA), que es la que regula en la actualidad el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas enunciadas en el artículo 157.1 de la CE, entre las que se hallan las relativas a los recargos sobre impuestos estatales, no ha señalado más límites a la autorización que confiere a las Comunidades Autónomas para establecer recargos que los que ella misma establece en su artículo 12. Tampoco ha previsto, como condición para el ejercicio de las potestades autonómicas de que se trata, la existencia de otra Ley general o de leyes específicas previas, ni tal exigencia podría deducirse de la Constitución. En consecuencia, la remisión del artículo 53.2 del Estatuto de Autonomía a «los términos que establezca la Ley reguladora «de los recargos, ha de entenderse efectuada a la norma estatal que, en cada momento, regule el ejercicio de las competencias financieras de la Comunidad Autónoma, norma que, hoy por hoy, y tocante a los recargos sobre impuestos estatales, está exclusivamente contenido en la LOFCA»¹⁴.

También el Alto Tribunal abordó, en esta Sentencia, el tema del principio de no confiscación en relación con los recargos autonómicos: «...sí resulta posible rechazar que la aplicación del recargo autonómico de que tratamos conculque el artículo 31.1 de la CE por su eventual superación de los límites cuantitativos o porcentuales establecidos por el legislador estatal para el Impuesto sobre la Renta; pues en tal caso no podría establecerse recargo alguno, o bien habría ello de hacerse en detrimento de los principios de igualdad y progresividad de los tributos que asimismo proclama el artículo 31.1 de la CE. Cuestión distinta sería que el argumento impugnatorio que, a este propósito, esgrime el Defensor del pueblo se dirigiera más bien a reiterar la conveniencia u oportunidad política... de que el legislador estatal añadiera otro tipo de límites a la potestad reconocida a las Comunidades autónomas para el establecimiento de recargos sobre impuestos del Estado...¹⁵».

¹³ F. J. 10 de la Sentencia.

¹⁴ F. J. 4 de la Sentencia.

¹⁵ F. J. 9 de la sentencia.

Finalmente, hay que referirse a la competencia del Estado para regular el marco general de todo el sistema tributario. Así, en la Sentencia 72/2003, de 10 de abril, estableció que «En definitiva, la indudable conexión existente entre los artículos 133.1, 149.1. 14 y 157.3, todos ellos de la CE, determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras respecto a las del propio Estado»¹⁶.

¹⁶ F. J. 5 de la Sentencia.

Artículo 54

1. La participación anual de la Comunidad de Madrid en los ingresos del Estado, a que se refiere el número 4 del artículo 53, se negociará atendiendo a los criterios que fije la legislación de desarrollo del artículo 157 de la Constitución y cualesquiera otros que permitan garantizar, con suficiencia y solidaridad, el ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid.

El porcentaje de participación podrá ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid entre las que anteriormente correspondiesen al Estado.

b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.

c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.

d) Cuando, transcurridos cinco años desde su entrada en vigor, sea solicitada su revisión por el Estado o la Comunidad de Madrid.

2. El porcentaje de participación se establecerá por ley¹.

COMENTARIO

M.^a MAR ORTIZ SÁNCHEZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La descentralización territorial del Estado regulada por la Constitución española de 1978, conlleva un importante proceso transferencial desde el Estado a las Comunidades Autónomas en materia de gasto público. Esta redistribución de la titularidad de las políticas, exige la puesta a disposición de las regiones de los recursos necesarios para ejercer las nuevas responsabilidades asumidas.

En este contexto, el sistema de financiación autonómica debe entenderse como el mecanismo que proporciona a las Comunidades Autónomas los recursos suficientes para ejercer las competencias asumidas como consecuencia del proceso de descentralización efectuado desde el Estado.

Los principios que deben regir la configuración y desarrollo del Estado de las Autonomías, desde una perspectiva financiera, tal y como propugna la Constitución en su artículo 156.1, son los de autonomía, solidaridad y coordinación con la Hacienda estatal.

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

Desde el punto de vista de la financiación existen dos tipos de Comunidades Autónomas claramente diferenciadas: las de régimen común y las de régimen foral.

Las Comunidades Forales, gozan de un sistema especial de financiación, amparado por la Disposición Adicional Primera de la carta magna, según la cual «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales».

El resto de las regiones, denominadas de régimen común, disponen de un sistema de financiación, regulado en el artículo 157 de la carta magna, y desarrollado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante).

La diferencia entre ambos regímenes financieros es evidente. Mientras en el régimen de Concierto y Convenio las Diputaciones Forales vascas y la Administración Tributaria de Navarra controlan, con amplias facultades de gestión y normativas, los impuestos más importantes del Sistema Fiscal español y transfieren recursos al Estado en pago de los servicios estatales prestados en su ámbito territorial, en el sistema de la LOFCA las regiones reciben recursos del Estado para sostener las competencias que les han sido transferidas² (Cupo vasco y Aportación de Navarra).

Dentro de las Comunidades de régimen común, Canarias posee asimismo un régimen económico y fiscal propio, amparado también por la Constitución Española, en su disposición adicional tercera, y justificado por razones históricas y geográficas.

La Comunidad de Madrid, forma parte de las regiones de régimen común, aplicándosele, en consecuencia, lo previsto en la LOFCA.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid regula el sistema de financiación autonómica propiamente dicho en dos de sus preceptos: el artículo 54 y la Disposición Adicional Primera.

El primero de los incisos señalados, objeto de nuestro estudio, establece que la participación anual de la Comunidad de Madrid en los ingresos del Estado responderá a los criterios establecidos por la legislación de desarrollo del artículo 157 de la Constitución y cualesquiera otros que permitan garantizar, con suficiencia y solidaridad, el ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid. A estos principios hay que añadir los de autonomía y coordinación, contemplados en el artículo 51 del texto estatutario.

El principio de suficiencia financiera trata de garantizar a las Comunidades Autónomas los recursos económicos necesarios para que puedan desarrollar plenamente sus competencias. El principio de solidaridad implica el establecimiento de mecanismos redistributivos con el fin de garantizar a cada región los medios necesarios para prestar dichas competencias con independencia de su capacidad fiscal³.

Una vez efectuada esta precisión, es preciso delimitar el concepto de participación en los ingresos del Estado, como el mecanismo financiero que per-

² Ossorio, E. Op. Cit.

³ Utrilla de la Hoz, A. y Cuadrado Roura J.R.: op. Cit.

mite cubrir la diferencia para cada Comunidad Autónoma entre su necesidad de gasto calculada y la capacidad fiscal de la misma correspondiente a los tributos cedidos total o parcialmente.

El cálculo de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas se efectúa en base a los parámetros fijados por cada modelo de financiación en el marco de la LOFCA. El artículo 13 de la LOFCA, en su redacción original, enumeraba los siguientes criterios de reparto:

- El coeficiente de población.
- El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y las cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
- Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y el conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

Sin embargo, este precepto fue sustancialmente modificado con la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, con motivo de la aprobación del actual sistema de financiación autonómica. Así, en la redacción actual, la LOFCA no establece criterios para la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, ahora denominado Fondo de Suficiencia.

En el vigente sistema, los criterios para la determinación de las necesidades de gasto son determinados 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 de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Las variables que sirven para estimar las mencionadas necesidades de gasto regionales y, en consecuencia, la financiación de cada Comunidad Autónoma, se definen de manera diferenciada en tres bloques competenciales:

- En competencias comunes⁴: población de derecho, superficie, dispersión e insularidad.

⁴ Bajo la denominación de «competencias comunes», el actual sistema de financiación incluye la totalidad de las transferencias estatales asumidas por las Comunidades Autónomas, excepto la asistencia sanitaria del INSALUD y los servicios sociales del IMSERSO transferido, los cuales constituyen el bloque de asistencia sanitaria y de servicios sociales, respectivamente. Las variables indicadas explican el reparto del fondo general del bloque de competencias comunes. Además, existen dos fondos específicos cuyo reparto se efectúa en función de la escasa densidad de población y de la renta relativa de las regiones.

- En asistencia sanitaria: población protegida, población envejecida e insularidad⁵.
- En servicios sociales: población envejecida.

Como resultado de la distribución territorial del conjunto de los recursos disponibles⁶ en base a las anteriores variables, con las ponderaciones definidas legalmente, se obtiene la necesidad estimada de financiación de cada Comunidad Autónoma (art. 4 de la Ley 21/2001)⁷.

Una vez determinadas de esta manera las necesidades de gasto regionales, se cede a las Comunidades Autónomas una cesta de tributos⁸ con la que poder financiar los servicios públicos transferidos cuyo gasto se ha estimado.

Es en esta fase cuando se calcula el fondo de suficiencia (antes participación en los ingresos del Estado). Puesto que el nivel de desarrollo económico de las regiones no es el mismo, tampoco lo es su capacidad fiscal. Por ello, en las Comunidades de menor capacidad económica, los tributos cedidos, total o parcialmente, no tienen capacidad recaudatoria para financiar sus necesidades de gasto. Al contrario sucede en las regiones más ricas donde su capacidad fiscal puede exceder su necesidad de gasto.

En este escenario, el sistema español de financiación garantiza a las regiones los recursos suficientes para financiar la totalidad de sus necesidades de gasto, con independencia de su capacidad fiscal. La nivelación que se realiza es, en consecuencia, total e incondicionada.

El mecanismo que cumple la función de nivelación es el fondo de suficiencia que se calcula como «la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal» (art. 13.2 LOFCA).

Dicho cálculo sólo se efectúa en el momento inicial, en el denominado año base del sistema de financiación⁹, debiendo ser fijado su valor en Comisión Mixta de Transferencias.

En los años sucesivos, tal y como sigue regulando el apartado tercero del citado precepto de la LOFCA, el Fondo de Suficiencia de cada Comunidad y Ciudad con Estatuto de Autonomía se determinará atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación Estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley. Es decir, se actualiza el valor del fondo de suficiencia en el año base con un índice, definido por ley¹⁰, cuya

⁵ En el bloque de asistencia sanitaria se articulan dos fondos específicos: el fondo de ahorro en incapacidad laboral y el fondo de cohesión sanitaria destinado a financiar la atención a desplazados de otras Comunidades Autónomas y países de la Unión Europea o con Convenio de asistencia sanitaria recíproca suscrito con el Estado español.

⁶ Denominado «masa homogénea de financiación» por la Ley 21/2001 (art. 3).

⁷ En el actual sistema, este reparto se vio modificado por la aplicación de la garantía de mínimos, según la cual ninguna región podía perder financiación como consecuencia del cambio de sistema [art. 4.A.c); 4.B.b) y 4 C] y, en el caso del bloque de competencias comunes, por la existencia de fondos específicos adicionales [art. 4 A. b) y d)], sobre todo, por la aplicación de ciertas modulaciones sobre los resultados obtenidos [art. 4.Ae)]

⁸ Ver comentario Disposición Adicional Primera.

⁹ En el actual sistema el año tomado como base es 1999 (art. 2.1 Ley 21/2001).

¹⁰ Artículo 15.3 de la Ley 21/2001.

evolución depende de los ingresos por impuestos estatales compartidos, en su parte no cedida

En el caso de la Comunidad de Madrid, el fondo de suficiencia es negativo, en el marco del actual sistema, ya que la capacidad fiscal cedida supera en el año base a la necesidad de gasto calculada. Por ello, la región devuelve al sistema fondos por la diferencia entre ambas magnitudes.

El valor inicial del Fondo de Suficiencia, concluye el artículo 13 de la LOFCA en su apartado cuarto, sólo puede ser objeto de revisión en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se produzca el traspaso de nuevos servicios o se amplíen o revisen valoraciones de traspasos anteriores.
- b) Cuando cobre efectividad la cesión de nuevos tributos.

Estos supuestos responden a la previsión del artículo 54.1 del Estatuto de Autonomía en sus dos primeras letras:

- a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid entre las que anteriormente correspondiesen al Estado.
- b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.

Es evidente que si se producen nuevos traspasos competenciales a favor de una Comunidad Autónoma, sus necesidades de gasto crecen y, en consecuencia, manteniéndose constante la cesta de tributos cedidos, el fondo de suficiencia será mayor. Y, por otra parte, si se ceden nuevos impuestos, o se amplía el grado de cesión de los compartidos, manteniéndose el nivel competencial inalterado, el fondo de suficiencia será menor.

La LOFCA en su redacción original contemplaba a continuación los dos supuestos restantes del precepto estatutario objeto de estudio:

- c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.
- d) Cuando, transcurridos cinco años desde su entrada en vigor, sea solicitada su revisión por el Estado o la Comunidad de Madrid.

La modificación realizada por la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, suprimió la alusión a las reformas sustanciales del sistema tributario del Estado. Sin embargo, el impacto de dichas reformas y su valoración en el sistema de financiación autonómica queda ahora recogido en el principio de lealtad institucional, junto con la repercusión que puedan tener reformas estatales efectuadas sobre políticas de gasto ya transferidas a las Comunidades Autónomas, aspecto este último no contemplado (art. 2.1.e) LOFCA).

Por otra parte, la referencia al transcurso de cinco años es asimismo suprimida en la redacción actual de la LOFCA ya que el nuevo sistema es dotado de permanencia, exento de las revisiones quinquenales que, hasta ese momento, había tenido el mismo.

Sin embargo, conviene tener presente que tanto la redacción originaria de la LOFCA como la actual del Estatuto de Autonomía de Madrid, en el precepto analizado, no configura el plazo de cinco años en términos imperativos. Por ello, «lejos de presentar un trámite preceptivo para la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas, se trata de una facultad, de ejercicio voluntario, otorgada para evitar que la evolución de los factores determinantes del porcentaje de participación-volumen de competencias transferidas y nivel de recaudación tributaria estatal-provoque un desfase en la evolución de esta fuente de ingresos»¹¹.

Finalmente, el apartado segundo del artículo 54 del Estatuto de Autonomía de Madrid establece un principio de reserva de ley para el establecimiento de «la participación» ahora denominada Fondo de Suficiencia. En efecto, anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado consigna la cuantía correspondiente al fondo de suficiencia de todas las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

No tiene desarrollo legislativo autonómico.

III. DERECHO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Estatal

La Constitución Española regula el sistema de financiación autonómica de una manera muy genérica, limitándose a fijar los principios generales y a enumerar, sin mayores precisiones, las posibles fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas¹². Esta previsión constitucional se dispone en los artículos 156 a 158; reconociendo, asimismo, las especialidades de los territorios forales y de Canarias en sus Disposiciones Adicionales Primera y Tercera, respectivamente, así como la singularidad de Ceuta y Melilla, en su Disposición Transitoria Quinta.

El artículo 156 de la Carta Magna propugna los principios inspiradores del sistema de financiación autonómica (autonomía, coordinación y solidaridad). Por su parte, el artículo 157 enumera los recursos de los que disponen las Comunidades para el ejercicio de sus competencias, remitiendo su regulación a una Ley Orgánica. Finalmente, el artículo 158 define los mecanismos financieros para hacer efectivo el principio de solidaridad.

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, desarrolla la previsión constitucional del artículo 157.1. En su artículo primero, apartado dos, la LOFCA establece que «La financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de Autonomía de cada una de dichas Comunidades».

¹¹ Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002. Op. Cit.

¹² De la Fuente A. y Gudín M. Op. Cit.

Con posterioridad a su promulgación, y antes de la entrada en vigor del actual sistema de financiación, la LOFCA fue modificada en tres ocasiones, a través de las Leyes Orgánicas 1/1989, de 13 de abril, 3/1996, de 27 de diciembre y 10/1998, de 17 de diciembre.

El sistema de financiación autonómica actualmente en vigor fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en Acuerdo de 27 de julio y modificado posteriormente en sesiones de 16 y 22 de noviembre de 2001. Por primera vez, dicho acuerdo fue traspuesto a una norma con rango legal: 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 de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Las modificaciones introducidas por dicho sistema motivaron una profunda reforma de la LOFCA, desarrollada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre. La modificación operada por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, respondía al nuevo marco normativo promulgado en materia de estabilidad presupuestaria.

Por su parte, la Ley 21/2001, ha sido modificada con posterioridad a su entrada en vigor, por las Leyes 46/2002, 51/2002, 53/2002, 47/2003, 58/2003, 25/2006, 36/2006 y 34/2007.

Finalmente, tal y como señala la LOFCA, la regulación en materia de financiación autonómica se rige, además, para cada Comunidad Autónoma, por su Estatuto de Autonomía. Si bien su estudio se desarrolla en el apartado de derecho autonómico, se debe al menos indicar en este apartado, puesto que constituyen en el ámbito financiero, junto con la Constitución y la LOFCA, el bloque de constitucionalidad.

En el caso del Estatuto de la Comunidad de Madrid, como ya se ha indicado, la regulación del sistema de financiación se contempla de manera genérica, limitándose a enumerar los recursos disponibles por la hacienda regional en su artículo 53 y a citar los principios generales que deben presidir la financiación territorial, en términos de suficiencia y solidaridad (art. 54.1) así como autonomía financiera y coordinación (art. 51). Para determinar los criterios de participación en los ingresos del Estado, se remite a la Ley Orgánica prevista por el artículo 157.2 CE. Finalmente, los supuestos de revisión de dicho porcentaje son los incluidos por la LOFCA en su redacción original.

Sólo hay un extremo de la regulación estatutaria objeto de estudio que no ha sido analizado hasta el momento: el carácter «negociado» de la participación en los ingresos del Estado. Si bien este tema se desarrollará con mayor profusión en el siguiente apartado, conviene aclarar la regulación que la LOFCA establece en este extremo, como parte integrante del citado bloque de constitucionalidad.

El artículo tercero de la LOFCA encomienda al Consejo de Política Fiscal y Financiera¹³ la función de «coordinación» de la actividad fiscal y financiera

¹³ Regulación desarrollada por su Reglamento, aprobado por Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, y modificado por los Acuerdos 1/1983 de 29 de julio, 1/2000 de 29 de noviembre, 1/2001 de 27 de julio, 1/2004 de 23 de junio y 1/2006 de 7 de febrero.

del Estado y las Comunidades Autónomas. Constituido, por el Ministro de Economía y Hacienda y el de Administraciones públicas y por el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, se trata de un órgano consultivo y de deliberación, cuyos acuerdos adoptan la forma de recomendaciones, que son elevadas al Consejo de Gobierno.

Entre las principales competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera «se encuentra la de servir de foro de debate en la negociación de los modelos de financiación»¹⁴. O dicho desde otra perspectiva, «los detalles del sistema se han fijados mediante un proceso de negociación entre el Gobierno Central y las Administraciones autonómicas que se han plasmado en una serie de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera»¹⁵.

Al mismo tiempo, el artículo 13 de la LOFCA, como ya se ha indicado, establece que el valor inicial del fondo de suficiencia será fijado en Comisión Mixta de Transferencias.

La interpretación que ha de darse a ese doble marco de coordinación de la actividad financiera fijado por el bloque de constitucionalidad, multilateral por un lado (Consejo de Política Fiscal y Financiera) y bilateral por otro (Comisiones Mixtas), ha sido objeto reiterado de estudio por parte del Tribunal Constitucional y por ello será tratado en el siguiente apartado dedicado al análisis jurisprudencial del precepto estudiado.

La legislación estatal indicada en este apartado está referida a las Comunidades de régimen común. Por su parte, las Comunidades forales se rigen por las Leyes de aprobación de los conciertos y convenios económicos, respectivamente.

El actual Concierto Económico con el País Vasco se rige por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, así como por la Ley 29/2007, de 27 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo para el quinquenio 2007-2001.

En el caso de Navarra, el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral actualmente en vigor está regulado la Ley 25/2003, de 15 de julio¹⁶.

3.2. Derecho Autonómico

El análisis de la legislación autonómica en materia de financiación autonómica, dejando al margen las leyes tributarias que, en ejercicio de sus facultades normativas, puedan aprobar los parlamentos regionales, se limita a los Estatutos de Autonomía.

Atendiendo a las características del régimen financiero de las Comunidades Autónomas, se puede distinguir dos grandes tipologías de Estatutos de Autonomía. La primera, referida a las Comunidades Forales, y la segunda, a las regiones de régimen común.

¹⁴ Ossorio, E., Op. Cit.

¹⁵ De la Fuente A. y Gudín M., Op. Cit.

¹⁶ Desarrollado por Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Forales contienen en esencia la peculiaridad de su sistema de financiación. Así, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, establece, en su artículo 41, apartado 1, que «las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios». En el apartado 2.d) de dicho artículo se dispone que el País Vasco contribuirá al sostenimiento de las cargas generales del Estado mediante la aportación de un cupo global integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Navarra, aprobado por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, dispone, en su artículo 45, que «la actividad financiera y tributaria de Navarra se regirá por el sistema tradicional de Convenio Económico».

Respecto a las Comunidades de régimen común, la regulación estatutaria en materia de financiación autonómica ha sido hasta fechas muy recientes notablemente genérica, limitándose, al igual que la Constitución, a señalar los principios que deben regirla (suficiencia y solidaridad), remitiendo su desarrollo a una Ley Orgánica (LOFCA). Algunos Estatutos, como el de Galicia¹⁷ o el de Cantabria¹⁸, si bien hacen explícitos los criterios de reparto de la participación en los ingresos generales del Estado, son coincidentes con los contemplados por el artículo 13 de la LOFCA, en su redacción original. Igualmente común es la regulación de los supuestos de revisión del porcentaje de participación, en términos similares a la regulación estatutaria de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, durante los años 2006 y 2007 se han aprobado una serie de reformas que introducen, en algunos casos, importantes modificaciones en la regulación estatutaria del sistema de financiación. Frente a la generalidad anteriormente imperante y a la remisión conjunta a una Ley Orgánica de Financiación, los nuevos estatutos contienen un título de Hacienda que incluye disposiciones muy concretas relativas al sistema de financiación autonómica, cuyo desarrollo legislativo condiciona, indudablemente, su modificación. El problema radica en que en algunos casos estas disposiciones son contradictorias entre sí y difíciles de compatibilizar en muchos otros¹⁹.

Las reformas que han sido tramitadas y aprobadas en este periodo son las siguientes:

- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña.

¹⁷ Artículo 46 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (BOE 28.04.1981)

¹⁸ Artículo 49 Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (BOE 11.01.1982)

¹⁹ De la Fuente A. y Gudín M., Op. Cit.

- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía para las Illes Balears.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Andalucía.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 14/2007, de 14 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Actualmente está en trámite parlamentario en las Cortes Generales, el proyecto de Ley Orgánica Castilla-La Mancha.

No obstante, la regulación contenida en las reformas estatutarias no puede ser tratada de manera homogénea puesto que las diferencias entre ellas son notables en el ámbito financiero.

De un lado, la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana que, en relación al sistema de financiación, reitera, en su artículo 67, los principios generales contenidos en la Constitución y en la LOFCA (suficiencia, solidaridad y autonomía).

La financiación de la Comunidad, según establece dicho inciso, debe atender a sus necesidades de gasto para cuya determinación se tendrán en cuenta especialmente criterios de población, entre otros. En cualquier caso, se remite, tanto para la determinación de las necesidades como para la aplicación de los mecanismos de nivelación a la Ley Orgánica contemplada en el artículo 157.3 de la Constitución (LOFCA).

Similar regulación establece el Estatuto de Castilla y León con una salvedad: la enumeración de las variables que deben «ponderar adecuadamente» para la determinación de la financiación de las Comunidades Autónomas (art. 83.6), en términos de «extensión territorial, dispersión, baja densidad y envejecimiento de la población». Si bien, todas estas variables están presentes en el actual sistema de financiación, y en consecuencia no condiciona una modificación del mismo, conviene recordar que la alusión a variables concretas de reparto fue suprimida de la LOFCA, dejando dicha regulación a la Ley ordinaria en la que se trasponga el acuerdo de financiación del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En consecuencia, su inclusión suscita dudas, al menos, en cuanto a la técnica legislativa utilizada.

De otro lado, la reforma del Estatuto de Cataluña introduce, en su artículo 206, importantes elementos cuyo desarrollo legislativo, modificaría sustancialmente el actual el sistema de financiación, exigiendo, en consecuencia, una profunda reforma de la LOFCA. Esta afirmación se fundamenta básicamente en dos cuestiones.

La primera de ellas, está referida a la determinación del nivel de recursos de la Comunidad, basado no sólo en criterios de necesidad de gasto sino también de capacidad fiscal, de tal manera que sus recursos serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad (art. 206.1). En el mismo sentido, aunque con mayor imprecisión, se pronuncian los Estatutos de Aragón (art. 107.1) y Baleares (art. 123.1).

Respecto a las necesidades de gasto, son múltiples las variables que se proponen. El Estatuto de Cataluña establece, en su artículo 206.6, como variable básica para determinar las necesidades de gasto la población, rectificadas por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular, el porcentaje de la población inmigrante, así como las variables densidad de población, dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social. El Estatuto de Baleares, por su parte, alude al hecho diferencial de la insularidad y a la población real efectiva (art. 120). Finalmente, Aragón establece en su Estatuto como factores determinantes de la financiación autonómica el esfuerzo fiscal, la estructura territorial y poblacional, especialmente el envejecimiento, la dispersión y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales (art. 107.5).

La segunda de las cuestiones aludidas se refiere a la modificación del sistema de nivelación. En el sistema actual, tal y como se indicó al principio de este comentario, el objetivo de la nivelación es garantizar a todas las Comunidades Autónomas los recursos suficientes para financiar sus necesidades de gasto por las competencias asumidas, con independencia de su capacidad fiscal.

El nuevo Estatuto de Cataluña fija, en su artículo 206.3, como objetivo de la nivelación garantizar a todas las Comunidades los recursos necesarios para que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado de bienestar puedan alcanzar niveles similares, supeditado, además, a la realización de un esfuerzo fiscal también similar. Se trata de una limitación al mecanismo de nivelación, en un doble sentido: competencias susceptibles de nivelación y requisito de esfuerzo fiscal. Dicha limitación aparece también regulada en las reformas de los Estatutos aragonés (art. 107.2) y balear (art. 123.2).

Adicionalmente, el Estatuto de Cataluña define, a través del conocido como principio de ordinalidad, otra restricción al sistema de nivelación (art. 206.5), según el cual el Estado debe garantizar que la aplicación de aquella no altere la posición de Cataluña en la ordenación de las rentas per cápita antes de la nivelación.

La reforma del Estatuto de Cataluña, introduce también otras modificaciones en el sistema actual, cuya efectividad exigiría la modificación del mismo. Especialmente relevante es la fijación de unos porcentajes concretos de cesión de los Impuestos cedidos parcialmente por el Estado diferentes a los actuales (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales de Fabricación). El análisis de este precepto es abordado en el comentario de la Disposición Adicional Primera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, es también reseñable la atribución a órganos bilaterales de amplias facultades en materia de financiación autonómica. La naturaleza de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera es una cuestión sustancial en el diseño y desarrollo del sistema de financiación. El principio de multilateralidad es el que rige estas relaciones entre el Estado y las Comunidades de régimen común, personalizado en un órgano, el Consejo de Política Fiscal y Financiera. No obstante, tal y como se

ha indicado con anterioridad, en el próximo apartado se estudiará desde la óptica de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuál debe ser el papel asignado a estos órganos.

Especialmente significativo es el cambio introducido en este aspecto por el Estatuto de Cataluña, en cuyo artículo 210, regula la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales a la que le atribuye amplias competencias relativas a la concreción, el seguimiento, la actualización y la revisión quinquenal del sistema de financiación²⁰.

Otras comunidades también contemplan la creación de una comisión bilateral pero revestida de menores facultades adicionales a las que actualmente tiene su Comisión Mixta de Transferencias. Así, en el caso del Estatuto de Baleares (art. 125) se limitan a la actualización del sistema²¹.

En el caso de Aragón (art. 109) y Andalucía (art. 184), si bien se reviste a este órgano de amplias facultades, éstas parecen quedar limitadas a cuestiones regionales, atribuyendo al Consejo de Política Fiscal y Financiera las competencias en materia del «sistema de financiación estatal», tal y como establece el artículo 182.7 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su apartado primero del artículo 109, establece que la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros «es el órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en las materias sobre financiación autonómica específicas aragonesas y dentro del marco establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas».

En contraposición con esta regulación, merece la pena destacar por su significado, la regulación que establece al respecto del Estatuto de Castilla-La Mancha, aunque en este momento esté en fase de tramitación parlamentaria en las Cortes Generales. El actual proyecto de Ley Orgánica proclama, en su artículo 159.2, como principio inspirador de la financiación, la multilateralidad, junto con los principios de autonomía, suficiencia, coordinación, solidaridad, transparencia y lealtad institucional.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

El ámbito de estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este apartado debe quedar circunscrito a la financiación autonómica y, dentro de ella, a la participación en los ingresos generales del Estado; al cumplimiento de los principios de suficiencia y solidaridad, y al estudio del ámbito competencial, Estado y Comunidades Autónomas, en esta materia.

Es amplia la jurisprudencia del Tribunal que establece una íntima relación entre el principio de suficiencia financiera y la autonomía financiera de los

²⁰ La competencia en materia de desarrollo fue suprimida durante su tramitación en Cortes.

²¹ El proyecto inicial contemplaba facultades en materia de revisión quinquenal que fueron suprimidas en su tramitación parlamentaria en las Cortes Generales y sustituidas por facultades en materia de aplicación de los mecanismos de actualización.

entes territoriales, instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

Lo afirmado anteriormente exige que dichos entes disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer las funciones que legalmente les han sido encomendadas, garantizando el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137 y 156 CE (por todas SSTC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3, 96/2002, de 25 de abril, FJ 2; 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4; 179/2006, de 13 de junio, FJ 3; y 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

En este sentido, uno de los instrumentos regulados para alcanzar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas es la participación en los ingresos del Estado, que el artículo 157.1 de la CE establece como uno de los recursos de las regiones, entre un conjunto más amplio de fuentes de financiación, igualmente consagrado por en artículo 4.1 LOFCA y por los respectivos Estatutos de Autonomía.

Pues bien, en relación a este instrumento, el Tribunal ha concluido que «no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación». Por este motivo, «no puede pretender ninguna Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación ... la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses» (13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

Por todo lo anterior, parece estar claro que «es al Estado a quien corresponde, en el momento de establecer la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos transferibles, ponderar los intereses en juego, en virtud de la competencia exclusiva que sobre esta materia le atribuye el artículo 149.1.14 CE (13/2007, de 18 de enero, FJ 6). Es al Estado a quien le corresponde, según el Tribunal, la coordinación material de la financiación de las Comunidades Autónomas por tres razones:

En primer lugar, la Constitución atribuye al Estado, en su artículo 157.3, la «fijación del marco y de los límites con que la autonomía financiera» de las Comunidades Autónomas debe funcionar (STC 197/1987, de 12 de noviembre FJ 2). «con el artículo 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que hubiera supuesto que dicho sistema quedase al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración y reforma de cada uno de los Estatutos de Autonomía» (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9; y en el mismo sentido, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

En segundo lugar, porque el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a la totalidad de Comunidades Autónomas, «y los recursos de los que dispone aquel no son infinitos, sino que deben servir para la consecución

ción de la suficiencia y, en última instancia de la autonomía financiera de los entes territoriales, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para ... asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario» (SSTC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 4 y 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4; en el mismo sentido, 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

Y, en tercer lugar, porque el sistema de financiación autonómica es «el vehículo a través del cual se articula el principio de solidaridad interterritorial». Es por ello que, «en el ámbito de la participación en los ingresos del Estado, como recurso propio de las Comunidades Autónomas, no sólo es precisa la coordinación (en particular, la cooperación) del Estado sino también el establecimiento de fórmulas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

El citado principio de cooperación exige que «la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10; STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9), lo que supone, en su caso, la búsqueda de un «acuerdo previo» (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 4). Dicho «acuerdo previo» debe producirse, en consecuencia, en el ámbito de un órgano en el que estén presentes tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. «Y, en la actualidad, de acuerdo con el artículo 3.1 LOFCA, es al Consejo de Política Fiscal y Financiera, a quien corresponde la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8).

Por tanto, la intervención de una Comisión Mixta, de naturaleza bilateral, «no puede ignorar o soslayar el señalado marco de coordinación y cooperación interterritorial pues, ..., este marco ha de ser necesariamente respetado para subvenir a los principios establecidos en el artículo 156.1 CE» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8).

No obstante, esta misma sentencia reconoce el papel de las Comisiones Mixtas, en el ámbito de sus propias competencias, como órganos bilaterales previstos para concretar la aplicación en cada Comunidad de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En consecuencia, el que el proceso de adopción de los criterios de reparto de los ingresos del Estado deba producirse en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, no significa que antes o después de que el Consejo delibere y, en su caso, adopte un acuerdo, no puedan tener lugar contactos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de las Comisiones Mixtas, con el fin de poner de manifiesto sus pretensiones y acercar posiciones, si son a priori, o para concretar la aplicación a cada Comunidad de los recursos previstos en el sistema de financiación, si se producen con posterioridad al acuerdo del Consejo.

Respecto al alcance que pueda tener la disconformidad de una Comunidad Autónoma en este «proceso de negociación», el Tribunal ha sido claro. «Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación

de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 2 CE), velando por el establecimiento de un equilibrio adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (art. 138.1 CE). En suma, dotar de carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiendo bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación» (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 9).

No cabe duda que todas estas reflexiones resultan de especial interés, en un momento en el que Tribunal Constitucional debe fallar sobre la constitucionalidad de los preceptos del Estatuto de Cataluña que han sido recurridos y, más concretamente en el ámbito que nos ocupa, de su Título VI «De la financiación de la Generalitat».

Es un momento, pues, de máximo interés jurídico, en el sentido de determinar, si los estatutos de autonomía son el vehículo idóneo para regular un tema que afecta a la totalidad de las Comunidades Autónomas de régimen común y al propio Estado o si, alternativamente, pueden coexistir sistemas de financiación diferentes, a los contemplados constitucionalmente.

En este sentido, merece la pena traer a colación el sentido del voto particular formulado por el Magistrado don Pablo Pérez Tremps a la STC 13/2007, de 18 de enero; según el cual, el «principio de igualdad, la solidaridad que se proyecta sobre las relaciones horizontales y verticales entre Estado y Comunidades Autónomas, y de éstas entre sí, (arts. 2 y 138.1 CE) y la propia unidad del Estado no toleran la existencia de sistemas de financiación diversos, salvo en los supuestos en que constitucionalmente o estatutariamente se prevén singularidades generales (territorios históricos del País Vasco y Navarra –disposición adicional primera CE–; archipiélago canario –disposición adicional tercera CE– y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla).

Artículo 55

1. La Comunidad de Madrid, mediante acuerdo de la Asamblea, podrá concertar operaciones de crédito y deuda pública, en los ámbitos nacional y extranjero, para financiar operaciones de inversión.

2. El volumen y características de las operaciones de crédito y emisión de deuda pública se establecerán de acuerdo con la ordenación de la política crediticia establecida por el Estado.

3. Los títulos de deuda que se emitan tendrán consideración de fondos públicos a todos los efectos.

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.¹

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores se realizará de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

COMENTARIO

CÁNDIDO S. PÉREZ SERRANO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Las operaciones de crédito están contempladas como uno de los recursos de las comunidades autónomas en el texto constitucional. Su artículo 157 señala en su primer apartado que «los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: ... e) El producto de las operaciones de crédito.» Adicionalmente, en el apartado 3 del mismo artículo se determina que «mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.»

La Ley Orgánica pretendida por el texto constitucional fue, inicialmente, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA). Su artículo 14, intitulado «Operaciones de crédito» regula el marco general de las mismas en las comunidades autónomas con el siguiente tenor literal:

¹ Redacción dada a este apartado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

«1. Las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo que se establece en el número cuatro del presente artículo, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería.

2. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.

b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1.b) de la presente Ley.

Con relación a lo que se prevé en el párrafo anterior, no se consideran financiación exterior, a los efectos de su preceptiva autorización, las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Monetaria Europea.

En todo caso, las operaciones de crédito a que se refieren los apartados uno y dos anteriores precisarán autorización del Estado cuando, de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.²

4. Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

5. La Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado.»

La consolidación fiscal fue una de las claves de la política económica que hizo posible el acceso de España a la Unión Económica y Monetaria en 1999 y que dio lugar a un importante cambio estructural en el comportamiento de nuestra economía. Así fue y así se recoge en la Exposición de Motivos del Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, reformada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y ésta, a su vez, derogada por el Real Decreto Legislativo mencionado, junto con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciem-

² El último párrafo del apartado 3 añadido por el artículo 1 de la Ley Orgánica 10/1998, de 17 de diciembre. El apartado 3 fue modificado por la disposición adicional única tres de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

bre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, reformada por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, constituyen, en su concepción de normativa básica y orgánica, respectivamente, el cuerpo legislativo básico de la estabilidad presupuestaria. Una vez conseguido el acceso a la Unión Monetaria, la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria a la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, exigía, en un país tan descentralizado como España, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diversos niveles territoriales de la Hacienda Pública. Dichos mecanismos se establecen en ambas normas, que han de interpretarse y aplicarse de forma unitaria, deviniendo en instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica.

El quinto y último apartado del artículo 55 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, explicita la remisión de la regulación de las operaciones de crédito al bloque de constitucionalidad, señalando que lo dispuesto en el resto del artículo se realizará de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. A pesar de su dicción literal, ha de considerarse que también la Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria está inserta en el bloque de constitucionalidad. En relación con el precepto estatutario estudiado, tiene especial incidencia el artículo 9 de la reiterada Ley Orgánica, en la redacción dada por el artículo único siete de la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de Reforma de aquella, que establece el régimen de «autorizaciones de operaciones de crédito y emisión de deuda» a tenor del cual:

«La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso, así como el resto de las obligaciones establecidas en esta Ley Orgánica.

En los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad que consista en un mayor déficit del fijado, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma precisarán de autorización del Estado. No obstante, si la Comunidad Autónoma hubiera presentado el plan económico-financiero al que se refiere el artículo 7 de esta Ley Orgánica al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y las medidas contenidas en él hubieran sido declaradas idóneas por dicho Consejo, no precisarán de autorización del Estado las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior.»

Una vez conocido el bloque de constitucionalidad en el que debe insertarse el precepto estudiado, debe avanzarse en su exégesis. El primer apartado del artículo autoriza a la Comunidad de Madrid a concertar operaciones de crédito y deuda pública, en los ámbitos nacional y extranjero, para financiar operaciones de inversión. En general las operaciones de endeudamiento pue-

den dividirse, en función del plazo, entre operaciones a corto plazo y operaciones a largo plazo. Las operaciones a corto, como se señala en el apartado 4 del artículo 55, han de tener un plazo inferior a un año y tener por finalidad la de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. En el primer apartado se regulan las operaciones a largo plazo, de duración superior al año y cuya finalidad consiste en la financiación de operaciones de inversión.

El artículo 14 de la LOFCA también requiere que las operaciones de endeudamiento a largo plazo tengan por finalidad la financiación de inversiones, pero condiciona su concertación a que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la comunidad autónoma. Esta condición suele enunciarse por la doctrina mediante la limitación de la carga financiera a un máximo del 25 %.

Requiere también el primer apartado del artículo 55 que la Asamblea de Madrid autorice la concertación de operaciones a largo plazo, concretando la remisión a los «órganos competentes» de las respectivas comunidades autónomas que realiza el apartado d) del artículo 17 de la LOFCA en un momento histórico, 1980, en el que aún no estaban vigentes todos los Estatutos de Autonomía y no era claro que todas las comunidades autónomas fuesen a contar con asamblea legislativa propia.

Por último, distingue el primer párrafo analizado entre operaciones de crédito y deuda pública, en los ámbitos nacional y extranjero, con las consecuencias que más adelante se verán. El derecho financiero público español no ha delimitado claramente la distinción entre operación de crédito y deuda pública, más bien al contrario, si se considera la dicción literal del artículo 14 de la LOFCA, en el que después de considerar la concertación de operaciones de crédito en general, se distingue las concertadas en el extranjero y la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito. No obstante, se puede distinguir, siguiendo a los profesores Tejerizo³ y Ferreiro⁴, las operaciones de crédito en sentido estricto como las operaciones de préstamo recibidas de entidades financieras determinadas, de las operaciones de deuda pública consistentes en préstamos divisibles en títulos valores cuya solicitud se dirige a una colectividad o pluralidad de sujetos inicialmente indeterminados. Respecto al ámbito territorial, la vigente redacción de la LOFCA, dada por la Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, señala, aunque sólo sea a efectos de su autorización, que «no se considerarán financiación exterior, ... las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del ámbito territorial de los países pertenecientes a la Unión Monetaria Europea», de modo coherente con la integración de España en dicha Unión.

El segundo apartado del artículo 55 remite a la ordenación de la política crediticia establecida por el Estado el establecimiento del volumen y características de las operaciones de crédito y emisión de deuda pública.

³ Tejerizo: «La coordinación del endeudamiento». Barcelona 1984.

⁴ Ferreiro: «Ordenamiento Jurídico de la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas».

La normativa sobre estabilidad presupuestaria atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas la condición de órgano de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas para dar cumplimiento a los principios rectores contenidos en las leyes de estabilidad. A este respecto, para dar cumplimiento a las importantes funciones que la mencionada normativa sobre estabilidad presupuestaria atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, éste adoptó, entre otros, los acuerdos de 6 de marzo de 2003, en relación con el endeudamiento de las comunidades autónomas después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, a partir de 1 de enero de 2003, en virtud del cual, «en situación de estabilidad presupuestaria, en los términos establecidos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, el nivel de endeudamiento al final de cada año será como máximo el existente al principio del año considerado.» Se trae aquí el literal del acuerdo, aunque no quepa reputar del mismo su inclusión en el bloque de constitucionalidad, debido a la trascendencia que para la exégesis del precepto estudiado presenta, puesto que mientras se mantenga su vigencia, las comunidades autónomas únicamente pueden concertar operaciones de endeudamiento de manera que al final de cada año, su nivel de deuda viva, en situación de estabilidad presupuestaria, tanto a corto como a largo plazo, no supere el existente al principio del año considerado, esto es, a 1 de enero de 2003. Aunque esta afirmación no es pacífica parece la única consistente con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos enunciado por la propia norma. Cabrían dos interpretaciones de la dicción literal del acuerdo del Consejo. Podría considerarse que la referencia al «año considerado» es el año en curso, por lo que una reducción coyuntural del nivel total de deuda en un año determinado obligaría a la comunidad autónoma en cuestión a minorar su stock de deuda con carácter permanente, restringiendo su capacidad financiera para ejercicios futuros. Para solventar esta eventualidad, las comunidades deberían mantener invariable su stock de deuda a 31 de diciembre, aunque no lo necesitaran, contraviniendo el principio de eficiencia. Puede considerarse, por el contrario, que el «año considerado» es 2003, en cuyo 1 de enero entró en vigor la normativa sobre estabilidad presupuestaria, de modo de las administraciones regionales pueden permitir oscilar su stock de deuda por debajo de la cota máxima señalada, optimizando su gestión de tesorería. Esta segunda parece la interpretación más razonable y por ello es la que aquí se contempla. En todo caso, no debe olvidarse que el stock de deuda arriba definido lo es del sector administraciones definido en términos de contabilidad nacional según el criterio SEC-95, no el propio de la administración central de la comunidad autónoma. Más adelante, se ilustrará la aplicación concreta de este complejo marco regulador a través de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid vigente en el momento de redactar esta reseña, esto es, la correspondiente al ejercicio 2008.

Con sujeción a esta restricción, la autorización de las operaciones de crédito por el Estado en determinados supuestos se constituye en el instrumento final de coordinación de la actividad financiera de las Comunidades

Autónomas, tal como se determina en los artículos 14.3 de la LOFCA y 9 de la Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. De un modo esquemático, requieren autorización del Estado las siguientes operaciones:

- Las operaciones de crédito concertadas en el extranjero (art. 14.3 de la LOFCA).
- La emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público (art. 14.3 de la LOFCA).
- Todas las operaciones de crédito, tanto a corto como a largo plazo, cualquiera que sea su forma o ámbito, cuando se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 14.3 de la LOFCA). El artículo 9 de la Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria reitera la exigencia de autorización de todas las operaciones de endeudamiento en el caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad que consista en un mayor déficit del fijado. El mismo precepto excluye de autorización las operaciones a corto que no sean consideradas financiación exterior y que estén contempladas en el Plan Económico Financiero autorizado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

Ha de tenerse en cuenta que tanto el artículo 14.3 de la LOFCA como el artículo 9 de la Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria disponen que la autorización del Estado a las comunidades autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso, así como el resto de obligaciones establecidas en la normativa sobre estabilidad presupuestaria.

Continúa determinando el tercer apartado del artículo 55 que los títulos de deuda que se emitan tendrán consideración de fondos públicos a todos los efectos. A este respecto, señala el apartado cinco del artículo 14 de la LOFCA que «la deuda pública de las Comunidades Autónomas y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido en la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado».

Ambas determinaciones, la consideración de fondos públicos y la atribución de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado, a pesar de su distinta dicción literal, un análisis de las consecuencias del régimen establecido en ambas normas parecen conducir a un contenido común. La consideración de los títulos de la deuda como fondos públicos conduce inexorablemente a la calificación de su naturaleza jurídica como pública y a su regulación en el ámbito del Derecho Público, en contraposición a aquellos ingresos de la Administración Pública en cuya gestión la Administración actúa como un ciudadano más con sometimiento al Derecho privado, sin utilización del poder de imperio y que son calificados como ingresos de derecho privado.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

La sujeción al Derecho público delimita las fuentes normativas que configuran la regulación jurídica de la deuda de la Comunidad de Madrid. De forma similar a la del resto de comunidades autónomas, los títulos de la deuda de Madrid, a través de la remisión expresa efectuada por la LOFCA, está sometida «a las mismas normas» y goza «de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado».

El régimen jurídico básico de la Deuda Pública del Estado está contemplado en el Capítulo II del Título IV de la Ley 47/2003, de 26 de Noviembre, General Presupuestaria. La Sección 1.^a requiere la habilitación legal para la creación de Deuda, regula la cobertura presupuestaria de los gastos derivados de la Deuda y la incidencia del principio de presupuesto bruto en su aplicación al Presupuesto del Estado. La Sección 2.^a regula las operaciones relativas a la Deuda del Estado y el régimen competencial aplicable a dichas operaciones. Finalmente, la Sección 3.^a establece el régimen jurídico de la Deuda del Estado con los caracteres básicos que a continuación se detallan.

«La Deuda Pública podrá estar representada en anotaciones en cuenta, títulos-valores o cualquier otro documento que formalmente la reconozca. A los valores representativos de la Deuda del Estado les será de aplicación el régimen establecido por el ordenamiento jurídico general según la modalidad y las características de la misma»⁵.

«La transmisión de la Deuda no estará sujeta a más limitaciones que las derivadas de las propias normas de creación, de las reguladoras de los mercados en que se negocie o, en su caso, de las normas aplicables en materia de control de cambios. En la suscripción y transmisión de la Deuda Pública negociable sólo será preceptiva la intervención de fedatario público cuando aquella esté representada por títulos-valores y así lo disponga la legislación aplicable a los mismos. No será preceptiva, en todo caso, para las operaciones con pagarés del Tesoro y aquellas otras en las que los títulos-valores se extingan por su transformación en anotaciones en cuenta»⁶.

«Prescribirá a los cinco años la obligación de pagar los intereses de la Deuda del Estado y la de devolver los capitales llamados a reembolso, contados respectivamente a partir del vencimiento de los intereses y del día del llamamiento a reembolso. En los supuestos de llamada a conversión o canje obligatorio, prescribirá la obligación de reembolso de capitales a los 10 años contados desde el último día del plazo establecido para la operación. La interrupción de la prescripción se verificará conforme a las disposiciones del Código Civil. Los capitales de la Deuda del Estado prescribirán a los 20 años sin percibir sus intereses, ni realizar su titular acto alguno ante la Administración de la Hacienda Pública Estatal que suponga o implique el ejercicio de su derecho»⁷.

⁵ Artículo 103.1 y 103.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

⁶ Artículo 104 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

⁷ Artículo 105.1, primer párrafo, 105.3 y 105.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

El Capítulo I del Título IV de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid regula el endeudamiento de la Comunidad de Madrid, en desarrollo del artículo 55 del Estatuto de Autonomía.

Se inicia el Capítulo estableciendo, en el artículo 90, que constituyen el endeudamiento de la Comunidad las operaciones financieras realizadas por plazo superior a un año que adopten alguna de las siguientes modalidades:

- a) Operaciones de crédito concertadas con personas físicas o jurídicas.
- b) Empréstitos, emitidos para suscripción pública en el mercado de capitales y representados en títulos-valores o anotaciones en cuenta.
- c) Cualquier otra apelación al crédito público o privado.

Continúa trasladando al ordenamiento jurídico autonómico el artículo 14.2 de la LOFCA, reiterando la reserva de Ley para su autorización que, «sin perjuicio de fijar cualquier otra característica, deberá señalar el importe máximo autorizado. Dicha autorización tendrá vigencia hasta tanto finalice la realización de los gastos correspondientes»⁸.

Autorizado por la Asamblea, «corresponde al Consejo de Gobierno disponer la realización de las operaciones financieras en los ámbitos nacional y extranjero para financiar los gastos de inversión, así como acordar operaciones de refinanciación e intercambio financiero relativas a operaciones de crédito por plazo superior a un año, para obtener un mejor coste o una mejor distribución de la carga financiera o prevenir los posibles efectos negativos derivados de las fluctuaciones en las condiciones de mercado».

Desde el punto de vista presupuestario y contable, señala que «el producto, la amortización y los gastos por intereses y por conceptos conexos de las operaciones financieras se aplicarán al respectivo Presupuesto,» finalizando el artículo con la determinación del procedimiento contable que han de seguir las operaciones de tesorería.

El artículo 91 comienza reiterando que las operaciones de crédito «por plazo no superior a un año, tendrán por objeto financiar las necesidades transitorias de Tesorería», para terminar permitiendo que «los Organismos Autónomos, Empresas y Entes Públicos podrán realizar operaciones de crédito a lo largo del ejercicio en coordinación con la ejecución de la política financiera y del régimen que para las operaciones de carácter económico y financiero establezca la Consejería de Hacienda,» concretando dicha coordinación, en el apartado segundo del artículo 92 en la «autorización expresa de la Consejería de Hacienda, para realizar operaciones financieras, con plazo de reembolso superior a un año. La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad fijará el límite de estas operaciones».

Los artículos 93 y 94 regulan las emisiones de deuda pública que haya de realizar la Comunidad de Madrid. «Los Empréstitos podrán estar representa-

⁸ Apartado redactado por la Ley 8/1992, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1993 (BOCM 31 de diciembre de 1992).

dos en anotaciones en cuenta, títulos-valores o cualquier otro documento que formalmente los reconozca. ... Los títulos que emita la Comunidad gozan de los mismos beneficios y condiciones que los de la Deuda del Estado».

«Los Empréstitos podrán estar denominados en pesetas o en moneda extranjera, emitirse tanto en el interior como en el exterior y reunir las características de plazo, tipo de interés, representación o cualesquiera otras que permitan una reducción de su coste y una mejor adecuación a los fines perseguidos con su creación. Su adquisición, tenencia y negociación no estará sujeta a más limitaciones que las derivadas de las propias normas de creación, de las reguladoras de los mercados en que se negocia o de las normas vigentes en materia de control de cambios».

El artículo 95 faculta al Consejero de Hacienda para el ejercicio de determinadas funciones en relación con el endeudamiento y el artículo 96 cierra el capítulo con la regulación del instituto de la prescripción de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito y emisiones de deuda.

En cumplimiento de la necesidad de autorización legal para la emisión de Deuda Pública o la realización de operaciones de endeudamiento, en el marco de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para cada ejercicio presupuestario, incluye la preceptiva autorización, su importe máximo, individualizándolo para aquellos agentes que no forman parte del Sector Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional, y cuantas determinaciones se consideran pertinentes para la ejecución de la autorización de endeudamiento conferida. Concretamente, la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2008 regula estos extremos en sus artículos 34 y siguientes. En estos artículos, se refleja de modo evidente el efecto que la normativa sobre estabilidad presupuestaria derrama sobre el endeudamiento de la Comunidad de Madrid, con independencia de la propia normativa autonómica, todo ello de acuerdo con la competencia que el artículo 157.3 de la Constitución otorga al Estado en relación con el ejercicio de las propias competencias que el apartado 1 del mismo artículo concede a las Comunidades Autónomas.

La Ley de Presupuestos para 2008 empieza limitando el acceso al endeudamiento para las entidades que se clasifiquen en el Sector Administraciones Públicas. Aunque 2008 hubiera podido ser el primer ejercicio en el que la autorización por el Ministerio de Economía y Hacienda del programa de inversión productiva, a que hace referencia el artículo 3 de la Ley Orgánica 5/2001, de conformidad con el punto segundo, apartado primero, del acuerdo 3/2007, de 24 de abril, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se establecen los criterios generales para la aplicación del déficit por inversiones, hubiera podido permitir el acceso al endeudamiento del Sector Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid con estricto cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, la determinación por el propio Consejo de Política Fiscal y Financiera de un objetivo de superávit de veinticinco centésimas de PIB para la Comunidad de Madrid supone que, en el momento de promulgar la Ley de Presupuestos Generales de la

Comunidad de Madrid para 2008, ésta no puede incrementar su stock de deuda durante 2008.

En consecuencia, la Ley determina que «la Administración de la Comunidad de Madrid, los Organismos Autónomos, las Universidades Públicas, las Empresas Públicas y demás entes que se clasifiquen en el Sector Administraciones Públicas de acuerdo con el Reglamento (CE) n.º 2223/1996 del Consejo, de 25 de junio, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, durante 2008 podrán tomar deuda tanto a corto como a largo plazo por importe que garantice el cumplimiento de lo dispuesto en los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de 6 de marzo de 2003 en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria sin perjuicio de los volúmenes que se dispongan a lo largo del ejercicio.»⁹

«Se autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que, a propuesta del Consejero de Hacienda, disponga la realización de las operaciones financieras a que se refiere el artículo 90 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, dentro del límite establecido en el artículo anterior. Los Organismos Autónomos, las Empresas Públicas, y demás entes que se clasifiquen en el Sector Administraciones Públicas de acuerdo con el Reglamento (CE) n.º 2223/1996 del Consejo, de 25 de junio, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, podrán concertar, previa autorización expresa de la Consejería de Hacienda, operaciones de crédito a largo plazo dentro del límite establecido en el artículo anterior.»

La limitación de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas de 6 de marzo de 2003 no se extiende al resto del Sector Público, definido por el criterio de propiedad o de pertenencia, no por el criterio del Sistema Europeo de Cuentas. Así, la Ley de Presupuestos «autoriza a las Empresas Públicas que se clasifiquen en el Sector de Unidades Institucionales Públicas de Mercado que» enumera «... a concertar operaciones de crédito a largo plazo, previa autorización expresa de la Consejería de Hacienda», por los importes que igualmente se determinan.

⁹ Artículo 34 de la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2008.

Artículo 56

1. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de sus propios tributos, así como el conocimiento de las reclamaciones relativas a los mismos, corresponderán a la Comunidad de Madrid, que dispondrá de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

2. En el caso de los impuestos cuyos rendimientos hubiesen sido cedidos, el Consejo de Gobierno asumirá, por delegación del Estado, la gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión.

3. La gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión, en su caso, de los demás impuestos del Estado, recaudados en el ámbito de la Comunidad Autónoma corresponderá a la Administración Tributaria del Estado, sin perjuicio de la Delegación que la Comunidad Autónoma pueda recibir de éste y de la colaboración que pueda establecerse, especialmente, cuando así lo exija la naturaleza del tributo.

COMENTARIO

FERNANDO PRATS MÁÑEZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 56 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid regula la gestión de los tributos distinguiendo entre gestión de tributos propios, gestión de tributos cedidos por el Estado a la Comunidad de Madrid y gestión de los demás tributos estatales.

La gestión¹ de los tributos propios corresponde a la Comunidad de Madrid que, no obstante, debe aplicar en esta tarea la Ley General Tributaria y sus reglamentos de desarrollo, dado su carácter básico.

La gestión de los tributos cedidos totalmente por el Estado a la Comunidad de Madrid corresponde a ésta, en los términos de la correspondiente ley de cesión, como se desarrolla en el apartado siguiente.

¹ El artículo 56.1 del Estatuto de Autonomía se refiere a la gestión, recaudación, liquidación e inspección, conceptos todos ellos englobados en el concepto genérico de gestión tributaria al que el artículo 83 de la Ley 58/2003, General Tributaria, denomina ahora «aplicación de los tributos».

La gestión de los tributos cedidos parcialmente por el Estado a la Comunidad de Madrid y del resto de tributos exaccionados en la Comunidad de Madrid corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Por último, el artículo 56 prevé la posibilidad de delegar funciones de gestión tributaria del Estado a la Comunidad de Madrid, posibilidad que hasta el momento no se ha materializado.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

2.1. Gestión de tributos propios

La potestad tributaria de las Comunidades Autónomas² se regula en el artículo 133.2 de la Constitución Española, en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y en el artículo 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT). De acuerdo con dichos preceptos, las Comunidades Autónomas pueden establecer y exigir tributos propios, de acuerdo con la Constitución y con las leyes.

En uso de estas competencias reconocidas también en el artículo 59 del Estatuto de Autonomía la Comunidad de Madrid ha aprobado los siguientes tributos propios:

- El Impuesto sobre Depósito de Residuos, aprobado por la Ley 6/2003, de 20 de marzo (BOCM de 31-03-2003).
- La Tarifa de depuración de aguas residuales aprobado por la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento (BOCM de 12-11-1993).
- El Impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados establecido por la Ley 3/2000, de 8 de mayo, de medidas urgentes Fiscales y Administrativas.
- El Impuesto sobre los premios del bingo y el Impuesto sobre la modalidad de juegos colectivos de dinero y azar simultáneos aprobados por la Ley 12/1994, de 27 de diciembre, de tributación sobre los juegos de suerte, envite y azar (BOCM de 30-12-1994) que han sido derogados con efectos de 1 de enero de 2008 por la disposición derogatoria única de la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.
- Las Tasas y Contribuciones de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobada por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LOFCA y en el artículo 56.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la

² Ver artículo 59 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

gestión, recaudación, liquidación e inspección de estos tributos corresponde a la Comunidad de Madrid que dispone de plenas atribuciones para la ejecución y organización de dichas tareas.

2.2. Gestión de tributos cedidos

2.2.1. Normativa estatal de aplicación a las CCAA de régimen común

Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (LOFCA), contiene la regulación integral del alcance y condiciones de la cesión de tributos, y a ella se han venido remitiendo, a estos efectos, las distintas Leyes específicas de cesión de tributos a cada Comunidad Autónoma.

En su redacción original, la LOFCA, en su artículo 11³ señalaba que pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas los siguientes tributos:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- b) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- e) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

Con la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, se inicia una nueva etapa en la evolución histórica del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal efectiva, cuya materialización se articula, fundamentalmente, mediante la adopción de dos medidas en el contexto de dicho régimen, de un lado la ampliación del ámbito de la cesión de tributos a una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, de otro, la atribución a las Comunidades Autónomas de ciertas competencias normativas en relación a los tributos cedidos, incluyendo la mencionada parte de dicho impuesto.

La Ley Orgánica 3/1996, modificó el artículo 11 de la LOFCA, señalando que sólo pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas, los siguientes tributos:

- a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 30 por 100.
- b) Impuesto sobre el Patrimonio.

³ Los tributos cedidos a la Comunidad de Madrid se regulan en la DA Primera de su Estatuto de Autonomía.

- c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- d) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- e) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- f) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- g) Los tributos sobre el juego.

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 de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, establece un nuevo sistema de financiación autonómica desarrollando y ampliando la estructura de recursos de las Comunidades Autónomas, potenciando la corresponsabilidad fiscal que ya había inspirado el modelo de financiación del quinquenio 1997-2001.

La Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre modificó de LOFCA, disponiendo un nuevo régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, todo ello como consecuencia del nuevo sistema de financiación autonómica surgido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001. La LOFCA se ha modificó de tal manera que los tributos susceptibles de cesión han sido nuevamente catalogados, sin perjuicio de los ya efectivamente cedidos, y además ha dictado las pautas en la asunción de determinadas competencias normativas.

Los tributos cedidos total o parcialmente a las CCAA se regulan en el artículo 17 de la Ley 21/2001, y son los siguientes:

- a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- b) Impuesto sobre el Patrimonio.
- c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- d) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- e) Tributos sobre el Juego.
- f) Impuesto sobre el Valor Añadido.
- g) Impuesto sobre la Cerveza.
- h) Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.
- i) Impuesto sobre Productos Intermedios.
- j) Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.
- k) Impuesto sobre Hidrocarburos.
- l) Impuesto sobre las Labores del Tabaco.
- m) Impuesto sobre la Electricidad.
- n) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- ñ) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Los tributos cuyo rendimiento se cede se regirán por la Ley General Tributaria, los Convenios o Tratados internacionales, la Ley propia de cada tributo, los Reglamentos generales dictados en desarrollo de la Ley General

Tributaria y de las Leyes propias de cada tributo, las demás disposiciones de carácter general, reglamentarias o interpretativas, dictadas por la Administración del Estado, tal como dispone el artículo 19 de la Ley 21/2001, citada.

Respecto a las competencias de gestión tributaria, según dispone el artículo 37.1 de la Ley 21/2001, la titularidad de las competencias normativas, de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión de dichos tributos, corresponde al Estado.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 46.1 de la Ley 21/2001, las Comunidades Autónomas se harán cargo, por delegación del Estado, de la gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como de la revisión de los actos dictados en vía de gestión de los siguientes tributos:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio.
- b) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- d) Tributos sobre el Juego.
- e) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- f) El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

No son objeto de delegación las siguientes competencias:

- a) La contestación a consultas, salvo en lo que se refiera a la aplicación de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias.
- b) El conocimiento de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos de gestión tributaria emanados de las Comunidades Autónomas, tanto si en ellas se suscitan cuestiones de hecho como de derecho, sin perjuicio de la participación de las mismas en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales.

El resto de tributos cedidos son gestionados por el Estado. Así, según dispone el artículo 46.2 de la Ley 21/2001, la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los siguientes tributos, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión se llevará a cabo, en todo caso, por los órganos estatales que tengan atribuidas las funciones respectivas:

- a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, incluida la parte del mismo cedida a las Comunidades Autónomas.
- b) Impuesto sobre el Valor Añadido.
- c) Impuesto sobre la Cerveza.
- d) Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.
- e) Impuesto sobre Productos Intermedios.

- f) Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.
- g) Impuesto sobre Hidrocarburos.
- h) Impuesto sobre las Labores del Tabaco.
- i) Impuesto sobre la Electricidad.

2.2.2. *Normativa estatal de aplicación a la Comunidad de Madrid*

La Ley 41/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad de Madrid, modificada parcialmente por la Ley 16/1990, de 29 de noviembre, estableció la efectividad, a partir de 1 de enero de 1990, de la cesión del rendimiento de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales, y dispuso que la efectividad de la cesión de los restantes tributos se produciría sucesivamente, siempre que la financiación inicial por porcentaje de participación en los ingresos del Estado sea superior al rendimiento del tributo o tributos cuya cesión pase a ser efectiva, en el mismo ejercicio al que se refiere la citada financiación inicial, y que dicha efectividad tendría lugar el día 1 de enero del ejercicio siguiente a aquel en que se cumpla tal condición.

El Real Decreto 1959/1983, de 29 de junio, determinó las normas y el procedimiento a que han de ajustarse los trasposos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto citado, que también regula el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, esta comisión adoptó, en su reunión del día 18 de mayo de 1995, el oportuno Acuerdo por el Gobierno mediante Real Decreto 941/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de los servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid correspondientes a las competencias asumidas por aquélla en relación con los tributos cedidos. El traspaso de funciones y servicios objeto de este Acuerdo, tuvo efectividad a partir del día 1 de noviembre de 1995.

Por tanto la Comunidad de Madrid asumió, por delegación del Estado la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los actos dictados en vía de gestión en el Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Después de la aprobación del nuevo sistema de financiación, la Ley 30/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, procede a adecuar el contenido del nuevo régimen general de tributos cedidos que se contempla en la Ley 21/2001, y asimismo, a regular el régimen específico de dicha cesión a la Comunidad de Madrid, mediante la adopción de las siguientes medidas:

En primer lugar, se modifica el contenido del apartado 1 de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid con el objeto de especificar los tributos que se ceden a esta Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, se determina el alcance y condiciones de la cesión a esta Comunidad Autónoma además de fijar la atribución de competencias normativas.

Por último, conviene prever un régimen transitorio para la cesión efectiva no sólo del Impuesto sobre el Patrimonio y de los Tributos sobre el Juego sino del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Para todo ello, la Ley 30/2002, recoge, en su articulado, cada una de estas medidas. Así, el artículo 1.º modifica el apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/1983, recogiendo los tributos objeto de cesión; el artículo 2.º fija el alcance y condiciones de dicha cesión con una remisión a lo que establece la Ley 21/2001, y regula, asimismo, la atribución de competencias normativas en los casos que prevé la referida Ley 21/2001; y la disposición transitoria única prevé el régimen transitorio de la cesión efectiva del Impuesto sobre el Patrimonio, de los Tributos sobre el Juego, del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos con efectos desde el 1 de enero de 2002, si bien la Agencia Estatal de Administración Tributaria continuará con la gestión de los mismos en tanto no se produzca el traspaso de los servicios adscritos a dichos tributos. Finalmente, en cuanto al régimen derogatorio y entrada en vigor, se dispone la derogación de la Ley 33/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión y se dispone la entrada en vigor de la nueva Ley el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si bien surtirá efectos desde el 1 de enero de 2002.

La Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad de Madrid, en sesión plenaria celebrada el 5 de febrero de 2002, ha aprobado el Acuerdo de modificación de los tributos cedidos, así como el Acuerdo de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Mediante el Real Decreto 601/2003, de 23 de mayo, se han traspasado las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid, en materia de gestión del Impuesto sobre el Patrimonio y de los tributos sobre el juego. La fecha de efectividad del traspaso fue el 1 de junio del 2003. Hasta el momento actual, la Comunidad de Madrid no ha asumido la gestión efectiva del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte ni la del Impuesto sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos.

2.2.3. *Puntos de conexión*

Como se ha visto en el apartado A) anterior, la Comunidad de Madrid ha asumido, por delegación del Estado, la gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de una serie de tributos denominados «tributos cedidos totalmente».

Para hacer efectiva esta delegación de competencias de gestión es necesario vincular los hechos imponibles gravados en cada uno de estos impuestos con el territorio de cada Comunidad Autónoma. Esta función corresponde a los denominados «puntos de conexión» regulados en los artículos 22 y siguientes de la Ley 21/2001. Los puntos de conexión aplicables son los siguientes:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio: residencia del sujeto pasivo.
- b) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones:
 - Sucesiones: residencia del causante
 - Donaciones de bienes inmuebles: lugar donde radique el bien inmueble.
 - Donaciones de los demás bienes y derechos: residencia del donatario.
- c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
 - Transmisiones de inmuebles: lugar donde radique el inmueble.
 - Transmisiones de bienes muebles: residencia del adquirente.
 - Operaciones societarias: domicilio de la sociedad.
 - Actos Jurídicos Documentados: Lugar en que se autoricen u otorguen las escrituras, actas o testimonios gravados.
- d) Tributos sobre el juego: lugar de realización del hecho imponible, siempre que no abarque el territorio de varias Comunidades Autónomas.
- e) Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte: lugar donde se haya realizado la primera matriculación definitiva en España.
- f) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.
 - Ventas minoristas efectuadas en establecimientos de venta al público al por menor: lugar donde radiquen dichos establecimientos.
 - Importaciones o adquisiciones intracomunitarias cuando se destinen directamente el consumo del importador o adquirente en un establecimiento de consumo propios: lugar donde radique el establecimiento.

2.3. Organización de la gestión tributaria en la Comunidad de Madrid

La gestión tributaria de la Comunidad de Madrid está encomendada a la Dirección General de Tributos, órgano directivo encuadrado en la Consejería de Hacienda.

2.3.1. Competencias

Las competencias de la Dirección General de Tributos están reguladas en el artículo 10 del Decreto 114/2004, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda.

De acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto, las competencias de la Dirección General de Tributos son las siguientes:

2.3.1.1. Competencias en materia de política tributaria

Aunque la política tributaria, manifestada en la elaboración de normas de carácter general, leyes, reglamentos y órdenes, es una atribución exclusiva del Gobierno de la Comunidad de Madrid, la Dirección General de Tributos tiene en esta materia competencias de carácter instrumental, para preparar la elaboración de las normas.

Corresponden a la Dirección General de Tributos las siguientes competencias:

- «a) El diseño y análisis y del régimen global de ingresos públicos, en lo relativo al sistema tributario, así como la propuesta, elaboración e interpretación de las normas tributarias propias de la Comunidad de Madrid.*
- b) La elaboración de propuestas normativas en materia de precios de la Comunidad de Madrid, así como la tramitación y, en su caso, emisión de los informes preceptivos que sobre la misma materia prevé la Ley de Tasas y Precios Públicos.»*

Conviene destacar como competencia propia la interpretación de las normas tributarias propias de la Comunidad de Madrid, interpretación que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 88 y 89 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se documenta en la contestación a consultas tributarias escritas y tiene carácter vinculante.

2.3.1.2. Competencias en materia de gestión tributaria

La Ley General Tributaria ha distinguido tradicionalmente entre competencias en materia de gestión tributaria en sentido amplio atribuidas a la Administración tributaria gestora, y competencia para resolver los recursos y reclamaciones, atribuidas a los Tribunales Económico-Administrativos.

La atribución de competencias en la Comunidad de Madrid sigue este esquema garantista y distingue entre las competencias de gestión tributaria atribuidas a la Dirección General de Tributos y las competencias de resolución de reclamaciones atribuidas a la Junta Superior de Hacienda.

Corresponden a la Dirección de Tributos en materia de gestión tributaria las siguientes competencias:

- «c) La gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos propios y tributos cedidos a la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo previsto en la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.*

- d) *La tramitación de los procedimientos sancionadores tributarios relativos a aquellos tributos cuya competencia gestora tenga atribuida.*
- e) *El mantenimiento de los censos de los contribuyentes y demás datos con relevancia tributaria correspondientes a los tributos propios y cedidos.*
- f) *La gestión recaudatoria en período ejecutivo de los derechos económicos que componen la Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid.»*

El ejercicio de estas competencias tiene modulaciones según se trate de tributos propios o cedidos.

a) Tributos propios

En relación con los tributos propios, la Dirección General de Tributos ejerce sus competencias plenamente, sin limitación alguna.

b) Tributos cedidos

Como se ha señalado anteriormente en relación con los tributos cedidos por el Estado a las CC.AA, la Comunidad de Madrid ejerce sus competencias en el marco de 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 de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, cuyos artículos 46 a 50 regulan la delegación de competencias.

De acuerdo con dichos preceptos, en algunos tributos cedidos también se ceden las competencias de gestión tributaria y en otros el Estado se reserva dicha competencia.

➤ Tributos cuyas competencias de gestión se ceden

La Comunidad de Madrid se hace cargo, por delegación del Estado de la gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como de la revisión de los actos dictados en vía de gestión de los siguientes tributos.

- a. Impuesto sobre el Patrimonio.
- b. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- c. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- d. Tributos sobre el Juego.
- e. Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- f. Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

No obstante la previsión legal, la Comunidad de Madrid no ha asumido la cesión efectiva de las competencias de gestión del Impuestos especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las

Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, cuya gestión en todo el territorio nacional continúa realizándola la AEAT.

➤ Tributos cuyas competencias de gestión no se ceden

Los órganos estatales llevarán a cabo la gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión, de los siguientes tributos:

- a. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
- b. Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).
- c. Impuestos especiales de Fabricación (IIEE).
 - Impuesto sobre la Cerveza.
 - Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.
 - Impuesto sobre productos intermedios.
 - Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas derivadas.
 - Impuesto sobre Hidrocarburos.
 - Impuesto sobre las Labores del Tabaco.
 - Impuesto sobre la Electricidad.

➤ Tributos compartidos

El impuesto sobre el Patrimonio tiene la gestión compartida.

Sin perjuicio de la cesión de competencias de gestión a las CC.AA, las declaraciones del Impuesto sobre el Patrimonio se presentan a la AEAT, conjuntamente con las declaraciones del IRPF:

Asimismo, los servicios de Inspección de la AEAT pueden incoar las actas de comprobación e investigación en este impuesto, aunque la resolución de los expedientes administrativos consecuencia de las actas corresponde a las CC.AA.

➤ Alcance de la delegación de competencias

En la gestión de los tributos cedidos se ceden a las Comunidades Autónomas todas las competencias de gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de actos en vía administrativa, excepto las siguientes:

- La contestación de consultas.
- La confección de efectos estancados.
- La concesión de exenciones subjetivas en ITP y AJD.
- Determinadas competencias en el Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- La recaudación en ITP y AJD mediante efectos timbrados.

- La revisión al amparo del artículo 154 de la LGT (derogado por la nueva Ley 58/2003).

En el Cuadro 1 se resumen las competencias de gestión en relación con cada uno de los tributos cedidos.

Cuadro 1. Resumen de las competencias autonómicas

	Gestión	Inspección	Recaudación	Revisión Via Administ.	Recla.mac. Económico administ.	Consultas	Competencia normativa
IRPF	N	N	N	N	N	PARCIAL	PARCIAL
IP	S	S	S	S	N	PARCIAL	PARCIAL
ISD	S	S	S	S	N	PARCIAL	PARCIAL
IVA	N	N	N	N	N	N	N
ITP y AJD	S	S	S	S	N	PARCIAL	PARCIAL
JUEGO	S	S	S	S	N	PARCIAL	PARCIAL
IEDMT	S	S	S	S	N	PARCIAL	PARCIAL
IVMDH	S	S	S	S	N	PARCIAL	PARCIAL
Tabaco	N	N	N	N	N	N	N
Hidrocar- buros	N	N	N	N	N	N	N
Alcoholes	N	N	N	N	N	N	N
Electricidad	N	N	N	N	N	N	N
Tasas y precios Públicos	S	S	S	S	S	S	S
Impuestos propios	S	S	S	S	S	S	S

2.3.1.3. Competencias en materia de valoración de inmuebles

La Ley General Tributaria regula en su artículo 90 la obligación de cada Administración Tributaria de informar, a solicitud del interesado y en relación

con los tributos cuya gestión le corresponda, sobre el valor a efectos fiscales de los bienes inmuebles que, situados en el territorio de su competencia, vayan a ser objeto de adquisición o transmisión.

Para el cumplimiento de este mandato, corresponde a la Dirección General de Tributos la competencia para:

«g) La elaboración de publicaciones de valores de referencia de inmuebles de naturaleza rústica y urbana a efectos tributarios, y la coordinación con otras Administraciones Tributarias para el seguimiento del mercado inmobiliario y su incidencia tributaria.»

2.3.1.4. Competencias en relación con el presupuesto de ingresos de la Comunidad de Madrid

Aunque la competencia presupuestaria corresponde a la Dirección General de Presupuestos, la Dirección General de Tributos tiene las siguientes competencias en relación con el presupuesto de ingresos:

«h) El análisis de las previsiones de ingresos realizadas por las secciones y centros presupuestarios en el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, en coordinación con la Dirección General de Presupuestos.

i) La elaboración del presupuesto de beneficios fiscales.

j) El seguimiento y la ordenación de la ejecución del presupuesto de ingresos.

k) La coordinación y el asesoramiento a las Oficinas Presupuestarias de las diferentes Consejerías, así como de las unidades administrativas similares de los Organismos Autónomos de la Comunidad de Madrid, en materia de ingresos, sin perjuicio de las competencias de la Dirección General de Presupuestos.»

2.3.1.5. Asesoramiento tributario

Las contingencias fiscales en materia de tributos estatales, principalmente retenciones a cuenta del IRPF e IVA, de los distintos órganos y organismos de la Comunidad de Madrid, han aconsejado prever que la Dirección General de Tributos puede asesorarles en materia de tributos estatales competencia de la AEAT, para asegurar un correcto cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Así, corresponde a la Dirección General de Tributos:

«l) El análisis de la normativa tributaria y su incidencia en la Comunidad de Madrid en materia de los impuestos propios y cedidos, así como el asesoramiento sobre tributos estatales, a las diferentes Consejerías, Organismos, Empresas Públicas y demás Entes Públicos de la Comunidad de Madrid.»

2.3.1.6. Estudios

En materia de estudios y análisis, corresponde a la Dirección General de Tributos:

«m) La realización de estudios jurídicos y económicos sobre nuevas figuras impositivas, así como sobre el sistema de financiación autonómica y en particular, sobre cualesquiera de los impuestos que lo componen.»

2.3.1.7. Trabajos preparatorios y apoyo técnico

El nuevo sistema de financiación de las CCAA ha creado, como se detallará más adelante, cuatro órganos de coordinación en materia de política y gestión tributaria: el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo Superior de Dirección de la AEAT, la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y el Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria de Madrid.

En relación con estos órganos, corresponde a la Dirección General de Tributos:

«n) Los trabajos preparatorios relacionados con las competencias propias de la Dirección General que se planteen en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, sin perjuicio de aquellas otras funciones que corresponden a otros Centros Directivos de la Consejería.

ñ) La asistencia y apoyo técnico al Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y al Consejo Territorial de Dirección para la Gestión Tributaria de Madrid.»

2.3.1.8. Resolución y reclamaciones económico-administrativas

La resolución de reclamaciones económico-administrativas contra los actos de gestión tributaria corresponde en la Comunidad de Madrid a la Junta Superior de Hacienda, integrada en la Dirección General de Tributos, que, como órgano económico-administrativo, ejerce sus funciones con independencia y autonomía.

En materia de tributos cedidos, el artículo 51.3 de la Ley 21/2001, citada, reserva a los Tribunales Económico-Administrativos del Estado la competencia para conocer y resolver las reclamaciones económico-administrativas dictadas por las CCAA en relación con estos tributos (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ITP y AJD).

Asimismo prevé la citada ley la participación de los órganos económico-administrativos de las CCAA en los Tribunales Económico-Administrativos del Estado, aunque esta posibilidad está al día de hoy pendiente de desarrollar.

Por último, es interesante conocer que algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía (Cataluña, Andalucía, Islas Baleares y Aragón) prevén que sus propios órganos económico-administrativos asuman la competencia para conocer y resolver las reclamaciones económico-administrativas en materia de tributos cedidos.

2.3.2. Organización

Como se ha dicho el ejercicio de las competencias en materia de gestión tributaria se atribuyen en la Comunidad de Madrid a la Dirección General de Tributos.

No obstante, determinadas competencias de gestión y liquidación se atribuyen a las Oficinas liquidadoras de Distrito Hipotecario a cargo de los Registradores de la Propiedad.

2.3.2.1. Estructura de la Dirección General de Tributos

La Dirección General de Tributos se estructura en las siguientes unidades administrativas con rango orgánico de Subdirección General:

- Subdirección General de Gestión Tributaria.
- Subdirección General de Inspección de los Tributos.
- Subdirección General de Valoraciones.
- Subdirección General de Administración Económico- Financiera de los Tributos.
- Subdirección General de Planificación y Coordinación.

En la estructura orgánica de la Dirección General de Tributos se integra el Servicio de Recaudación Ejecutiva, que no tiene rango de Subdirección General.

Por último, se integra en la Dirección General de Tributos la Junta Superior de Hacienda.

La organización de la Administración Tributaria es una cuestión sujeta a debate en los últimos tiempos. Inicialmente, las Administraciones tributarias se integraban como Centros Directivos en la Administración General. Sin embargo las necesidades puramente organizativas y la independencia de criterio que se exige a la Administración Tributaria han derivado en que las Administraciones Tributarias se están organizando como entes con personalidad jurídica propia, con forma de Agencia. Sucedió así con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) creada por Ley 31/1990, y constituida efectivamente en 1991, que sustituyó a las antiguas Direcciones Generales de Gestión, de Inspección y de Recaudación.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas son varias las que han recogido en sus nuevos Estatutos de Autonomía la creación de Agencias Tributarias que sustituyan a las antiguas Direcciones Generales de Tributos (Cataluña, Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana, Islas Baleares).

2.3.2.2. Oficinas liquidadoras

La Disposición Adicional segunda del Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993 permite a las Comunidades Autónomas encomendar funciones de gestión y liquidación del impuesto a Oficinas liquidadoras de Distrito Hipotecario a cargo de los Registradores de la Propiedad. Idéntica previsión respecto al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se regula en la Disposición Adicional primera del Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre, que aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó el Decreto 81/1996, de 30 de mayo, por el que se encomendó la gestión y liquidación del ISD y del ITP y AJD a las veinticuatro oficinas liquidadoras que se designan en dicho Decreto en el ámbito territorial que para cada una de ellas se fija y que, en conjunto, abarca el territorio de toda la Comunidad de Madrid excepto el territorio municipal de Madrid capital.

El Consejo de Gobierno autorizó al Consejero de Hacienda para la firma de un Convenio en el que se fijen las condiciones técnicas y económicas en las que se desarrollará la encomienda de gestión.

En base a la autorización citada, se firmó el 17 de noviembre de 1998 un primer Convenio entre el Consejero de Hacienda y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Madrid con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2002. El 20 de diciembre de 2002 se firmó un segundo Convenio con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006 y, finalmente, el 21 de diciembre de 2006 se ha firmado la prórroga expresa del Convenio anterior por un plazo de 4 años, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2010.

El vigente Convenio encomienda a las Oficinas Liquidadoras las funciones de recepción de documentos, atención al contribuyente, revisión, liquidación y resolución de recursos de reposición. Quedan reservadas a la Dirección General de Tributos, entre otras, la comprobación de valores, la inspección, la recaudación en vía de apremio, la devolución de ingresos indebidos y la tasación pericial contradictoria.

El Convenio fija asimismo el premio de liquidación que percibirán los titulares de las oficinas liquidadoras.

Todas las Comunidades Autónomas de régimen común tienen, en estos momentos, encomendadas a las oficinas liquidadoras funciones de gestión y liquidación en el ISD y en el ITP y AJD.

2.4. Órganos de participación de las Comunidades Autónomas en la AEAT y de resolución de conflictos entre CCAA

El sistema de financiación autonómica vigente desde 2002 tiene la peculiaridad de que una parte importante de los ingresos de las Comunidades Autónomas proceden directamente de impuestos gestionados por la AEAT. En

la Comunidad de Madrid, en el año 2007, de unos ingresos totales del presupuesto de ingresos de 17.917 millones de euros, el 61,5% (11.022 millones de euros) proceden directamente de impuestos gestionados exclusivamente por la AEAT, principalmente IRPF, IVA e I.I.EE.

Consciente de dicha circunstancia, la Ley 21/2001 ha abordado en su Título IV, la participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de manera que se cumplan los objetivos del Acuerdo alcanzado el 27 de julio de 2001.

Hasta la Ley 21/2001, los órganos de participación de las Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, eran:

- a) A nivel central, la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria.
- b) A nivel territorial, los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria.

En la Ley 21/2001 además de potenciarse las actuaciones de la Comisión Mixta y de los Consejos Territoriales, se crea un Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con importantes funciones de informe, propuesta y asesoramiento.

Además, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas regula la Junta Arbitral como órgano de resolución de conflictos entre el Estado y las CCAA o entre CCAA, derivados de la aplicación del sistema de financiación.

2.4.1. *Consejo Superior de Dirección de la AEAT*

2.4.1.1. Composición

El Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria está presidido por el Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria e integrado por los siguientes miembros: El Director general de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que ostenta la Vicepresidencia primera, el Secretario general de Política Fiscal Territorial y comunitaria, el Subsecretario de Hacienda, los Directores de Departamentos y Servicios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, uno de los cuales es designado Secretario por el Presidente del Consejo, el Director general de Tributos y seis representantes de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, uno de los cuales ostenta la Vicepresidencia segunda, designados cada año por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

2.4.1.2. Funciones

El Consejo Superior de Dirección tiene las siguientes funciones:

- a. Informar, antes de su aprobación, el Plan de Objetivos de cada año - que incluirá el Plan General Autonómico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, resultado de la agregación de los planes correspondientes de cada una de las comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía-, así como sobre las directrices esenciales del Plan de Control Tributario de la Agencia.
- b. Ser informado, en el primer cuatrimestre de cada año, de los resultados del Plan de Objetivos del año anterior.
- c. Ser informado, periódicamente, del seguimiento del Plan Anual de Objetivos.
- d. Proponer líneas estratégicas de actuación y prioridades funcionales de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y, a través de ésta, de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria.
- e. Asesorar al Presidente en las cuestiones relativas a la política de gestión de los ingresos tributarios, a las necesidades y problemas que suscite la aplicación del sistema tributario estatal y aduanero, así como en relación con el funcionamiento de los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, proponiéndole la realización de estudios y programas que estime necesarios o la adopción de las medidas que se consideren oportunas en cada caso.
- f. Asesorar al Presidente en materia de coordinación y cooperación con los órganos del Ministerio de Hacienda y con las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las Administraciones locales.

2.4.2. *Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria*

La Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria es el órgano colegiado de participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

2.4.2.1. Composición

La Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria depende directamente del Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que la preside, y está integrada por el Director de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que ostenta la Vicepresidencia, siete representantes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, uno de la Inspección General del Ministerio de Hacienda, dos de los demás centros dependientes de la Secretaría de Estado de Hacienda y por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

2.4.2.2. Funciones

Son funciones de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria:

- a. Realizar los estudios que resulten procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico en el marco fiscal estatal y elaborar criterios generales de armonización de las políticas normativas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos.
- b. Analizar e informar los anteproyectos y proyectos normativos de rango legal que deban ser sometidos a la aprobación del Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo y que modifiquen la regulación de los tributos cedidos.
- c. Diseñar la política general de gestión de los tributos cedidos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y establecer directrices para su aplicación.
- d. Establecer criterios uniformes de actuación, así como para la coordinación gestora e intercambio de información entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y la Hacienda del Estado.
- e. Coordinar los criterios de valoración a efectos tributarios.
- f. Emitir los informes que le solicite el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Hacienda, las Consejerías competentes en materia de Hacienda de las Comunidades Autónomas
- g. Evaluar los resultados de la gestión de los tributos cedidos y de la actuación de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria.
- h. Realizar los estudios, análisis, informes o cualquier otro tipo de actuación que se estime precisa en materia de regulación o aplicación de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.
- i. Evacuar los informes que le sean solicitados por la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas.
- j. Diseñar las líneas básicas de determinados programas a incluir en los planes de control, en relación con los tributos cedidos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- k. Acordar las directrices para la ejecución de actuaciones coordinadas en determinados programas incluidos en los planes de control.
- l. Recibir y analizar un informe anual, de ámbito estatal, sobre tributos cedidos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- m. Proponer la implantación de sistemas específicos de intercambio telemático de información.
- n. Propuesta de actos susceptibles de encomienda de gestión entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Comunidades Autónomas.

2.4.2.3. Funcionamiento

La Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria actúa en Pleno o a través de una o varias Comisiones de trabajo, temporales o permanentes, que, en todo caso, deben tener una composición paritaria entre las representaciones de la Hacienda del Estado y de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Los representantes de la Administración tributaria del Estado son designados por el Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía por los representantes de éstas en la Comisión Mixta. La creación o supresión de las Comisiones de trabajo, la determinación de sus cometidos, competencias y régimen de funcionamiento se acuerda por la Comisión Mixta, de acuerdo con sus normas de régimen interior.

Asimismo, se crea, dentro de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, una Comisión de Evaluación Normativa, con la finalidad de analizar la normativa propuesta e intentar propiciar acuerdos sobre las posibles discrepancias existentes en relación con el contenido de la normativa tributaria.

Dicha comisión está compuesta por: Tres representantes de la Administración del Estado, que serán el Secretario general de Política Fiscal Territorial y comunitaria, el Director general de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Director general de Tributos, o las personas en las que éstos deleguen, y tres representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas nombrados por las mismas, actuando como Secretario el Secretario técnico permanente de la Comisión Mixta.

La Comisión Mixta cuenta con una Secretaría Técnica Permanente, desempeñada por un funcionario de la Agencia Estatal de Administración Tributaria con categoría de Subdirector general, que actúa de órgano permanente de relación entre la Administración Tributaria del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, que informan a la Secretaría de las reuniones celebradas y de los acuerdos adoptados en su seno.

El pleno de la Comisión Mixta se reúne, al menos, una vez al semestre, así como cuando lo convoque su Presidente o lo soliciten los representantes de, al menos, tres Comunidades Autónomas.

Para la adopción de los acuerdos, la representación del Estado en la Comisión Mixta cuenta con igual número de votos que el de las Comunidades Autónomas.

2.4.3. Consejo Territorial

En el seno de la estructura de la correspondiente Delegación Especial o Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, se constituyen como

órganos colegiados de participación, en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma.

2.4.3.1. Composición

Los Consejos están compuestos por cuatro representantes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y tres de la respectiva Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía.

Uno de los representantes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria es el Delegado Especial de la misma, quien preside el Consejo Territorial, y otro es el Jefe de la Dependencia Regional de Relaciones Institucionales con las Administraciones Tributarias, que es el que desempeña las funciones de Secretario del Consejo. En defecto de éste, otro de los representantes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria es el que desempeña las funciones de Secretario.

Por razón de los asuntos a tratar pueden ser convocadas a las reuniones otras personas con voz, pero sin voto.

2.4.3.2. Funciones

Los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria desarrollan las siguientes funciones:

- a. Adopción de acuerdos en materia de intercambio de información entre las Administraciones estatal y autonómica.
- b. Coordinación y colaboración en la gestión tributaria.
- c. Diseño y planificación de la ejecución de actuaciones coordinadas en determinados programas incluidos en los planes de control.
- d. Decidir la aplicación, dentro de sus respectivos ámbitos, de los actos susceptibles de encomienda de gestión entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Comunidades Autónomas.

Además, en relación con los tributos cedidos cuya gestión realice la Agencia Estatal de Administración Tributaria, desarrollan, de acuerdo con las directrices de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, las siguientes funciones:

- a. La dirección de la gestión de los citados tributos.
- b. El análisis y valoración de los resultados de su aplicación.
- c. El estudio de las propuestas y la adopción de las decisiones que contribuyan a la mejora de su gestión.
- d. La formulación a la dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de propuestas orientadas a la mejora de la adecuación a la gestión de los medios disponibles.

- e. El desarrollo y concreción de los programas incluidos en los planes de control.

2.4.3.3. Funcionamiento

El funcionamiento de los Consejos se ajusta a las siguientes normas:

- a. Se reúnen, al menos, una vez cada trimestre, a solicitud de cualquiera de las dos partes representadas.
- b. Los acuerdos se adoptan por mayoría. No obstante, se requiere acuerdo entre ambas Administraciones para adoptar, de conformidad con las directrices de la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria, las siguientes decisiones en relación con los tributos cedidos cuya gestión realice la Agencia Estatal de Administración Tributaria:
 1. La incorporación a los programas anuales de control en vía de gestión de aspectos o parámetros que se deriven de la cesión de tributos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
 2. La incorporación al Plan Nacional de Inspección, de aquellos programas particularizados que puedan derivarse de la cesión de tributos gestionados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.
 3. La adecuación de las campañas de publicidad y de información y asistencia al contribuyente a las características singulares de la aplicación de los impuestos en cada Comunidad Autónoma.
 4. La adecuación de las campañas de información al ciudadano sobre el resultado de la gestión en el respectivo ámbito.
 5. La adaptación de los criterios generales sobre aplazamientos al ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a la adopción de los dictámenes sobre la tributación aplicable en materia del Impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se precisa, igualmente, acuerdo entre ambas Administraciones. En caso de desacuerdo, se plantea el supuesto conflictivo ante la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda, quien lo resolverá con carácter vinculante.

2.4.4. *La Junta Arbitral*

La Junta Arbitral es un órgano colegiado de deliberación y resolución de los conflictos que se susciten entre la Administración Tributaria del Estado y la de una o varias Comunidades Autónomas.

Los denominados «puntos de conexión» es el criterio por el cual la norma atribuye el rendimiento o la competencia para exigir el tributo a una Comunidad Autónoma en particular.

Al existir determinados supuestos en los que se plantean dudas sobre la aplicación de los puntos de conexión, se hace necesario la existencia de este órgano arbitral, cuya regulación se encuentra en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y su desarrollo reglamentario se regula en el Real Decreto 2457/1998, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.

2.4.4.1. Composición

La Junta Arbitral, está compuesta por: Un Presidente, nombrado por el Ministro de Hacienda a propuesta del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en el que debe concurrir la condición de ser jurista de reconocido prestigio, y los vocales, cuatro representantes de la Administración del Estado, siendo uno de ellos Secretario de la Junta Arbitral y cuatro representantes de cada Comunidad Autónoma en conflicto.

2.4.4.2. Funciones

La Junta Arbitral resuelve los conflictos que se susciten entre la Administración Tributaria del Estado y de una o varias Comunidades Autónomas, o entre éstas entre sí, con motivo de:

- a. La aplicación de los puntos de conexión de los tributos cedidos.
- b. La competencia en relación con los procedimientos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cedidos, de acuerdo con los puntos de conexión aplicables.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

3.1. La gestión tributaria de las Comunidades Autónomas

Atendiendo a sus competencias de gestión tributaria, las Comunidades Autónomas se dividen en dos grupos: Comunidades de régimen común y Comunidades de régimen foral. Fuera de estos dos grupos queda la Comunidad Canaria que cuenta con un régimen económico y fiscal específico.

3.1.1. *Comunidades de Régimen Común*

Las Comunidades Autónomas de régimen común pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución, con la Ley Orgánica 8/1980, de

22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo LOFCA) y con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La LOFCA regula la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común en su artículo 4, dedicado a los recursos de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con dicho precepto, y en relación con la potestad tributaria, los recursos de las Comunidades Autónomas están constituidas por:

- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.

A este conjunto de tributos propios de las Comunidades Autónomas, tributos cedidos por el Estado y recargos sobre los tributos del Estado se le llama también espacio fiscal propio de las Comunidades Autónomas.

La gestión tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común, entre las que se encuentra la Comunidad de Madrid, se regula en el artículo 19 de la LOFCA y en sus respectivos Estatutos de Autonomía. El análisis comparado de la gestión tributaria de las CCAA de régimen común se desarrolla en el apartado siguiente.

3.1.2. Comunidades de Régimen Foral

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, País Vasco y Navarra, según dispone la DA 1.^a de la Constitución.

En desarrollo de estos derechos históricos, la LO 3/1979, de 18 de diciembre, aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuyo artículo 41 establece el régimen de Concierto Económico como regulador de las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, régimen que fue aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, cuya vigencia estaba limitada al 31 de diciembre de 2001. Posteriormente, y con efectos desde 01-01-02, la Ley 12/2002, de 23 de mayo, ha aprobado el nuevo Concierto Económico, el primero con carácter indefinido. El régimen de concierto económico otorga a esta Comunidad la potestad de mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario, excepto en relación con los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido, que constituyen competencias exclusivas del Estado.

Por su parte, la LO 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra establece para esta Comunidad, en su artículo 45 el sistema tradicional de Convenio Económico, regulado en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre Estado y la Comunidad Foral de Navarra. El régimen de Convenio otorga a la Comunidad de Navarra la potestad para mantener, establecer y regular

su propio régimen tributario, sin perjuicio de las limitaciones que establece el propio Convenio.

En materia de gestión tributaria, las leyes del concierto y del Convenio citadas, otorgan a las Comunidades de régimen foral plenas competencias para la gestión de sus tributos, teniendo en cuenta que en estas Comunidades no existe el concepto de tributos cedidos, sino que todos los tributos, salvo los citados anteriormente, tienen el carácter de tributos propios.

No obstante, en la gestión de los tributos, las Comunidades de Régimen Foral deben aplicar la Ley General Tributaria y sus Reglamentos de desarrollo en todos aquellos preceptos de estas normas que tienen carácter básico con arreglo a lo dispuesto en el artículo 159 de la Constitución Española⁴.

3.1.3. *Canarias*

La Comunidad Canaria sigue el régimen general de Comunidades Autónomas, aunque tiene la peculiaridad de que toda modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en la DA 3.ª de la Constitución. Las peculiaridades del régimen económico-fiscal de Canarias se regulan en la Ley 20/1991, de 7 de junio.

En materia de gestión tributaria, la peculiaridad más relevante de la Comunidad Canaria es que en esta Comunidad no se aplica el IVA, sino el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) cuya gestión corresponde a la Comunidad Autónoma.

3.2. **La gestión tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común**

Como se ha dicho anteriormente, la gestión tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común está regulada en el artículo 19 de la LOFCA y en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En su redacción original todos los Estatutos de Autonomía contenían una regulación semejante en materia de gestión tributaria. Sin embargo la reciente aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía para algunas Comunidades Autónomas ha introducido novedades importantes en materia de gestión tributaria.

3.2.1. *Comunidades Autónomas que no han modificado su Estatuto de Autonomía*

Seis Comunidades Autónomas tienen en sus Estatutos de Autonomía un precepto que regula la gestión tributaria con una redacción prácticamente

⁴ Ver comentario al artículo 59 del Estatuto de Autonomía.

igual al artículo 56 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Son las siguientes:

- Asturias : Artículo 45 de su Estatuto de Autonomía
- Canarias: Artículo 62 de su Estatuto de Autonomía
- Cantabria: Artículo 51 de su Estatuto de Autonomía
- Extremadura: Artículo 60 de su Estatuto de Autonomía
- Galicia: Artículo 54 de su Estatuto de Autonomía
- La Rioja: Artículo 49 de su Estatuto de Autonomía

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia dedica a la gestión tributaria su artículo 43, que, con una redacción mucho más corta que el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid regula la gestión tributaria de forma semejante a éste, aunque añade en su apartado 3 la colaboración del Consejo de Gobierno con las Corporaciones Municipales para la recaudación de los tributos propios de éstos.

3.2.2. *Comunidades Autónomas que han modificado su Estatuto de Autonomía*

Seis Comunidades Autónomas: Cataluña, Andalucía, Valencia, Baleares, Castilla y León y Aragón han aprobado un nuevo Estatuto de Autonomía. Una más, Castilla-La Mancha, tiene su nuevo estatuto en tramitación. Dada la diversidad de preceptos dedicados a la gestión tributaria procede analizarlos someramente una a una por separado:

3.2.2.1. Cataluña

El nuevo Estatuto de Cataluña, aprobado por LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dedica a la gestión tributaria tres preceptos, el artículo 204 «*la Agencia Tributaria de Cataluña*», el artículo 205 «*Órganos económico-administrativos*» y el artículo 221 «*El catastro*».

A diferencia de las demás Estatutos de Autonomía aprobados, el Estatuto de Cataluña no recoge ninguna referencia a la LOFCA, pese a que esta ley aparece regulada en el artículo 157.3 de la Constitución Española. De ello cabe deducir que el Estatuto de Cataluña se sitúa en un escenario de bilateralidad con el Estado, y no en un escenario de multilateralidad que es el regulado en la LOFCA.

A) *La Agencia Tributaria de Cataluña*

El artículo 204 del Estatuto de Autonomía de Cataluña regula la gestión tributaria de acuerdo con las siguientes líneas.

- La gestión de los tributos propios y de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalidad corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña.
- La creación de dicha Agencia se ha llevado a cabo por ley 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña, de acuerdo con la previsión de la Disposición Final Segunda del Estatuto que preveía su creación en el plazo de 1 año desde la entrada en vigor del Estatuto.
- La gestión de los tributos estatales cedidos parcialmente y del resto de tributos recaudados en Cataluña corresponde a la Administración tributaria del Estado, sin perjuicio de la delegación que puede recibir la generalidad y de la colaboración que pueda establecerse entre ambas.
- Para desarrollar la delegación y la colaboración citadas, se crea un Consorcio en el que participan de forma paritaria la AEAT y la Agencia Tributaria de Cataluña. El Consorcio podrá transformarse en la Administración tributaria de Cataluña.
- Hasta el momento, no están definidas las competencias del Consorcio.
- Ambas Administraciones establecerán los mecanismos necesarios para poder aplicar el principio de «ventanilla única».
- La Agencia Tributaria de Cataluña puede ejercer por delegación de los municipios las funciones de gestión tributaria de tributos locales.

B) *El Catastro*

El Estatuto de Cataluña dedica su artículo 221 a regular el catastro, cuestión que no aparecía regulada en el anterior estatuto.

De acuerdo con este precepto, se establecerán formas de gestión catastral consorciadas entre la Generalidad y el Estado⁵ y se garantizará la plena disponibilidad de las bases de datos.

C) *Órganos económico-administrativos*

En el actual sistema de gestión tributaria corresponde a los órganos económico-administrativos de las Comunidades Autónomas la resolución de las reclamaciones interpuestas contra actos de gestión tributaria de órganos autonómicos en materia de tributos propios. Por el contrario, corresponde a los órganos económico-administrativos del Estado⁶ la resolución de reclamaciones interpuestas contra actos de gestión tributaria de órganos autonómicos en materia de tributos cedidos. Así resulta de lo dispuesto en el artículo 51.3 de la Ley 21/2001.

Además, la D.A. 13 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria regula la participación de las Comunidades Autónomas en los tri-

⁵ Actualmente las competencias en materia catastral están atribuidas en el Estado a la Dirección General del Catastro dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda.

⁶ Tribunales Económico-Administrativos Regionales (TEAR) y Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC).

bunales económico-administrativos estatales, cuestión ésta que no ha llegado a ponerse en práctica.

En este contexto, el artículo 205 del Estatuto de Cataluña atribuye a los órganos económico-administrativos de la Generalidad la revisión en vía administrativa de las reclamaciones interpuestas contra actos de gestión tributaria de la Agencia Tributaria de Cataluña, tanto si se refieren a tributos propios como cedidos, si bien, en estos últimos, deja para el Estado (TEAC) la competencia para unificar criterios.

3.2.2.2. Andalucía

El nuevo Estatuto de Andalucía, aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dedica a la gestión tributaria el artículo 180 «Competencias en materia tributaria», el artículo 181 «Organización en materia tributaria», el artículo 182 «Órganos económico-administrativos» y el artículo 193 «El Catastro».

A) *Competencias en materia tributaria*

Reguladas en el artículo 180 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, son, en esencia, las siguientes:

- Se inscriben en el marco de la LOFCA, prevista en el artículo 157.3 de la Constitución.
- Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión de sus propios tributos, para lo que ésta dispone de plena competencia organizativa.
- Corresponde a la Comunidad Autónoma, por delegación del Estado, la gestión tributaria de los tributos totalmente cedidos.
- Corresponde a la Administración tributaria estatal la gestión del resto de tributos recaudados en Andalucía, sin perjuicio de las delegaciones de gestión y colaboración que puedan establecerse en el marco de la LOFCA.

B) *Organización en materia tributaria*

Al igual que el Estatuto de Cataluña, el artículo 181 del Estatuto de Andalucía prevé lo siguiente:

- La creación de una Agencia Tributaria en Andalucía competente para gestionar los tributos propios y los totalmente cedidos. Dicha Agencia ha sido creada por la Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales.

- La creación de un Consorcio paritario entre la AEAT y la Agencia Tributario de Andalucía para canalizar la colaboración en la gestión compartida.
- La posibilidad de asumir, por delegación, la gestión tributaria de tributos locales.

A diferencia de lo dispuesto en el Estatuto de Cataluña, el Estatuto de Andalucía no prevé que el Consorcio se convierta en la futura Administración tributaria única en Andalucía ni mecanismos para aplicar el principio de «ventanilla única» en materia tributaria.

C) Órganos económico-administrativos

El Estatuto de Autonomía de Andalucía regula los órganos económico-administrativos en su artículo 182, prácticamente en los mismos términos que el artículo 205 del Estatuto de Cataluña citado anteriormente.

En consecuencia, desde la entrada en vigor del Estatuto, los órganos económico-administrativos de la Junta de Andalucía son los competentes para resolver las reclamaciones contra los actos de gestión tributaria de la Agencia tributaria de Andalucía, tanto en materia de tributos propios como en materia de tributos totalmente cedidos.

D) Catastro

El Estatuto de Autonomía de Andalucía dedica su artículo 193 a regular el catastro, con una redacción idéntica a la del artículo 221 del Estatuto de Cataluña, citado anteriormente.

3.2.2.3. Comunidad valenciana

El nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, dedica a la gestión tributaria los artículos 51 (catastro), 69 (gestión tributaria) y 75 (adecuación a la LOFCA).

A) Adecuación a la LOFCA

El artículo 75 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que la gestión tributaria se adecuará al a LOFCA, regulada en el artículo 157.3 de la Constitución Española.

B) *Gestión tributaria*

Se regula en el artículo 69 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:

- Se crea un ente denominado «Servicio Tributario Valenciano» al que se encomienda la gestión de los tributos propios y de los cedidos totalmente en los términos de la LOFCA.
- Se fomentan las medidas de colaboración entre el Servicio Tributario Valenciano y la AEAT.

C) *Catastro*

El artículo 51 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana regula la colaboración de la Generalitat con la Administración General del Estado en la gestión del Catastro.

3.2.2.4. Baleares

El nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Valencians, dedica a la gestión tributaria los artículos 129 «Competencias en materia tributaria», 133 «Agencia Tributaria» y 134 «Revisión de reclamaciones».

A) *Competencias en materia tributaria*

Se regulan en el artículo 129 del Estatuto, de acuerdo con las siguientes líneas básicas:

- Las competencias en materia tributaria se enmarcan en la LOFCA.
- Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la gestión tributaria de sus propios tributos y, en los términos de la LOFCA, la gestión tributaria de los tributos estatales totalmente cedidos.

B) *Agencia Tributaria*

Se regulan en el artículo 133 del Estatuto de Autonomía, del cual podemos destacar lo siguiente:

- La Agencia Tributaria de las Islas Baleares se creará por ley en el plazo de 1 año desde al entrada en vigor del Estatuto.

- Es competente para gestionar los tributos propios y, por delegación del Estado, los tributos totalmente cedidos.
- Se crea una Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en cuyo marco se acordará el alcance y condiciones de gestión tributaria.
- La gestión del resto de tributos recaudados en las Islas Baleares corresponde a la AEAT, sin perjuicio de las delegaciones que puedan realizarse y de la colaboración que pueda establecerse. No obstante, el Estatuto no prevé la creación de un Consorcio.
- Se establecerán mecanismos que permitan aplicar el principio de ventanilla única.
- La Agencia Tributaria de las Islas Baleares puede, mediante ley o convenio, ejercer funciones de gestión tributaria de tributos de otras Administraciones públicas.

C) *Revisión de reclamaciones*

Se regulan en el artículo 134 del Estatuto, del cual podemos destacar los siguientes aspectos:

- Se atribuye a los órganos económico-administrativos de la Comunidad Autónoma la competencia para resolver las reclamaciones contra actos de gestión tributaria de la Agencia Tributaria en aquellos tributos que gestione directamente.
- Se reconoce a la Administración General del Estado la competencia para unificación de criterio.
- Se atribuye a la Comisión Mixta de Economía y Hacienda citada anteriormente la competencia para acordar mecanismos de cooperación para el adecuado ejercicio de las funciones de revisión en vía económico-administrativa.

3.2.2.5. Aragón

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, dedica a la gestión tributaria su artículo 106 «Aplicación y revisión en vía administrativa de los tributos en la Comunidad Autónoma de Aragón», del cual podemos destacar los siguientes aspectos:

- Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la gestión de sus propios tributos y, por delegación del Estado, la de los tributos estatales totalmente cedidos.
- La gestión de los tributos parcialmente cedidos corresponde a la AEAT, sin perjuicio de la delegación que la Comunidad Autónoma pueda recibir del Estado.

- Mediante ley puede crearse una Agencia Tributaria de Aragón, a la que se le encomiende la gestión tributaria de los tributos propios y, en los términos de la LOFCA, de los tributos cedidos.
- La Administración tributaria del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Aragón, fomentarán la colaboración y coordinación. De acuerdo con esto, para la gestión de los tributos cedidos parcialmente, se constituirá un ente paritario entre la Administración tributaria del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

3.2.2.6. Castilla y León

El Estatuto de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, dedica a la gestión tributaria su artículo 86, del cual podemos destacar los siguientes aspectos:

- Corresponde a la Comunidad de Castilla y León la gestión tributaria de sus propios tributos y de los tributos del Estado cedidos totalmente, en los términos de la LOFCA.
- A tal fin se podrá crear por ley un organismo con personalidad jurídica propia para la gestión tributaria.
- Corresponde a la Comunidad de Castilla y León la revisión en vía administrativa de los actos de gestión tributaria dictados por la Comunidad, en los términos de la LOFCA.

3.2.2.7. Castilla-La Mancha

El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, actualmente en tramitación, dedica a la gestión tributaria los artículos 162 «Tributos cedidos» y 165 «La Agencia Tributaria de Castilla-La Mancha», de los que podemos destacar los siguientes aspectos:

- Se creará por ley una Agencia Tributaria de Castilla-La Mancha a la que se encomienda la gestión de los tributos propios de la Comunidad, de los tributos cedidos y la recaudación de los demás ingresos de derecho público de la Junta de Comunidades.
- Mediante Convenio o consorcio, o por delegación, la Agencia Tributaria podrá gestionar otros tributos estatales o locales.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En materia de gestión tributaria, la poca jurisprudencia existente del Tribunal Constitucional no deriva de la aplicación de los Estatutos de Autonomía, sino de la aplicación de la Ley General Tributaria.

Esta Ley parte de la consideración de que el sistema tributario español es único, pese a la existencia de tres niveles de Hacienda Pública, la estatal, la autonómica y las locales y, en consecuencia, establece una normativa jurídica general que será de aplicación a todas ellas.

Así, según dispone el artículo 1.1 de la Ley General Tributaria:

«1. Esta Ley establece los principios y normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 14.ª y 18 de la Constitución.»

2. Lo establecido en esta ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes que aprueben el Convenio y el Concierto Económico en vigor, respectivamente, en la Comunidad Foral de Navarra y en los Territorios Históricos del País Vasco.»

Por otra parte, en las Comunidades Autónomas de Régimen Común la mayor parte de su gestión tributaria está vinculada a los tributos cedidos, para los cuales, el artículo 19 de la ley 21/2001 establece lo siguiente:

«1. Los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas se registrarán por la Ley General Tributaria, la Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, los Convenios o Tratados Internacionales, la ley propia de cada tributo, los Reglamentos Generales dictados en desarrollo de la Ley General Tributaria y de las leyes propias de cada tributo, las demás disposiciones de carácter general, reglamentarias o interpretativas dictadas por la Administración del Estado y, en los términos previstos en este título, por las normas emanadas de la Comunidad Autónoma competente según el alcance y los puntos de conexión establecidos en el mismo.»

La terminología y conceptos de las normas que dicten las Comunidades Autónomas se adecuarán a la Ley General Tributaria.»

Aunque la ley 21/2001 da a las Comunidades Autónomas competencias para regular aspectos de gestión tributaria en los tributos totalmente cedidos, lo cierto es que ninguna Comunidad Autónoma ha regulado los procedimientos administrativos de gestión tributaria de forma distinta a como los regula la LGT y sus reglamentos de desarrollo.

Todo ello explica la ausencia de conflictos en esta materia y, consecuentemente, la ausencia de jurisprudencia constitucional.

Únicamente, por lo que tiene de declaración de principios, podemos citar aquí la STC 150/1990, de 4 de octubre, que resuelve el recurso interpuesto contra la ley 15/1984, de 19 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, que establecía un recargo del 3% sobre el IRPF. En el fundamento jurídico 7.º de esta sentencia, el Tribunal rebate la alegada infracción del principio de igualdad diciendo que este principio *«no impone que todas las Comunidades Autónomas tengan que ejercer sus competencias de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes»*.

Artículo 57

La Comunidad de Madrid colaborará con el Estado y los Ayuntamientos en todos los aspectos relativos al régimen fiscal y financiero.

COMENTARIO

CÁNDIDO S. PÉREZ SERRANO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 57 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid combina la simplicidad de su redacción literal con la complejidad, amplitud y laxitud de su contenido normativo. Aborda el modo en que se deben encauzar las relaciones interadministrativas entre los distintos niveles territoriales de la Administración Pública española en el ámbito fiscal y financiero. El entendimiento último de la ratio legis estatutaria debe empezar por situar el deber de colaboración, así planteado en este artículo también, en el sistema de relaciones con el resto de administraciones, para delimitar el contenido material de dicho deber en los ámbitos fiscal y financiero, enunciados aquí de modo alternativo, pero cuyo contenido no es en modo alguno excluyente.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no se caracteriza, al igual que el resto de textos autonómicos, por una regulación sistemática de las relaciones interadministrativas con el resto de administraciones públicas territoriales. Únicamente el artículo 1.3 establece el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España, el artículo 31 autoriza la celebración de convenios de cooperación con otras comunidades autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas, sujetos a determinadas condiciones, mientras que el artículo 32 trata de la posible participación, subordinada a la del Estado, de la Comunidad de Madrid en la celebración de convenios y tratados internacionales, mientras que el artículo 51, con un alcance, en lo sistemático, muy cercano al del artículo 57, alude al principio de coordinación con las Haciendas estatal y local.

En numerosos casos el Estatuto hace referencia a aspectos sectoriales de la relación interadministrativa de la Comunidad de Madrid con el Estado. Entre otros, el artículo 6 contempla que la Ley votada en Cortes que regule el régimen especial de la Villa de Madrid, «determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus propias competencias», el artículo 26.3.2. señala que «la Comunidad de Madrid participará, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan», mientras que el artículo 29.2 establece

que «la Comunidad de Madrid facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional».

La ausencia de una ordenación sistemática en el texto autonómico madrileño no ha obstado para que la práctica administrativa haya tejido una espesa red de relaciones interadministrativas entre el Estado, la Comunidad de Madrid y los municipios en ella integrados. Como ya se ha anunciado, antes de enfocar en exclusiva las relaciones de colaboración en materia fiscal y financiera con el resto de niveles de la administración territorial del Estado español, ha de sistematizarse, aunque sea de modo esquemático, el encaje de la colaboración en el conjunto de relaciones interadministrativas.

El artículo 103.1 de la Constitución determina que «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.» Este precepto es reiterado por el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para continuar en los apartados segundo y tercero del mismo artículo estableciendo que «las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.»¹

El artículo 4 del mismo texto legal se dedica en exclusiva a desarrollar los principios a que han de someterse las relaciones entre las distintas administraciones públicas. Su dicción literal es la siguiente:

«1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

¹ Artículo redactado según Ley 4/1999, de 13 de enero.

2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del Ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.

3. La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

4. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias.

5. En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones.

Cuando estas relaciones, en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos siguientes.»²

A la luz de los preceptos transcritos, no es fácil discernir diferencias significativas entre los conceptos de cooperación y de colaboración. Mientras que el artículo 3 señala como principio único el de cooperación y el de colaboración, el siguiente artículo parece referirse sistemáticamente al principio de cooperación y al deber de colaboración, que han de operar de acuerdo con el principio de lealtad institucional, pero ni doctrina ni jurisprudencia han terminado de delimitar claramente ambos conceptos.

La colaboración se configura así como un deber que la administración debe cumplir cuando sea requerida para ello para facilitar el ejercicio de competencias ajenas, así como en el supuesto de existencia de competencias concurrentes o compartidas, e incluso exclusivas, referidas a las mismas materias, espacio geográfico o en los supuestos en que la eficacia de la actuación administrativa exija la participación conjunta de varias administraciones públicas. Si bien la nota de voluntariedad cabe predicarse de los instrumentos y procedimientos en los que se sustancie el deber de colaboración, no puede reputarse válida dicha voluntariedad respecto de la cooperación, que sustanciada en el deber de colaboración, es exigible jurídicamente. Otra cuestión es el modo en que la cooperación puede imponerse, circunstancia que ha de sustanciarse ante la jurisdicción competente.

² Artículo redactado según Ley 4/1999, de 13 de enero.

El ámbito de la cooperación es fundamentalmente el de las competencias compartidas y concurrentes, a pesar que el apartado 5 del artículo mencionado sólo se refiere a las primeras, e incluso a las exclusivas, si existe interrelación con otras también exclusivas, cuyo eficaz desempeño exige la cooperación entre las administraciones actuantes. A estos efectos, para el ámbito concreto de la actividad subvencionada del Estado, más adelante se analizará la doctrina constitucional al respecto que extiende esta forma de concretar el deber de colaboración con independencia del diseño competencial afectado. En realidad, en un número significativo de los títulos competenciales madrileños, es habitual la cooperación de las administraciones estatal y autonómica, para el correcto ejercicio de las mismas.

Finaliza el artículo 4 señalando los instrumentos y procedimientos de cooperación en los que ha de concretarse el deber de colaboración: serán los señalados en los artículos 5 a 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

La Administración General del Estado y la administración de las comunidades autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación tienen ámbito general y composición bilateral, estando representados la Administración General del Estado y la administración de la respectiva comunidad autónoma. La conformación prevista en la norma general es la de los miembros del Gobierno, en representación de la primera y del Consejo de Gobierno, en representación de la segunda. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.

Las conferencias sectoriales son órganos de cooperación de ámbito sectorial y composición multilateral, donde están representados la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas. El régimen de cada conferencia sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno. Aunque el nivel jerárquico establecido en la Ley de Régimen Jurídico conforma la conferencia sectorial por el ministro y los consejeros autonómicos competentes en la materia, se podrá acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas, con representantes de rango inferior, en general, directores generales.

Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el ministro o ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las comunidades autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de convenio de conferencia sectorial.

Con la misma finalidad, y en ámbitos materiales específicos, la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades

autónomas podrán constituir otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de la materia.

Cuando el ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las entidades locales, el pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día.

Con independencia de que de su suscripción se derive la creación de un órgano de cooperación, o que su misma suscripción derive de un acuerdo de un órgano de cooperación determinado, el convenio de colaboración es el instrumento por antonomasia de colaboración entre los diversos niveles de la Administración Pública. Mediante el convenio, la Administración estatal y las autonómicas solemnizan un acuerdo de voluntades referida a una materia determinada en el ámbito de sus respectivas competencias. Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, en calidad de contenido necesario, cuando así proceda:

- a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia que ejerce cada Administración.
- c) Su financiación.
- d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento.
- e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
- g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

Como ya se ha apuntado, la concertación de un convenio de colaboración puede conducir al nacimiento de una organización separada de las que han alcanzado el acuerdo. Si la gestión del convenio hace necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil, según su naturaleza jurídica sea pública o privada. Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las administraciones consorciadas.

Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

Son protocolos generales los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés.

Las conferencias sectoriales ostentan la iniciativa para acordar, dentro del respectivo ámbito sectorial, la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.

Cualquiera que sea el ámbito en el que se ha suscrito el convenio, tanto si proviene de conferencia sectorial como si no, su régimen jurídico es similar. En primer lugar, en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las administraciones intervinientes. En segundo lugar, respecto a su entrada en vigor, obligarán a las administraciones que lo suscriben desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa. Además, deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la comunidad autónoma respectiva y comunicarse al Senado. Por último, la jurisdicción competente para resolver las cuestiones litigiosas será la contencioso-administrativa y, en su caso, la constitucional.

En cuanto a la incidencia del ámbito territorial, ha de tenerse en cuenta que las relaciones entre la Administración General del Estado o la administración de la comunidad autónoma con las entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto con carácter general en la Ley 30/1992.

En este sentido, el artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina que «para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas: facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos, así como prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas», añadiendo en el artículo 57 que «la cooperación económica, técnica y administrativa ... se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.»

En el ámbito de nuestra Comunidad, la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid contempla el régimen de cooperación con los municipios en los artículos 127 y siguientes. En este régimen de cooperación cobra especial relevancia el carácter uniprovincial de la Comunidad de Madrid, de los que deriva la promulgación del Programa Regional de Inversiones y Servicios de la Comunidad de Madrid, así como el Fondo Regional de Cooperación Municipal. Dentro del régimen de cooperación autonómico también, se contemplan de modo específico las subvenciones, los convenios, los consorcios y la gestión de servicios locales por la Comunidad de Madrid. Posteriormente se volverá al desarrollo legislativo de la colaboración entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos.

Una vez acotado el contenido general de la colaboración interadministrativa contemplado por la legislación básica estatal, debe orientarse la cuestión a

la definición, como ya se adelantó, de los aspectos relativos al régimen fiscal y financiero de los que se predica la colaboración, aunque en ningún caso ha de entenderse esta especificación como excluyente, en el sentido de disculpar la colaboración en el resto de los ámbitos de relación interadministrativa. Si se considera, de acuerdo con el entender tradicional de la doctrina hacendística que el régimen financiero hace referencia al conjunto de ingresos y gastos públicos que contemplan la actividad financiera de las Administraciones, mientras que cabe una mayor especificación del régimen fiscal en cuanto su contenido es el de los ingresos de naturaleza jurídico pública, puede concluirse que pueden detallarse cuatro ámbitos de colaboración a lo que aquí interesa: de un lado, la colaboración financiera entre el Estado y las comunidades Autónomas en general, y la de Madrid en particular; de otro, la colaboración fiscal entre el Estado y la Comunidad de Madrid; en tercer lugar, la colaboración financiera entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos; y, por último, la colaboración fiscal entre la Comunidad y los ayuntamientos.

En primer lugar, por tanto, ha de abordarse la colaboración financiera entre el Estado y las comunidades autónomas. En cualquiera de los modos en que se concrete la colaboración, de los reseñados por la normativa estatal básica, entre el Estado y la Comunidad de Madrid, debe concretarse el aspecto financiero de la relación, puesto que ya sea ésta bilateral o multilateral para el ejercicio de la actividad, competencia o función de que se trate, se precisarán recursos para su financiación, cuya adscripción y la responsabilidad de la misma ha de concretarse en el instrumento de colaboración utilizado. El régimen de financiación no tiene necesariamente que ser único, pues puede ser compartido por ambas administraciones o correr a cuenta de una de ellas en exclusiva. Cuando la financiación corre por cuenta del Estado, suele revestir la naturaleza de subvención otorgada por el Estado a la Comunidad para que realice determinada actividad, con independencia del régimen competencial afectado. La legitimidad que asiste al Estado para consignar las dotaciones presupuestarias precisas, así como las condiciones para su distribución territorial y su gestión, ha sido establecida por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico octavo de la Sentencia 13/1992³, que distingue cuatro supuestos diferenciados:

a) Un primer supuesto se produce cuando la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la hacienda

³ Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 542/88 y 573/89, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente.

autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las comunidades autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas de manera, por regla general, no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la comunidad autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las comunidades autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente

justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

La colaboración financiera a la que hasta aquí se ha hecho referencia tiene, fundamentalmente, un carácter sectorial. Se ha instrumentado en torno a múltiples mecanismos de colaboración entre la Administración General del Estado, el resto del Sector Público estatal y la Comunidad de Madrid, entre los que destacan las conferencias sectoriales, los convenios, las subvenciones y los consorcios. El rasgo común de todos ellos es su referencia a ámbitos parciales de la actividad de las administraciones intervinientes. Sin embargo, cuando la relación financiera tiene un carácter más genérico, cabría remitir la misma al régimen de coordinación más que al de colaboración. Este es el enfoque que se ha adoptado desde la creación, por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que actúa como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entendiendo «de las siguientes materias:

- a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- e) La apreciación de las razones que justifican, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- f) La coordinación de la política de endeudamiento.
- g) La coordinación de la política de inversiones públicas.
- h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.»⁴

El segundo ámbito de colaboración a analizar sería la colaboración fiscal entre el Estado y las comunidades autónomas. La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, atribuye a las mismas la competencia en materia de recaudación de sus propios tributos y por delegación del Estado la de los tributos cedidos, sin perjuicio, en ambos casos, de la

⁴ Artículo 3.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado. En el mismo sentido, el artículo 5.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán suscribir acuerdos de colaboración para la aplicación de los tributos, permitiendo el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, que la recaudación de la hacienda pública de las comunidades autónomas y de sus organismos autónomos podrá llevarse a cabo por la Agencia Estatal de Administración Tributaria cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

En este ámbito concreto de la recaudación de los tributos de la Comunidad de Madrid, ésta y la Agencia Estatal de Administración Tributaria suscribieron el 15 de septiembre de 2006⁵ un convenio por el que la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público gestionados por la Comunidad de Madrid se realice a través de los órganos de recaudación de la Agencia Estatal, que asume la gestión recaudatoria ejecutiva de aquellos recursos de derecho público de la Comunidad, así como de los recursos de derecho público de otras administraciones cuya gestión recaudatoria hubiese asumido la propia Comunidad en virtud de Ley o del correspondiente convenio, cuando así se lo encomiende ésta. El ámbito territorial será el nacional.

Además de la recaudación como aspecto concreto de la gestión tributaria sometida al ámbito de la colaboración no debe olvidarse la obligación de suministrar a la administración tributaria cuantos datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria recabe mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos, así como de prestarle a ella y a sus agentes, apoyo, concurso, auxilio y protección para el ejercicio de sus funciones. La obligación, contemplada en el artículo 94 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se pretende de las autoridades, titulares del órganos del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales; de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; de las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; de las mutualidades de previsión social; y de de las demás entidades públicas, incluidas las gestoras de la Seguridad Social y quienes, en general, ejerzan funciones públicas.

Antes de abordar el tercer ámbito de colaboración interadministrativa reseñado con carácter específico para la Comunidad de Madrid, conviene recordar que con carácter general, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local determina, en su artículo 57, que «la cooperación económica, técnica y administrativa ... se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar,

⁵ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 17 de octubre de 2006.

en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que se suscriban». Parece que la nota de voluntariedad que parece deducirse de este precepto está referida más a la forma en que se sustancia la colaboración que al propio deber de cooperación y asistencia activas contemplados tanto en el artículo 55 del mismo texto legal como en el resto de nuestro sistema jurídico, como ya se ha detallado más arriba.

Como ya se ha comentado, el carácter uniprovincial de la Comunidad de Madrid interviene de modo significativo en este tercer ámbito de colaboración interadministrativa a que hace referencia el artículo 57 del Estatuto de Autonomía: la colaboración financiera entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos. El artículo 127 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid señala que la cooperación podrá instrumentarse a través de planes o programas de inversión, subvenciones, celebración de convenios, creación de consorcios, gestión sustitutoria de servicios o cualquier otro instrumento que se juzgue adecuado para este fin.

El Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (más conocido como PRISMA), es el instrumento básico de cooperación económica a las inversiones para obras y servicios de competencia local. Con el Programa se pretende garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal en el marco de la política social y económica, colaborando a la prestación integral y adecuada en la totalidad de su territorio de los servicios de competencia municipal, especialmente de los servicios mínimos y obligatorios, y coordinando la prestación de los servicios municipales entre sí.

El programa se elabora sobre la base de las inversiones propuestas por las entidades locales y es cofinanciado entre la Comunidad de Madrid y las entidades locales, excepto en casos excepcionales en los que no habrá aportación municipal.

Debe distinguirse el Programa mencionado del Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, contemplado en el artículo 133 de la misma Ley de Administración Local y creado mediante Decreto 66/2003, de 22 de mayo, destinado a sufragar gastos corrientes de los ayuntamientos, necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales, que hayan sido ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios de Madrid.

Adicionalmente, sobre la base de las necesidades de inversión en infraestructura y equipamiento local para la prestación de servicios de competencia municipal, la Comunidad de Madrid formará anualmente el Programa de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales de la Comunidad de Madrid.

Por último, la colaboración fiscal entre las comunidades autónomas y los Ayuntamientos aparece específicamente contemplada en el artículo 8 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, según el cual, y «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las administraciones tributarias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales

colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales».

Continúa el mismo precepto identificando en que obligaciones se concreta el deber de colaboración en este ámbito:

- a) «Se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten y, en su caso, se establecerá, a tal efecto la intercomunicación técnica precisa a través de los respectivos centros de informática.
- b) Se prestarán recíprocamente, en la forma que reglamentariamente se determine, la asistencia que interese a los efectos de sus respectivos cometidos y los datos y antecedentes que se reclamen.
- c) Se comunicarán inmediatamente, en la forma que reglamentariamente se establezca, los hechos con trascendencia para los tributos y demás recursos de derecho público de cualquiera de ellas, que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección.
- d) Podrán elaborar y preparar planes de inspección conjunta o coordinada sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos.»

La Comunidad de Madrid colabora con la mayoría de los municipios madrileños en su gestión recaudatoria, en algunos mediante convenio, lo que facilita considerablemente el tratamiento de la información, y en otros por la aplicación directa de la normativa vigente. Parte de esta colaboración se redirecciona al Convenio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria al que ya se ha hecho referencia. Adicionalmente, la Agencia Estatal de Administración Tributaria tiene suscrito un convenio de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias en materia de intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria de las entidades locales, con vigencia desde 2003 y renovación anual automática.

Artículo 58

La Comunidad de Madrid gozará del mismo tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado.

COMENTARIO

FERNANDO PRATS MÁÑEZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Tradicionalmente, en nuestro derecho solo ha habido dos Entes públicos de carácter territorial, el Estado y las Corporaciones Locales. De ellos, el Estado ha tenido siempre un régimen fiscal de exención subjetiva en la mayoría de los impuestos anteriores a la reforma fiscal de 1978.

El artículo 58 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado en un momento en el que estaban vigentes leyes tributarias anteriores a la creación de las Comunidades Autónomas, establece que la Comunidad de Madrid gozará del mismo tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado, es decir, exención subjetiva en aquellos tributos que declaren exento al Estado.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Como decíamos antes, las leyes tributarias anteriores a la reforma fiscal de 1978 declaraban, en algunos casos, exento al Estado, mediante una exención subjetiva.

Después de la reforma fiscal de 1978, que establece en España el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades, y la de 1985, que establece el IVA, algunos impuestos actuales ya no reconocen al Estado esa exención subjetiva (por ejemplo el IVA), y otros, que todavía le reconocen, al estar regulados por leyes posteriores a la Constitución Española, también reconocen la exención a las Comunidades Autónomas, por lo que el artículo 58 del Estatuto de Autonomía ha quedado prácticamente vacío de contenido en el ámbito impositivo.

Situación distinta es la de las tasas y exacciones parafiscales, donde todavía existe una importante dispersión normativa.

2.1. Impuestos Estatales

La situación actual en los impuestos estatales que integran el sistema impositivo español es la siguiente:

2.1.1. *IRPF*

El IRPF grava exclusivamente a las personas físicas por lo que no resulta directamente de aplicación a las Comunidades Autónomas.

Tampoco gozan los funcionarios de las Comunidades Autónomas, igual que los del Estado, de ningún beneficio fiscal específico por el hecho de estar al servicio de una Administración pública.

2.1.2. *Impuesto sobre Sociedades*

Según dispone el artículo 9.1 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por Real Decreto legislativo 4/2004, de 5 de marzo:

«1. Estarán totalmente exentos del impuesto:

a) *El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales*».

2.1.3. *Impuesto sobre el Patrimonio*

Grava exclusivamente a las personas físicas, por lo que no resulta aplicable a las Comunidades Autónomas.

2.1.4. *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*

Grava exclusivamente a las personas físicas, por lo que no resulta aplicable a las Comunidades Autónomas.

Las sucesiones recibidas por las Comunidades Autónomas y las donaciones a las Comunidades Autónomas no están gravadas por este impuesto, sino por el de Sociedades, pero, como hemos visto, en éste las Comunidades Autónomas están totalmente exentas.

2.1.5. *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*

Según dispone el artículo 45.I.A) del Texto Refundido del Impuesto, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1993, de 24 de septiembre:

«1. A) Estarán exentos del Impuesto:

a) *El Estado y las Administraciones públicas territoriales e institucionales y sus establecimientos de beneficencia, cultura, Seguridad Social, docentes o defines científicos*».

En consecuencia, las Comunidades Autónomas como administraciones públicas territoriales están exentas del ITP y AJD.

2.1.6. *Impuesto sobre el Valor Añadido*

La ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA, regula en sus artículos 20 y siguientes las exenciones en operaciones interiores, en las exportaciones de bienes y en otras operaciones, pero no reconoce ninguna exención subjetiva ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, tanto la Administración General del Estado como las de las Comunidades Autónomas están plenamente sujetas al IVA.

2.1.7. *Impuestos Especiales*

La Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de los Impuestos Especiales regula en sus artículos 9, 21, 23, 42, 51, 61, 64, 66 y 79 las exenciones en cada uno de los impuestos especiales, pero no reconoce ninguna exención subjetiva ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas.

2.2. **Tributos Locales**

Están regulados en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

La regulación de la exención del Estado y de las Comunidades Autónomas en cada uno de los tributos locales es la siguiente:

2.2. 1. Tasas

Según dispone el artículo 21.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales:

«2. El Estado, la Comunidades Autónomas y las Entidades Locales no estarán obligadas al pago de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público por los aprovechamientos inherentes a los servicios públicos de comunicaciones que exploten directamente y por todos los que inmediatamente interesen a la seguridad ciudadana o a la defensa nacional».

2.2.2. *Impuesto de Bienes Inmuebles*

Según dispone el artículo 62.1.a) del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales:

«1. Estarán exentos los siguientes inmuebles:

a) Los que sean propiedad del Estado, de la Comunidades Autónomas o de las entidades locales que estén directamente afectos a la seguridad ciudadana y a los servicios educativos y penitenciarios, así como los del Estado afectos a la defensa nacional».

2.2.3. Impuesto sobre Actividades Económicas

Según dispone el artículo 82.1 a) del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales:

«1. Están exentos del Impuesto:

a) El Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como los organismos autónomos del Estado y las entidades de derecho público de análogo carácter de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales».

2.2.4. Impuesto sobre Vehículos de tracción mecánica

Según dispone el artículo 93.1 de] Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales:

«1. Estarán exentos del impuesto:

a) los vehículos oficiales del Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales adscritos a la defensa nacional o a la seguridad ciudadana».

2.2.5. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Según dispone el artículo 100.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales:

«2. Está exenta del pago del impuesto la realización de cualquier construcción, instalación u obra de la que sea dueño el Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales que, estando sujeta al impuesto, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por organismos autónomos, tanto si se trata de obra de inversión nueva como de conservación».

2.2.6. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

Según dispone el artículo 105.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales:

«2. Asimismo, estarán exentas de este impuesto los correspondientes incrementos de valor cuando la obligación de satisfacer aquel recaiga sobre las siguientes personas o entidades:

a) El Estado, las Comunidades Autónomas y la Entidades Locales, a las que pertenezca el municipio, así como los organismos autónomos del Estado y las entidades de derecho público de análogo carácter de las Comunidades Autónomas y de dichas entidades locales».

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

En su redacción original todos los Estatutos contenían una regulación semejante, en materia de tratamiento fiscal de la Comunidad Autónoma, al artículo 58 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. La aprobación de nuevos estatutos no ha introducido novedades en esta cuestión pues los nuevos Estatutos de Autonomía siguen recogiendo este precepto, pese a que, como hemos visto, al haber sido incluidas la Comunidades Autónomas en las leyes propias de los tributos ha quedado prácticamente sin utilidad.

3.1. Comunidades Autónomas que no han modificado su estatuto de autonomía

La siete Comunidades Autónomas que no han modificado su Estatuto de Autonomía tienen en su Estatuto un artículo que regula el tratamiento fiscal de la Comunidad Autónoma, con una redacción similar a la del artículo 58 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Son las siguientes:

- Asturias: Artículo 51 de su Estatuto.
- Canarias: Artículo 58 de su Estatuto.
- Cantabria: Artículo 53 de su Estatuto.
- Extremadura: Artículo 56 de su Estatuto.
- Galicia: Artículo 50 de su Estatuto.
- La Rioja: Artículo 52 de su Estatuto.
- Murcia: Artículo 50 de su Estatuto.

3.2. Comunidades Autónomas que han modificado su estatuto de autonomía

Las seis Comunidades Autónomas que han aprobado un nuevo Estatuto de Autonomía y Castilla-La Mancha que lo tiene en tramitación también han incluido en sus Estatutos preceptos que regulan el tratamiento fiscal de la Comunidad Autónoma en términos similares al artículo 58 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Son las siguientes:

- Cataluña: Artículo 207 de su Estatuto, aunque limitado a los impuestos estatales.
- Andalucía: Artículo 186 de su Estatuto.
- Valencia: Artículo 67 de su Estatuto.
- Baleares: Artículo 120 de su Estatuto. 9.
- Castilla y León: Artículo 82 de su Estatuto.
- Aragón: Artículo 103 de su Estatuto.
- Castilla-La Mancha: Artículo 159 de su proyecto de Estatuto.

Artículo 59

Se regularán necesariamente, mediante Ley de la Asamblea de Madrid, las siguientes materias:

a) El establecimiento, la modificación y supresión de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, y de las exenciones y bonificaciones que les afecten.

b) El establecimiento, modificación y supresión de los recargos sobre los impuestos del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

c) El régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los principios de la legislación del Estado.

COMENTARIO

FERNANDO PRATS MÁÑEZ Y CÁNDIDO S. PÉREZ SERRANO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Los artículos 59 y 60 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid regulan la potestad tributaria y la potestad presupuestaria de la Comunidad de Madrid, si bien, el artículo 59 se centra en el desarrollo legislativo.

1.1. Potestad tributaria

Los artículos 59 a) y b) regulan la potestad tributaria en términos parecidos al artículo 133 de la Constitución estableciendo reserva de ley para las siguientes materias:

- El establecimiento de tributos propios¹.
- La modificación y supresión de tributos propios.
- El establecimiento, modificación o supresión de exenciones y bonificaciones².
- El establecimiento, modificación y supresión de recargos sobre impuestos estatales, regulados en el artículo 12 de la LOFCA.

¹ De acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley General Tributaria, los tributos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales.

² El artículo 133.3 de la Constitución se refiere a «beneficios fiscales».

1.2. Potestad presupuestaria

El artículo 59 c) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, regula la potestad presupuestaria de ésta, estableciendo el principio de reserva de ley para la aprobación de régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid, tal como se establece para el Estado en el artículo 134 de la Constitución.

Teniendo en cuenta que la potestad tributaria y la presupuestaria cuentan con su propio desarrollo legislativo, sin que haya conexiones entre ellas, es conveniente dividir el comentario a los artículos 59 y 60 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en dos grandes apartados, uno dedicado a la potestad tributaria y otro a la presupuestaria.

II. POTESTAD TRIBUTARIA

2.1. Potestad tributaria del Estado y de las Comunidades Autónomas

La potestad para establecer tributos se regula el artículo 133 de la Constitución Española, cuyo apartado 1 dispone que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley, y cuyo apartado 2 dispone que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

La potestad tributaria se regula también en el artículo 4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general Tributaria (en lo sucesivo LGT), según el cual:

«1. La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.

2. Las comunidades autónomas y las entidades locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. Las demás entidades de Derecho público podrán exigir tributos cuando una ley así lo determine.»

2.1.1. Potestad tributaria del Estado

Corresponde al Estado la potestad originaria para establecer y exigir tributos.

Tradicionalmente se diferenciaba entre la potestad tributaria originaria que corresponde al Estado por asignación constitucional y la potestad tributaria derivada que nace por decisión del legislador ordinario.

Este planteamiento no se corresponde con la organización territorial del Estado regulada en el Título VIII de la Constitución, de modo que, tras el reconocimiento constitucional de las Comunidades Autónomas, no cabe hablar de potestad constitucional originaria y potestad derivada por decisión

del legislador ordinario. En este sentido, el artículo 133 de la Constitución, aunque califica de originaria la potestad del Estado en su apartado 1, otorga también potestad a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales para establecer y exigir tributos.

El Estado, en uso de esa potestad originaria puede establecer los tributos que considere más oportunos, pero está sometido a ciertos límites constitucionales.

Por una parte, el artículo 31 de la Constitución establece los principios básicos del sistema tributario; por otra debe respetar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art. 156 CE;) que pueden establecer sus propios tributos y participar en los ingresos del Estado, y debe dotar a las Haciendas Locales de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye (art. 142 CE) regulando por ley los tributos propios de éstas; y, por último, debe someterse a los Reglamentos y Directivas de la Unión Europea, de obligatoria aplicación en España por imperativo del artículo 96 de la Constitución y del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.

2.1.2. *Potestad tributaria de las Comunidades Autónomas*

Las Comunidades Autónomas pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y con las leyes.

Entre los límites establecidos por la Constitución merece una mención especial lo dispuesto en el artículo 139 de la Constitución, según el cual todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional, de modo que ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, y lo dispuesto en el artículo 157.2 de la Constitución, según el cual las Comunidades Autónomas no podrán, en ningún caso, adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios.

2.1.2.1. Comunidades de régimen común

Las Comunidades Autónomas de régimen común pueden establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución, con la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo LOFCA) y con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La LOFCA regula la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común en su artículo 4, dedicado a los recursos de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con dicho precepto, y en relación con la potestad tributaria, los recursos de las Comunidades Autónomas están constituidas por:

- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.
- Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.

A este conjunto de tributos propios de las Comunidades Autónomas, tributos cedidos por el Estado y recargos sobre los tributos del Estado se le llama también espacio fiscal propio de las Comunidades Autónomas.

Los recursos tributarios de la Comunidad de Madrid se regulan en el artículo 53 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que reproduce el contenido del artículo 4 de la LOFCA citado anteriormente.

2.1.2.2. Comunidades de régimen foral

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, País Vasco y Navarra, según dispone la DA 1.^a de la Constitución.

En desarrollo de estos derechos históricos, la LO 3/1979, de 18 de diciembre, aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuyo artículo 41 establece el régimen de Concierto Económico como regulador de las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco, régimen que fue aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, cuya vigencia estaba limitada al 31 de diciembre de 2001. Posteriormente, y con efectos desde 1 de enero de 2002, la Ley 12/2002, de 23 de mayo, ha aprobado el nuevo Concierto Económico, el primero con carácter indefinido. El régimen de concierto económico otorga a esta Comunidad la potestad de mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario, excepto en relación con los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido, que constituyen competencias exclusivas del Estado.

Por su parte, la LO 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra establece para esta Comunidad, en su artículo 45 el sistema tradicional de Convenio Económico, regulado en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre Estado y la Comunidad Foral de Navarra. El régimen de Convenio otorga a la Comunidad de Navarra la potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario, sin perjuicio de las limitaciones que establece el propio Convenio.

2.1.2.3. Canarias

La Comunidad Canaria sigue el régimen general de Comunidades Autónomas, aunque tiene la peculiaridad de que toda modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en la DA 3.^a de la Constitución.

Las peculiaridades del régimen económico-fiscal de Canarias se regulan en la Ley 20/1991, de 7 de junio.

2.2. Desarrollo legislativo

2.2.1. *Tributos Propios de la Comunidad de Madrid*

2.2.1.1. Marco general: principios y limitaciones

Las Comunidades Autónomas pueden establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes (artículo 6.1 de la LOFCA).

La LOFCA establece en sus artículos 6 y 9 determinadas limitaciones a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas de régimen común para establecer sus propios impuestos. Dichas limitaciones son las siguientes:

- a) Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado (art. 6.2 LOFCA). La limitación se refiere exclusivamente a los hechos imponibles, no a la materia imponible ni a la riqueza gravada.
- b) Las Comunidades Autónomas sólo pueden establecer tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserva a las Corporaciones Locales en los supuestos en que dicha legislación lo prevé y en los términos que la misma contempla (art. 6.3 LOFCA). Es importante resaltar que la limitación del artículo 6.3 de la LOFCA se refiere a «materias» no a «hechos imponibles», concepto aquel mucho más extenso que este.

Se puede entender que la legislación de régimen local, y en concreto el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, reserva a las Corporaciones Locales las siguientes materias:

- la propiedad y otros derechos reales sobre bienes inmuebles gravados por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).
- el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas gravadas por el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).
- la titularidad de vehículos de tracción mecánica gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).
- la realización de cualquier construcción, instalación u obras sujeta a licencia, gravada por el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).
- el incremento de valor de los terrenos puesto de manifiesto al transmitirlos, gravado por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IMIVTNU).

De todos ellos, la legislación local únicamente prevé el ejercicio de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas sobre la materia

- imponible gravada por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, y regula en la Disposición Adicional Primera del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales el ejercicio de dicha potestad y las compensaciones oportunas a favor de los municipios afectados.
- c) Las Comunidades Autónomas no pueden gravar elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma (artículo 9 a) de la LOFCA).
 - d) Las Comunidades Autónomas no pueden gravar, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo (art. 9.b) de la LOFCA).
 - e) Los impuestos propios de las Comunidades Autónomas no pueden suponer obstáculos para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectan de manera afectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español, ni implican privilegios económicos o sociales, ni comportan cargas trasladables a otras Comunidades Autónomas.

2.2.2. *Impuestos propios de la Comunidad de Madrid*

La Comunidad de Madrid, haciendo uso de su potestad tributaria ha establecido cinco impuestos propios, tres en materia de juego, el impuesto sobre los premios del bingo, el impuesto sobre la modalidad de juegos colectivos de dinero y azar simultáneos y el impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados, y dos en materia medioambiental, el impuesto sobre depósito de residuos y la tarifa de depuración de aguas residuales. Dos de ellos, el impuesto sobre los premios del bingo y el impuesto sobre la modalidad de juegos colectivos de dinero y azar simultáneos, aprobados por la Ley 12/1994, de 27 de diciembre, de tributación sobre los juegos de suerte, envite y azar, han sido derogados, con efectos de 1 de enero de 2008, por la disposición derogatoria única de la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

2.2.2.1. Impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados

Fue establecido por la Ley 3/2000, de 8 de mayo, de Medidas Urgentes Fiscales y Administrativas sobre los juegos de suerte, envite y azar y apuestas en la Comunidad de Madrid.

Constituye el hecho imponible de este impuesto la instalación de máquinas recreativas y recreativas con premio programado en establecimientos de hostelería debidamente autorizados.

Tendrán la consideración de sujetos pasivos en calidad de contribuyentes las empresas operadoras cotitulares de dichas autorizaciones.

La base imponible se determinará mediante un sistema de cuotas fijas por cada máquina que se pueda instalar en el establecimiento de hostelería.

El impuesto será exigible una sola vez por el período de cinco años de vigencia de la autorización de instalación de máquinas recreativas y recreativas con premio programado en establecimiento de hostelería y se devengará en el momento en que se otorgue dicha autorización para el establecimiento de que se trate.

La cuota del impuesto será de 485 euros por cada máquina recreativa y recreativa con premio programado que se pueda instalar en el establecimiento de hostelería, según aforo autorizado.

La liquidación y pago de este Impuesto se realizará mediante declaración-liquidación que se presentará en el mes inmediatamente posterior al devengo.

Las fianzas constituidas a favor de la Hacienda de la Comunidad de Madrid por dichas empresas operadoras para el ejercicio efectivo de su actividad por explotación de máquinas recreativas y recreativas con premio programado quedarán afectas al pago del impuesto.

2.2.2.2. Impuesto sobre depósito de residuos

A. Marco de la Unión Europea y del Estado

La normativa de la Unión Europea, además de consagrar expresamente en el Tratado de la Unión (art. 130.R) el principio «quien contamina paga», ha incluido en los Programas Comunitarios de Acción y en sus Directivas en materia de residuos, el deber de los Estados miembros de fomentar la valorización de residuos mediante su reutilización y reciclado. Y entre las medidas auspiciadas desde las Instituciones Europeas destaca el recurso a los instrumentos fiscales por parte de los Estados miembros para reforzar la política medioambiental mediante el gravamen de las actividades contaminantes.

Así se desprende de la «Directiva Marco» en materia de residuos (Directiva 91/156/CE), donde se ha establecido que los Estados Miembros vienen obligados a fomentar el desarrollo de tecnologías limpias, la valorización de residuos mediante la reutilización y el reciclado, así como la utilización de los residuos como fuente de energía.

En el marco de la anterior normativa comunitaria, la legislación básica sobre protección del medio ambiente corresponde al Estado, de acuerdo con lo que establece el artículo 149.1.23.^a de la Constitución Española. La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, ha incorporado a nuestro Ordenamiento interno la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, del Consejo.

Asimismo, merecen especial atención la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, y el Real Decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, con el que

se atiende a las exigencias de la Directiva 1999/31/CE, del Consejo, de 26 de abril.

La Ley 10/1998, de Residuos, fue la que implementó la «Directiva Marco», estipulando expresamente que las Administraciones públicas pueden establecer las medidas económicas, financieras y *fiscales* adecuadas para el fomento de la prevención, la reutilización, reciclado y otras formas de valorización de residuos (art. 25).

B. Competencias de la Comunidad de Madrid

La Comunidad de Madrid es competente en materia de protección del medio ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.9.^a de la Constitución Española y en el artículo 27.7 del Estatuto de Autonomía. En el ámbito de esta competencia se ha aprobado la Ley de Residuos que pretende ser el eje normativo básico sobre el que gire la utilización racional de los recursos y la defensa del medio ambiente en nuestra Comunidad.

En segundo término, el impuesto cumple las reglas de delimitación de poder tributario estatal, autonómico y local establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la LOFCA en la interpretación que de los mismos ha realizado el Tribunal Constitucional. Así, debe señalarse que el Impuesto sobre Depósito de Residuos no recae sobre ningún hecho imponible ya gravado por el Estado ni sobre ninguna de las materias que la legislación de régimen local reserva a las Corporaciones Locales.

C. Carácter extrafiscal

El Impuesto sobre Depósito de Residuos presenta, además de la naturaleza fiscal propia de todo impuesto, una marcada finalidad extrafiscal, de acuerdo con las previsiones del artículo 2 de la Ley General Tributaria, que busca propiciar la modificación de las conductas más contaminantes y reconducirlas a otras más respetuosas con el medio ambiente. Esto es consecuencia necesaria de la aptitud de los tributos para conseguir estos fines, tal y como demuestra la experiencia comparada. Si los tributos sirven al objetivo de protección del medio ambiente y la Ley General Tributaria prevé que cumplan este objetivo, el corolario lógico es la aprobación por las Comunidades Autónomas de figuras con esta finalidad.

Este objetivo extrafiscal es el que cabalmente viene a cumplir el Impuesto sobre Depósito de Residuos, en conexión directa con el artículo 45 de la Constitución y el medio ambiente que este ordena proteger y conservar. Con esta finalidad, el Impuesto prima el aprovechamiento de los recursos derivados de los residuos a través de su reutilización, reciclado y valorización -operaciones que caen fuera del ámbito del impuesto-, frente a otras opciones de mayor efecto contaminante, como el depósito en tierra, que constituye el hecho imponible del tributo.

D. Configuración del Impuesto sobre depósitos de residuos

La Comunidad de Madrid, en ejercicio de su potestad normativa, mediante Ley 6/2003, de 20 de marzo (BOCM de 31 de marzo de 2003), estableció el Impuesto sobre Depósito de Residuos.

El Impuesto sobre Depósito de Residuos es un tributo propio de la Comunidad de Madrid, de carácter indirecto y naturaleza real, que grava el depósito de residuos con la finalidad de proteger el medio ambiente y se aplicará en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Constituye el hecho imponible del impuesto el depósito en tierra de residuos. En particular, están sujetos al impuesto:

- a) La entrega de residuos en vertederos públicos o privados.
- b) El abandono de residuos en lugares no autorizados por la normativa sobre residuos de la Comunidad de Madrid.

Siendo supuesto de no sujeción:

- a) El vertido de efluentes líquidos a las aguas continentales o al Sistema Integral de Saneamiento.
- b) Las emisiones a la atmósfera ni la incineración de residuos.
- c) El depósito y almacenamiento de residuos con el fin de gestionarlos para su reutilización, reciclado o valorización. Cuando este depósito superase el plazo establecido para aquellas actividades por la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de residuos se devengará el impuesto.

Estarán exentas del impuesto:

- a) La entrega de «residuos urbanos» cuya gestión sea competencia del Estado, las Comunidades Autónomas o las entidades locales. No se entenderán incluidos en este supuesto los residuos industriales, incluso los asimilables a urbanos.
- b) La entrega de residuos procedentes de la valorización energética de residuos urbanos.
- c) El depósito de residuos ordenado por las autoridades públicas en situaciones de fuerza mayor, extrema necesidad o catástrofe.
- d) El depósito o abandono de animales muertos y desperdicios de origen animal.
- e) El depósito de los residuos producidos en las explotaciones agrícolas y ganaderas que no sean peligrosos y se mantengan exclusivamente en el marco de dichas explotaciones.
- f) La utilización de residuos inertes en obras de restauración, acondicionamiento o relleno, autorizadas administrativamente.

Serán sujetos pasivos a título de contribuyentes las personas físicas o jurídicas y los entes sin personalidad jurídica a los que se refiere la Ley General

Tributaria, que entreguen los residuos en un vertedero o que los abandonen en lugares no autorizados. Tendrán la consideración de sustitutos de los titulares de la explotación de los vertederos públicos o privados.

Tendrán la consideración de responsables solidarios los propietarios, usufructuarios, arrendatarios o poseedores por cualquier título de los terrenos o inmuebles donde se efectúen los abandonos de residuos en lugares no autorizados por la normativa sobre residuos de la Comunidad de Madrid.

El lugar de realización del hecho imponible, será el territorio de la Comunidad de Madrid, cuando la entrega de los residuos objeto del impuesto se produzca en un vertedero situado en el dicho territorio. Igualmente, se considerará que se ha realizado el hecho imponible, cuando se produzca el abandono de los residuos en terrenos o inmuebles situados dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

La base imponible estará constituida, según proceda, por el peso o volumen de los residuos depositados o abandonados.

Los tipos de gravámenes, son:

- a) 10 euros por tonelada de Residuos peligrosos, prorrateándose la parte correspondiente a cada fracción de tonelada.
- b) 7 euros por tonelada de Residuos no peligrosos, excluidos los Residuos de Construcción y Demolición, prorrateándose la parte correspondiente a cada fracción de tonelada.
- c) 3 euros por metro cúbico de Residuos procedentes de construcción y demolición, prorrateándose la parte correspondiente a cada fracción de metro cúbico.

En relación con la repercusión del Impuesto, el artículo 17 de la Ley reguladora del Impuesto, establece que el sustituto del contribuyente, deberá repercutir íntegramente el importe del impuesto sobre el contribuyente, quedando éste obligado a soportarlo, siempre que la repercusión se ajuste a lo dispuesto en la presente Ley y en su normativa de desarrollo.

El sustituto del contribuyente deberá, presentar y suscribir una declaración por el impuesto en el lugar, plazo y forma determinados por Orden de la Consejería de Hacienda. Dicha declaración deberá comprender todos los hechos imposables realizados durante el período que la misma comprenda, incluidas las operaciones exentas, así como los datos necesarios para la determinación de las cuotas tributarias correspondientes. El sustituto del contribuyente deberá presentar declaración por el impuesto incluso en el caso de no haberse producido, en relación con el mismo, ningún hecho imponible durante el período a que se refiera la citada declaración.

La gestión, comprobación, investigación y recaudación de este impuesto se realizarán, por los órganos competentes de la Comunidad de Madrid, aplicando su propia normativa.

Contra los actos administrativos dictados en relación con el Impuesto sobre Depósito de Residuos, se podrá interponer, potestativamente, recurso de

reposición, o directamente reclamación ante los órganos económico-administrativos de la Comunidad de Madrid.

2.2.2.3. Tarifa de depuración de aguas residuales

La Comunidad de Madrid, en ejercicio de su potestad normativa, aprobó la Ley 10/1993, de 26 de octubre de la Comunidad Autónoma de Madrid, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento (BOCM de 12 de noviembre de 1993).

La Ley se sitúa en el marco de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas, que señala la necesidad de que los vertidos de aguas residuales industriales que entren en los sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas sean objeto de un tratamiento previo para garantizar, principalmente, que no tengan efectos nocivos sobre las personas y el medio ambiente y no deterioren las infraestructuras de saneamiento.

El objeto de la Ley 10/1993 es regular los vertidos líquidos industriales al Sistema Integral de Saneamiento, con el fin de proteger las instalaciones de saneamiento, los recursos hidráulicos, y por tanto el medio ambiente y la salud de las personas en la Comunidad de Madrid.

Todos los vertidos líquidos industriales susceptibles de ser evacuados al Sistema Integral de Saneamiento en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, quedan sujetos al ámbito de dicha Ley.

Las instalaciones industriales que viertan aguas residuales al Sistema Integral de Saneamiento y estén comprendidas en la Ley, deberán presentar la correspondiente Solicitud de Vertido, en el Ayuntamiento donde esté ubicada la actividad. El Ayuntamiento correspondiente podrá autorizar o denegar el vertido.

Corresponde a los Ayuntamientos y a la Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Medio Ambiente, ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todos los vertidos que se realicen al Sistema Integral de Saneamiento, así como de las instalaciones de adecuación, pretratamiento o depuración del vertido instaladas por el usuario.

Las funciones de gestión, inspección, vigilancia y control sobre los vertidos industriales que correspondan a la Comunidad de Madrid podrán ser encomendadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid al Canal de Isabel II.

La Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua en la Comunidad de Madrid, contiene el régimen económico y financiero de esta actividad. Concretamente, al artículo 11 de la citada norma establece que, las tarifas de abastecimiento de agua y saneamiento comprenderán todos los gastos que origine la prestación de los servicios y se inspirarán en los principios de unidad, igualdad, progresividad y suficiencia.

En el artículo 12, la Ley 17/1984, dispone que la cuota suplementaria se establecerá reglamentariamente, en su caso, como sobreprecio de los metros

cúbicos consumidos o canon estimado en función del consumo y carga contaminante.

Estas tarifas pueden asimilarse a un impuesto medioambiental en el que el hecho imponible sea realizar vertidos líquidos de aguas residuales. Los sujetos pasivos quedarían configurados como aquellos usuarios de los servicios de depuración de aguas (determinados por su propia condición de consumidores de agua). La tarifa consta de una cuota fija y de otra variable que depende del agua consumida y de la contaminación vertida. El pago se lleva a efecto en la propia factura de agua, con la especificación correspondiente. La gestión y la recaudación de estas tarifas se encomienda al Canal de Isabel II.

2.2.3. *Tasas y contribuciones especiales de la Comunidad de Madrid*

La potestad tributaria de la Comunidad de Madrid, en el ámbito específico de las tasas y contribuciones especiales, encuentra su soporte constitucional en la previsión contenida en el artículo 157 de la Constitución Española, donde se reconoce a ambos instrumentos financieros como recursos de las Comunidades Autónomas.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) ha desarrollado la citada previsión constitucional en sus artículos 7 y 8.

A las tasas se refiere el artículo 7 LOFCA previendo (en su apartado 1) que las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas por la utilización de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho Público de su competencia, que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos cuando concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

- a) Que no sean de solicitud voluntaria para los administrados, no considerándose voluntaria la solicitud por parte de los administrados:
 - cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
 - cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
- b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

El mismo artículo 7 LOFCA, en su apartado 2, previene que cuando el Estado o las Corporaciones Locales transfieran a las Comunidades Autónomas bienes de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades igualmente gravadas con tasas, aquéllas y éstas se considerarán como tributos propios de las respectivas Comunidades.

Finalmente, en sus apartados 3 y 4, el artículo 7 LOFCA contempla que el rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o realiza-

ción de actividades no podrá sobrepasar el coste de dichos servicios o actividades, así como que, para la fijación de las tarifas de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica, siempre que la naturaleza de aquélla se lo permita.

Por lo que se refiere a las contribuciones especiales, el artículo 8 LOFCA señala que las Comunidades Autónomas podrán establecer contribuciones especiales por la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización por las mismas de obras públicas o del establecimiento o ampliación a su costa de servicios públicos, previéndose que la recaudación por la contribución especial no podrá superar el coste de la obra o del establecimiento o ampliación del servicio público soportado por la Comunidad Autónoma.

La propia LOFCA incorpora, entre las competencias tributarias de las Comunidades Autónomas (art. 17.b) la de establecimiento y modificación de sus propias tasas y contribuciones especiales, así como (art. 19.1) las de gestión, liquidación, recaudación e inspección de las mismas en su consideración de tributos propios de las Comunidades Autónomas. Finalmente, y en el plano revisor, el artículo 20 LOFCA atribuye a los órganos económico-administrativos de las Comunidades Autónomas, la competencia para conocer las reclamaciones económico-administrativas interpuestas contra los actos dictados por las mismas cuando se trate de tributos propios y, en consecuencia, de las relativas a sus propias tasas y contribuciones especiales.

Por su parte, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), incluye (art. 2) a las tasas y contribuciones especiales entre las clases de tributos, incorporando el concepto legal de los citados instrumentos financieros que, en el caso de las contribuciones especiales es prácticamente transcripción literal del que contenía el artículo 26.1.b) de la derogada LGT 1963, así como de la referencia prevista en el artículo 8 LOFCA.

En el ámbito normativo propio de la Comunidad de Madrid, el Estatuto de Autonomía atribuye a la Asamblea de Madrid (art. 16.3.f) la potestad de establecer y exigir los tributos en general; incluye (art. 53.1) a los rendimientos de sus propias tasas y contribuciones especiales como un componente más de su Hacienda; y atribuye a la propia Comunidad (art. 56.1) las competencias relativas a su gestión, recaudación, liquidación e inspección, así como el conocimiento de las reclamaciones relativas a los mismos.

En el mismo sentido, la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, aun sin contener referencia singular a las tasas y contribuciones especiales, sí incorpora (art. 23) como un derecho económico de la Hacienda de la Comunidad, los rendimientos de sus propios tributos (y, en consecuencia, al gozar de tal naturaleza, los correspondientes a las propias tasas y contribuciones especiales).

En materia de tasas, y sin perjuicio de la aplicación de las previsiones contenidas en la LOFCA, así como de las propias de la LGT (en el marco delimitado por su art. 1.1), la regulación singular de este tributo se halla contenida en el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, que fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre.

El citado Texto Refundido incorpora las disposiciones generales aplicables a todas las tasas de la Comunidad de Madrid, así como la definición de los elementos esenciales de las mismas, y también (Título IV) la regulación singular de cada tasa. A efectos didácticos, y para facilitar la búsqueda de la normativa aplicable a cada tasa en concreto, el artículo 32 del Texto Refundido incluye una clasificación de las diferentes tasas por áreas de actividad administrativa. A su vez, la regulación singular de cada tasa integra un Capítulo dentro del citado Título IV del Texto Refundido, donde se recoge, para cada tasa, la regulación de todos sus elementos esenciales.

La disposición adicional segunda del señalado Texto Refundido contempla el supuesto de las tasas vinculadas a servicios que, en el futuro, pudieran ser objeto de traspaso por parte del Estado, previéndose que seguirán exigiéndose por la normativa estatal que les fuese aplicable hasta el momento en que se adecue su régimen jurídico a lo previsto en la normativa autonómica.

Finalmente, en materia de contribuciones especiales, la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, contempla (art. 34) el establecimiento de una contribución especial cuyo hecho imponible es la obtención de un beneficio como consecuencia del establecimiento, mejora o ampliación del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos por la Comunidad de Madrid.

2.2.4. *Tributos Cedidos*

2.2.4.1. Normativa reguladora: competencias normativas

El actual sistema de financiación está regulado 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 de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

La Ley 21/2001, en su artículo 17, dispone que se cede a las Comunidades Autónomas, el rendimiento total o parcial en su territorio de los siguientes tributos:

- a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- b) Impuesto sobre el Patrimonio.
- c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- d) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- e) Tributos sobre el Juego.
- f) Impuesto sobre el Valor Añadido.
- g) Impuesto sobre la Cerveza.
- h) Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas.
- i) Impuesto sobre Productos Intermedios.
- j) Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas.

- k) Impuesto sobre Hidrocarburos.
- l) Impuesto sobre las Labores del Tabaco.
- m) Impuesto sobre la Electricidad.
- n) Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- ñ) Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

El Sistema de financiación establecido en la Ley 21/2001, se fundamenta en los principios de: generalidad, estabilidad, suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación, participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y participación en los Tribunales Económico-Administrativos. Tales principios se materializan en la regulación concreta de los distintos elementos del Sistema.

Concretamente, en virtud del principio de autonomía, el Sistema de financiación amplía las potestades de decisión de las Comunidades Autónomas en materia fiscal, tanto en lo que respecta a la forma de obtención de sus recursos, como a las condiciones de prestación de sus servicios. Por tanto la Ley 21/2001, otorga mayores competencias normativas a las Comunidades Autónomas, en relación con los tributos cedidos.

El artículo 37 de la Ley 21/2001, establece que la titularidad de las competencias normativas, de gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos cuyo rendimiento se cede a las Comunidades Autónomas, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión de dichos tributos, corresponde al Estado. Además, los artículos 38 y siguientes establecen cuales son las competencias normativas delegadas a las Comunidades Autónomas.

A. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

- a) La escala autonómica aplicable a la base liquidable general. La estructura de esta escala deberá ser progresiva con idéntico número de tramos que la del Estado. Si una Comunidad Autónoma no aprobara para un periodo impositivo la escala autonómica, se aplicará la escala complementaria prevista en la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- b) Deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta.

B. Impuesto sobre el Patrimonio:

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

- a) Mínimo exento.
- b) Tipo de gravamen.
- c) Deducciones y bonificaciones de la cuota.

C. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones:

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

- a) Reducciones de la base imponible. Las Comunidades Autónomas podrán crear, tanto para las transmisiones «inter vivos», como para las «mortis causa», las reducciones que consideren convenientes, siempre que respondan a circunstancias de carácter económico o social propias de la Comunidad Autónoma de que se trate. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán regular las establecidas por la normativa del Estado, manteniéndolas en condiciones análogas a las establecidas por éste o mejorándolas. Cuando las Comunidades Autónomas creen sus propias reducciones, éstas se aplicarán con posterioridad a las establecidas por la normativa del Estado.
- b) Tarifa del impuesto.
- c) Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.
- d) Deducciones y bonificaciones de la cuota.

D. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados:

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

- a) Tipos de gravamen: En relación con la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo de gravamen en:
 - Concesiones administrativas.
 - Transmisión de bienes muebles e inmuebles.
 - Constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre muebles e inmuebles, excepto los derechos reales de garantía.
 - Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles. Los modelos de contrato para el arrendamiento de inmuebles podrán ser elaborados por la propia Comunidad Autónoma.En relación con la modalidad «Actos Jurídicos Documentados», las Comunidades Autónomas podrán regular el tipo de gravamen de los documentos notariales.
- b) Deducciones y bonificaciones de la cuota. Las deducciones y bonificaciones aprobadas por las Comunidades Autónomas sólo podrán afectar a los actos y documentos sobre los que las Comunidades

Autónomas pueden ejercer capacidad normativa en materia de tipos de gravamen con arreglo a lo dispuesto en la letra anterior. En todo caso, resultarán compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa.

E. Tributos sobre el Juego:

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre:

- a) Exenciones.
- b) Base imponible.
- c) Tipos de gravamen y cuotas fijas.
- d) Bonificaciones.
- e) Devengo.

F. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte:

Las Comunidades Autónomas Peninsulares y Comunidad Autónoma de Illes Balears, podrán asumir competencias normativas sobre el tipo de gravamen dentro de la siguiente banda:

- a) Vehículos automóviles de turismo de cilindrada inferior a 1.600 centímetros cúbicos si están equipados con motor de gasolina o de cilindrada inferior a 2.000 centímetros cúbicos si están equipados con motor diesel: entre el 7,00 y el 8,05 por 100.
- b) Resto de medios de transporte: entre el 12,00 y el 13,80 por 100.

G. Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos:

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre el tipo de gravamen autonómico dentro de la siguiente banda:

- a) Gasolinas: desde 0 hasta 10 euros por 1.000 litros.
- b) Gasóleo de uso general: desde 0 hasta 10 euros por 1.000 litros.
- c) Gasóleo de usos especiales y de calefacción: desde 0 hasta 2,50 euros por 1.000 litros.
- d) Fuelóleo: desde 0 hasta 0,40 euros por tonelada.
- e) Queroseno de uso general: desde 0 hasta 10 euros por 1.000 litros.
- f) Queroseno de calefacción: desde 0 hasta 2,5 euros por 1.000 litros.

En los Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, Impuesto sobre Productos

Intermedios, Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco e Impuesto sobre la Electricidad, las Comunidades Autónomas carecen de competencias normativas.

2.2.4.2. Medidas adoptadas por la Comunidad de Madrid

A. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Hasta el ejercicio 2003 estaban vigentes en la Comunidad de Madrid 5 deducciones aplicables sobre la parte autonómica de la cuota íntegra del impuesto:

- Deducción por nacimiento o adopción de hijos.
- Deducción por acogimiento familiar de menores.
- Deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o discapacitados.
- Deducción por donativos a fundaciones.
- Deducción para compensar la carga tributaria de determinadas ayudas.

En el ejercicio 2003 se introdujeron dos nuevas deducciones:

- Deducción por adopción internacional de hijos.
- Deducción por arrendamiento de vivienda habitual de menores de 35 años.

Las deducciones por nacimiento o adopción de hijos, por acogimiento familiar de menores, por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o discapacitados, y por arrendamiento de vivienda habitual, estaban sometidas a límites de renta de los contribuyentes, de forma que no podían aplicarse por aquellos contribuyentes cuya renta del periodo impositivo fuera superior a 22.500 euros en tributación individual o a 31.700 euros en tributación conjunta. Asimismo, la deducción por donativos estaba sometida a límite de forma que la suma de la base de deducción por la misma, junto con la base de la deducción por donativos estatal no podía superar el 10 por ciento de la base liquidable del contribuyente.

En la actualidad (la normativa actual aparece recogida en la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas) estas mismas medidas continúan vigentes en la Comunidad de Madrid, si bien alguna de ellas ha experimentado variaciones de especial importancia:

- La deducción por nacimiento o adopción de hijos, ha incrementado la cuantía de la misma en el caso de partos o adopciones múltiples, pasando de 200 a 600 euros adicionales.

- La deducción por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o discapacitados incrementó su cuantía, de 600 a 900 euros.
- La deducción por arrendamiento de vivienda habitual por menores de 35 años también incrementó su cuantía máxima pasando de 700 a 840 euros.
- La deducción por donativos a fundaciones, pasó del 10 al 15 por ciento de las donaciones efectuadas.
- La deducción para compensar la carga tributaria de determinadas ayudas pasó de un porcentaje de la ayuda percibida a una cuantía fija (600 euros).
- Los límites de renta aplicables a determinadas deducciones se han ido incrementando en las diferentes Leyes de Medidas Fiscales y Administrativas aprobadas por la Comunidad de Madrid, para adaptar su importe al incremento del coste de la vida. En la actualidad, dicho límite se sitúa en 25.620 euros en tributación individual o a 36.200 euros en tributación conjunta. Asimismo, el límite de base de la deducción por donativos ha pasado, con la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, a ser independiente, de forma que el importe donado que se beneficie de la deducción autonómica no puede sobrepasar el 10 por ciento de la base liquidable del contribuyente.

Además, en la Ley 4/2006, y con vigencia desde 1 de enero de 2007, la Comunidad de Madrid ha establecido una nueva tarifa autonómica con tipos marginales más bajos que los establecidos en la tarifa autonómica subsidiaria aprobada por el Estado.

La tarifa autonómica actual es la siguiente:

Base liquidable	Cuota íntegra	Resto Base Liquidable	Tipo aplicable
Hasta euros	Euros	Hasta euros	Porcentaje
0	0	17.360,00	7,94%
17.360,00	1.378,38	15.000,00	9,43%
32.360,00	2.792,88	20.000,00	12,66%
52.360,00	5.324,88	resto	15,77%

La nueva tarifa supone una reducción de 0,4 puntos en el primer tipo marginal (que pasa del 8,34%, establecido en la tarifa subsidiaria estatal, al 7,94%), 0,3 en el segundo (que pasa del 9,73% al 9,43%), 0,2 en el tercero (que pasa del 12,86% al 12,66%) y 0,1 en el cuarto (que pasa del 15,87% al 15,77%).

B. Impuesto sobre el Patrimonio

La Comunidad de Madrid, en ejercicio de su potestad normativa, mediante la Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas,

modificó por primera vez el mínimo exento en el Impuesto sobre el Patrimonio. Concretamente en el artículo 2 del citado texto normativo se incrementa desde 108.182,18 euros, que señala la normativa estatal, hasta los 112.000 euros.

La Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas, de la Comunidad de Madrid, mantuvo el mínimo exento en 112.000 euros e incrementó hasta 224.000 euros dicho mínimo exento para los contribuyentes discapacitados con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65 por 100.

Para el ejercicio 2008, la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, de la Comunidad de Madrid, mantiene los mínimos exentos incrementados y además modifica la tarifa del impuesto reduciendo el número de tramos de 7 a 6, bajando el tipo marginal máximo del 2,5% al 1,5% y los demás tipos marginales en diversas cuantías.

Respecto al futuro de este impuesto, hay que señalar que, entre los países de la Unión Europea, en el año 2007, sólo está vigente en tres: España, Francia y Suecia, país este último que tiene prevista su supresión en 2007, de modo que en 2008 sólo España y Francia contarán con un impuesto sobre el Patrimonio neto. Por último hay que señalar el anuncio realizado por el Gobierno sobre la inmediata supresión del impuesto.

C. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

C.1. *Sucesiones*

La Comunidad de Madrid, desde el año 1998, a través de las sucesivas leyes de medidas ha venido ejerciendo su competencia normativa, aunque va a ser a partir del año 2004 cuando se va a iniciar un proceso de «desfiscalización» del Impuesto.

Con la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, se concluye el proceso de «desfiscalización» del Impuesto para los grupos I y II, en la modalidad de Sucesiones.

Con anterioridad al año 2004 se habían adoptado algunas medidas entre las que cabe destacar la equiparación de parejas de hecho a cónyuges, medida que se introdujo con la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Concretamente dicho proceso presenta las siguientes fases:

1º Año 2004: Bonificación del 99 por 100 para grupo I:

Con la Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas, se aprueba una bonificación del 99 por 100 en la cuota correspondiente al impuesto que grava las adquisiciones «mortis causa» cuando los herederos sean hijos y descendientes del causante menores de 21 años, lo que supondrá la eliminación práctica del gravamen para este grupo de contribuyentes, con vigencia desde 1 de enero de 2004.

Además, se establece una nueva reducción aplicable al gravamen que recae sobre los donativos de padres a hijos para la adquisición de su primera vivienda habitual.

2º Año 2005: Reducción de 50.000 euros para grupo II:

La Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, amplía la reducción en la base imponible para los sujetos pasivos incluidos en los Grupos I y II de parentesco regulado en el artículo 20.2 de la Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Afecta la medida, por tanto, al cónyuge viudo, así como a los descendientes del causante, hijos y demás descendientes naturales o adoptivos, y a los ascendientes en línea recta, también naturales y adoptivos, del mismo. Paralelamente, se incrementa el importe de la reducción aplicable a discapacitados.

Concretamente, el importe de las reducciones era:

- Grupo I: Adquisiciones por descendientes y adoptados menores de veintiún años, 55.000 euros.
- Grupo II: Adquisiciones por descendientes y adoptados de veintiuno o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes, 50.000 euros.
- Grupo III: Adquisiciones por colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad, 7.850 euros.
- Grupo IV: En las adquisiciones por colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños, no habrá lugar a reducción.
- Discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100: Se aplicará, además de las que pudieran corresponder en función del grado de parentesco con el causante, una reducción de 55.000 euros.

Asimismo se sigue manteniendo la bonificación del 99 por 100 de la cuota para los descendientes del causante menores de 21 años en las adquisiciones «mortis causa».

Por otro lado, se reduce el período de mantenimiento, en el patrimonio del adquirente, de diez a cinco años tanto de los bienes y derechos pertenecientes a empresas individuales o negocios profesionales del causante, como de las participaciones en entidades a los que resulte de aplicación la exención en el Impuesto sobre el Patrimonio. Dicho periodo de mantenimiento sólo sería operativo para los hechos imposables devengados desde el 1 de enero de 2005, fecha de entrada en vigor de la citada Ley.

3º Año 2006: Reducción de 100.000 euros para grupo II:

En la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, se regulan las reducciones de la base imponible aplicables a

las adquisiciones «mortis causa», la tarifa y los coeficientes correctores de la cuota, y las bonificaciones en cuota. En esta Ley se recogen las disposiciones que ya han estado vigentes durante el año 2005 con dos novedades destacables: por un lado, se aumenta la cuantía de la reducción por parentesco, aplicable en las adquisiciones «mortis causa», para los sujetos pasivos incluidos en los Grupos I y II del artículo 20.2 de la Ley del impuesto y, por otro lado, se establece una bonificación en la cuota para las adquisiciones «inter vivos» a los mismos parientes a que resulta aplicable la reducción citada anteriormente.

Por lo que se refiere a las reducciones aplicables a las adquisiciones «mortis causa», el importe de las mismas era:

- Grupo I: Adquisiciones por descendientes y adoptados menores de veintiún años, 100.000 euros.
- Grupo II: Adquisiciones por descendientes y adoptados de veintiuno o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes, 100.000 euros.
- Grupo III: Adquisiciones por colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad, 7.850 euros.
- Grupo IV: En las adquisiciones por colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños, no habrá lugar a reducción.
- Discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100: Se aplicará, además de las que pudieran corresponder en función del grado de parentesco con el causante, una reducción de 55.000 euros

Por otra parte, se sigue manteniendo la bonificación del 99 por 100 de la cuota para los descendientes del causante menores de 21 años en las adquisiciones «mortis causa».

En relación con el plazo de mantenimiento de los bienes y derechos pertenecientes a empresas individuales o negocios profesionales del causante, como de las participaciones en entidades a los que resulte de aplicación la exención en el Impuesto sobre el Patrimonio, sigue siendo de cinco años, pero con una novedad que se recogía en la Disposición Transitoria Primera, que consiste en que dicho plazo de mantenimiento, resultará aplicable también a los bienes o derechos adquiridos por transmisión «mortis causa» antes de la entrada en vigor de esta Ley.

4º año 2007: Bonificación del 99% para Grupo II:

La Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para 2007, mantiene todas las mediadas anteriormente citadas y como novedad se incorpora una bonificación del 99 por 100 de la cuota para adquisiciones «mortis causa» por descendientes y adoptados de veintiuno o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes, es decir, grupo II.

Sin embargo, se ha modificado el importe de las reducciones por parentesco, concretamente, tales reducciones quedan fijadas con los siguientes importes:

- Grupo I: Adquisiciones por descendientes y adoptados menores de veintiún años, 48.000 euros.
- Grupo II: Adquisiciones por descendientes y adoptados de veintiuno o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes, 16.000 euros.
- Grupo III: Adquisiciones por colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad, 8.000 euros.
- Grupo IV: En las adquisiciones por colaterales de cuarto grado, grados más distantes y extraños, no habrá lugar a reducción.
- Discapacitados con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100: Se aplicará, además de las que pudieran corresponder en función del grado de parentesco con el causante, una reducción de 55.000 euro.

Por tanto la «desfiscalización» del impuesto para adquisiciones «mortis causa», se ha llevado a cabo mediante la articulación de bonificaciones del 99 por 100 en la cuota del Impuesto, bonificación que se mantiene vigente en 2008.

C.2. Donaciones

La Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para 2006, dispuso que en las adquisiciones «inter vivos», los sujetos pasivos incluidos en los grupos I y II de parentesco de los previstos en el artículo 20.2.a) de la Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, aplicarán una bonificación del 99 por 100 en la cuota tributaria derivada de las mismas. Será requisito necesario para la aplicación de esta bonificación que la donación se formalice en documento público.

Cuando la donación sea en metálico o en cualquiera de los bienes o derechos contemplados en el artículo 12 de la Ley 19/1991, del Impuesto sobre el Patrimonio, la bonificación solo resultará aplicable cuando el origen de los fondos donados esté debidamente justificado, siempre que, además, se haya manifestado en el propio documento público en que se formalice la transmisión el origen de dichos fondos.

Por tanto, la aplicación del beneficio fiscal se articula de idéntica manera que para el caso de las sucesiones, si bien ahora nos encontramos con la particularidad de un requisito formal: formalización en documento público. También se especifica que se ha de acreditar el origen de los fondos para el caso de transmisión de dinero en metálico o depósitos en cuenta corriente o de ahorro, a la vista o a plazo.

Hay que precisar que la bonificación se aplica también, además de a la donación, a otros negocios jurídicos gratuitos e «inter vivos», como es el caso de los enumerados en el artículo 12 del real decreto 1629/1991, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, como son:

- a) La condonación de deuda, total o parcial, realizada con ánimo de liberalidad.
- b) La renuncia de derechos a favor de persona determinada.
- c) La asunción liberatoria de la deuda de otro sin contraprestación, salvo en el caso previsto en el artículo 37 de este Reglamento.
- d) El desistimiento o el allanamiento en juicio o arbitraje en favor de la otra parte, realizados con ánimo de liberalidad, así como la transacción de la que resulte una renuncia, un desistimiento o un allanamiento realizados con el mismo ánimo.
- e) El contrato de seguro sobre la vida, para caso de sobrevivencia del asegurado, y el contrato individual de seguro para caso de fallecimiento del asegurado que sea persona distinta del contratante, cuando en uno y otro caso el beneficiario sea persona distinta del contratante.

La bonificación del 99% en la cuota de donaciones se mantiene vigente en 2007 y 2008.

D. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

La Comunidad de Madrid ha venido ejerciendo su competencia normativa en el ámbito del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales mediante la fijación de tipos impositivos en las modalidades de transmisiones patrimoniales onerosas.

Con la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en lo referente al impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se han establecido dos tipos de gravamen diferenciados para la transmisión de inmuebles, uno de carácter general y otro reducido para las adquisiciones de vivienda habitual situada en el Distrito Centro de Madrid.

Así, estableció un tipo general del 7 por 100 en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas para bienes inmuebles, superior al 6 por 100 que señala la normativa estatal pero igual al tipo de IVA aplicable a la adquisición de viviendas que acababa de elevarse del 6% al 7%. Para la adquisición de vivienda habitual situada en el Distrito Centro de Madrid, el tipo se fijó en el 4 por 100. Tales tipos se encuentran vigentes en la actualidad.

En la Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, se introduce otro nuevo supuesto de aplicación del tipo impositivo reducido del 4 por 100 en la modalidad de Transmisiones Patrimoniales Onerosas, por la adquisición de vivienda habitual para familias numerosas.

En los años posteriores, hasta hoy, se han mantenido estas medidas.

E. Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados

La Comunidad de Madrid ha venido ejerciendo su competencia normativa en el ámbito del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados mediante la fijación de tipos impositivos.

La Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, ha establecido un nuevo tipo de gravamen, en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, para las declaraciones tributarias presentadas en las que se renuncie a la exención de IVA, de modo que en las primeras copias de escrituras donde se recoja de manera expresa la renuncia a la exención contenida en el artículo 20, dos de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, se aplicará el tipo de gravamen del 1,5 por 100. Dicho tipo se sigue aplicando.

En la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, se sustituye la cuota gradual del 0,5% que grava los documentos y actas notariales por una escala progresiva aplicable a la adquisición de viviendas, otra escala progresiva aplicable a los préstamos hipotecarios vinculados a la adquisición de viviendas y un tipo proporcional aplicable al resto de operaciones sujetas a dicha cuota. Con ello se pretende, por una parte, dar un tratamiento específico a la adquisición de viviendas y a la constitución de préstamos hipotecarios vinculados a aquélla, que resultan ser las operaciones más importantes sujetas a la cuota gradual citada y, por otra parte, atender a la relevancia social de la adquisición de vivienda, de modo que se apliquen tipos reducidos a la adquisición de viviendas protegidas no exentas y de viviendas de precio reducido y a los préstamos hipotecarios vinculados a dichas adquisiciones. Tales tipos son:

1. Primeras copias de escrituras y actas notariales que documenten transmisiones de viviendas.

a) Se aplicará el tipo 0,2 por 100 cuando se transmitan viviendas de protección pública reguladas en la Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid, con una superficie construida máxima de 110 metros cuadrados y útil de 90 metros cuadrados, que no cumplan los requisitos para gozar de la exención aplicable a las Viviendas de Protección Oficial.

Cuando el adquirente de la vivienda de protección pública sea un titular de familia numerosa, se aplicará el límite máximo incrementado de superficie construida que resulte de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a la Familia Numerosa y en sus normas de desarrollo.

b) Se aplicará el tipo 0,4 por 100 cuando se transmitan viviendas cuyo valor real sea igual o inferior a 120.000 euros.

c) Se aplicará el tipo 0,5 por 100 cuando se transmitan viviendas cuyo valor real sea igual o inferior a 180.000 euros y superior a 120.000 euros.

d) Se aplicará el tipo 1 por 100 cuando se transmitan viviendas cuyo valor real sea superior a 180.000 euros.

2. Primeras copias de escrituras y actas notariales que documenten préstamos con garantía hipotecaria para la adquisición de vivienda.

- a) Se aplicará el tipo 0,4 por 100 cuando el valor real del derecho que se constituya sea igual o inferior a 120.000 euros.
- b) Se aplicará el tipo 0,5 por 100 cuando el valor real del derecho que se constituya sea igual o inferior a 180.000 euros y superior a 120.000 euros.
- c) Se aplicará el tipo 1 por 100 cuando el valor real del derecho que se constituya sea superior a 180.000 euros.

Los tipos correspondientes a la escala progresiva señalada se encuentran vigentes en la actualidad, dado que no se ha introducido ninguna media nueva en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

F. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte

La Comunidad de Madrid no ha adoptado ninguna medida en este impuesto.

G. Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos

El artículo 44 y la disposición transitoria tercera de la Ley 21/2001, disponía que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias normativas sobre el tipo de gravamen autonómico, para todos o alguno de los productos gravados, dentro de las bandas que la citada Ley determina.

La Ley 30/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, hace efectiva la cesión a la Comunidad de Madrid desde el 1 de enero de 2002 del rendimiento del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, y le atribuye la facultad de dictar para sí misma normas legislativas en los casos y condiciones previstos en la citada Ley 21/2001, entre los que se encuentran los tipos de gravamen autonómicos de este impuesto.

Después de asumir la Comunidad de Madrid las competencias en materia de sanidad, el Gobierno Regional se marcó como una de sus principales prioridades la de mejorar las prestaciones que el Sistema Sanitario Público madrileño ofrece a sus ciudadanos. Para coadyuvar a la financiación de la sanidad, se reguló del tipo de gravamen autonómico del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, cuyo rendimiento queda afectado en su totalidad a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria.

Concretamente los tipos fijados por la Ley 7/2002, de 25 de julio, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por la que se regula el tipo de gravamen autonómico del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos en la Comunidad de Madrid, eran para el año 2002, los siguientes:

- a) Gasolinas: 10 euros por 1.000 litros.
- b) Gasóleo de uso general: 10 euros por 1.000 litros.
- c) Gasóleo de usos especiales y de calefacción: 2,50 euros por 1.000 litros.
- d) Fuelóleo: 0,40 euros por tonelada.
- e) Queroseno de uso general: 10 euros por 1.000 litros.
- f) Queroseno de calefacción: 2,50 euros por 1.000 litros.

Asimismo, la Disposición Transitoria Única de la Ley 7/2002, señalaba que los tipos que se aplicarían en los sucesivos años, hasta alcanza el máximo permitido serían:

1. Ejercicio 2003:

- a) Gasolinas: 17 euros por 1.000 litros.
- b) Gasóleo de uso general: 17 euros por 1.000 litros.
- c) Gasóleo de usos especiales y de calefacción: 4,25 euros por 1.000 litros.
- d) Fuelóleo: 0,70 euros por tonelada.
- e) Queroseno de uso general: 17 euros por 1.000 litros.
- f) Queroseno de calefacción: 4,25 euros por 1.000 litros.

2. Ejercicio 2004 y siguientes:

- a) Gasolinas: 24 euros por 1.000 litros.
- b) Gasóleo de uso general: 24 euros por 1.000 litros.
- c) Gasóleo de usos especiales y de calefacción: 6 euros por 1.000 litros.
- d) Fuelóleo: 1 euro por tonelada.
- e) Queroseno de uso general: 24 euros por 1.000 litros.
- f) Queroseno de calefacción: 6 euros por 1.000 litros

No obstante, la Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de prórroga de determinadas medidas fiscales vigentes en 2003, modifica la Disposición Transitoria Única de la Ley 7/2002, de 25 de julio, con el fin de mantener para el año 2004 y siguientes los tipos de gravamen vigentes durante el año 2003, que son los que se encuentran vigente en la actualidad.

H. Tributos sobre el Juego

En el nuevo marco de financiación de las Comunidades Autónomas, la Comunidad Autónoma de Madrid utiliza, por primera vez, la capacidad normativa en materia de tributos sobre el juego en la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en dicha Ley 13/2002 se refunde la Tasa sobre los Juegos de Suerte, envite o azar y la Tasa sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias y los recargos que sobre

dichas tasas tenía establecidos la Comunidad de Madrid. En el caso de las cuotas fijas para las máquinas de tipo «B» y «C» se actualizó su importe con la finalidad de equiparar su fiscalidad a la existente en otras CCAA. Se creó una cuota fija para otras máquinas recreativas con premio en especie, teniendo en cuenta que no tenían establecida hasta la fecha una cuota específica.

Asimismo, se procedió a modificar los períodos de ingreso de las cuotas fijas de las máquinas recreativas y de azar con la finalidad de que los sujetos pasivos no viniesen obligados a ingresar las correspondientes cuotas los primeros veinte días de cada trimestre, trasladándose los períodos de ingreso a los primeros veinte días del último mes de cada trimestre.

En cuanto a la tarifa aplicable a los casinos de juego, se refundieron los tipos marginales aplicables a cada tramo de la base imponible y el recargo que, sobre la cuota, tenía establecido la Comunidad de Madrid, ajustando los tramos resultantes para que el resultado sobre la cuota a ingresar fuese neutro.

Por lo que respecta a la Tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, además de refundir los tipos de la Tasa y los recargos, se procedió a regular la forma y tiempo de pago.

En el ejercicio 2005, mediante la Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas se estableció un tipo impositivo reducido para las apuestas hípcas en la Tasa sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias.

En el ejercicio 2006, mediante la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas se modificó la Tarifa aplicable a los juegos en casinos, y se estableció un tipo único de la Tasa Fiscal del Juego aplicable a esta actividad en el caso de que se ampliase el número de autorizaciones de Casinos de Juego. Además se reguló «*ex novo*» la fiscalidad de las apuestas sobre acontecimientos deportivos de competición o de otro carácter previamente determinado.

Para el ejercicio 2007, la regulación en esta materia es la contenida en la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas que como novedad regula la base imponible y el tipo tributario aplicable a una nueva modalidad de juego, la del bingo electrónico, manteniéndose vigente el conjunto de medidas anteriormente señalado.

Por último, para el ejercicio 2008, se han suprimido los dos impuestos propios en materia de bingo y bingo simultáneo, y se ha modificado, en consecuencia, la tarifa aplicable al juego del bingo que pasa al 22% para el bingo y al 30% para el bingo electrónico.

2.2.5. Recargos de las CCAA sobre tributos estatales y locales

2.2.5.1. Recargos sobre tributos estatales

El artículo 4 de la LOFCA incluye como recurso tributario de las CCAA los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.

De acuerdo con el artículo 12 de la LOFCA las CCAA pueden establecer recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión (los enumerados en el apartado anterior) excepto en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos. En el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y en los Impuestos Especiales únicamente podrán establecerse recargos cuando tengan competencias normativas en materia de tipos de gravamen, competencias que al día de hoy la ley no concede.

Los recargos que establezcan las Comunidades Autónomas no pueden configurarse de forma que supongan una minoración de los ingresos del Estado por dichos impuestos, ni desvirtuar la naturaleza o estructura de los mismos.

Pese a la previsión legal, lo cierto es que ninguna Comunidad Autónoma ha establecido recargos sobre los grandes tributos estatales (IRPF, ISD, ITP y AJD, IP). Las razones son fundamentalmente dos: por una parte en todos estos impuestos las CCAA tienen ahora competencia normativa sobre los tipos o escalas de gravamen, por lo que técnicamente es más correcto modificar el tipo o escala que establecer un recargo. Por otra, el establecimiento de un recargo sobre un impuesto estatal tiene un coste político importante derivado de su fácil visualización, razón por la cual ninguna CCAA estableció recargos en el pasado cuando no tenían competencias normativas sobre tipos ni escalas de gravamen. Únicamente la Comunidad de Madrid estableció por ley 15/1984, de 19 de diciembre, un recargo del 3% sobre el IRPF, que fue posteriormente derogado por ley 10/1990, de 4 de diciembre, pese a que el Tribunal Constitucional, en su STC 150/1990, de 4 de octubre, desestimó los recursos de inconstitucionalidad que se habían presentado contra aquella.

Respecto a otros tributos estatales, la Comunidad de Madrid estableció mediante la Ley 12/1994, de 27 de diciembre de Tributación sobre los juegos de suerte, envite o azar, un recargo sobre la Tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar celebrados en Casinos y mediante máquinas o aparatos automáticos. Posteriormente, y mediante la modificación introducida en dicha Ley por la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, se estableció un recargo sobre la Tasa estatal que grava las rifas, tómbolas, apuestas y las combinaciones aleatorias. Ambos recargos han sido derogados desde el 1 de enero de 2008 por la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para 2008.

2.2.5.2. Recargos sobre tributos locales

El artículo 53 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid incluye como recurso de la Comunidad los recargos que se establezcan sobre los tributos del Estado.

Por otra parte, como Comunidad uniprovincial, la Comunidad de Madrid puede establecer recargos sobre los tributos locales que la legislación local prevé para la financiación de las Diputaciones Provinciales.

En uso de sus competencias, la Comunidad de Madrid ha establecido un recargo sobre el Impuesto Municipal sobre Actividades Económicas (IAE).

2.2.5.3. Recargo en el Impuesto sobre Actividades Económicas

El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en su artículo 134, establece el recargo de las Provincias en el Impuesto sobre Actividades Económicas.

Dicho recargo se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora del impuesto y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre las cuotas municipales modificadas por la aplicación del coeficiente de ponderación previsto en el artículo 86 de esta ley y su tipo no podrá ser superior al 40 por ciento.

La gestión del recargo se llevará a cabo, juntamente con el impuesto sobre el que recaer, por la entidad que tenga atribuida la gestión de éste.

El importe de la recaudación del recargo provincial se entregará a las respectivas Diputaciones en la forma que reglamentariamente se determine, teniendo en cuenta la fórmula de gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas.

La Comunidad de Madrid que, de acuerdo con la disposición transitoria cuarta de su Estatuto de Autonomía, asumió la condición de titular de los recursos de la Diputación en la provincia, aprobó la Ley 16/1991, de 18 de diciembre, del Recargo de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre Actividades Económicas, estableciendo un recargo del 40 por 100 sobre las cuotas mínimas municipales del impuesto, así como la regulación para los Ayuntamientos de determinados aspectos en cuanto a gestión, plazo y modo de entrega del importe recaudado por este concepto.

Ley 17/1995, de 16 de octubre, para la modificación de la Ley 16/1991, de 18 de diciembre, del recargo de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre Actividades Económicas, acometió la rebaja del recargo provincial sobre el Impuesto de Actividades Económicas a fin de disminuir la presión fiscal existente e impulsar el sector empresarial y profesional, fijando un recargo del 20 por 100 sobre las cuotas mínimas municipales del impuesto sobre actividades económicas que se devenguen en la Comunidad de Madrid a partir del 1 de enero de 1996.

2.2.6. *Desarrollo reglamentario de la potestad tributaria*

El artículo 60 del Estatuto de Autonomía atribuye al Consejo de Gobierno la potestad para:

- a) Aprobar los reglamentos generales de sus propios tributos.
- b) Elaborar las normas generales precisas para gestionar los impuestos estatales cedidos, de acuerdo con los términos de dicha cesión.

2.2.6.1. Reglamentos de los tributos propios

Como se ha visto en un punto anterior, la Comunidad de Madrid tiene vigentes tres impuestos propios. No obstante, ninguno de ellos cuenta con un

reglamento general de desarrollo, en la medida en que todas las cuestiones relevantes de dichos impuestos están reguladas en la ley.

2.2.6.2. Reglamentos de gestión de tributos cedidos

La Ley 21/2001, que regula el actual sistema de financiación autonómica dispone en su artículo 19.1 que los tributos cedidos en cuanto a su gestión se regirán por la Ley General Tributaria y los reglamentos generales de desarrollo de dicha ley.

No obstante lo anterior, los artículos 40, 41 y 42 de dicha ley atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias normativas para regular aspectos de gestión y liquidación.

Pese a ello ni la Comunidad de Madrid, ni las demás Comunidades Autónomas de régimen común han aprobado normas generales de gestión y liquidación de aplicación a los tributos cedidos debido, en buena parte, a que muchos de dichos aspectos tienen carácter básico y, en consecuencia, su regulación es competencia exclusiva del Estado. Por ello las Comunidades Autónomas se han limitado, en relación con la gestión de los tributos cedidos a regular cuestiones accesorias como los modelos de autoliquidación y la forma y lugar de presentación de declaraciones y autoliquidaciones y de pago.

2.3. Derecho comparado autonómico

2.3.1. *Estatutos de Autonomía*

En su redacción original, todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de régimen común tenían un precepto sobre la potestad tributaria con una redacción similar a la del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Los nuevos Estatutos han mantenido en general, aunque no todos, un precepto similar pero modificando la redacción.

2.3.1.1. Comunidades que no han modificado su Estatuto de Autonomía

Siete Comunidades Autónomas tienen en su Estatuto de Autonomía unos preceptos con redacción similar a la de los artículos 59 y 60 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Son las siguientes:

- Galicia: Artículos 51 y 52 de su Estatuto.
- Canarias: Artículos 59 y 60 de su Estatuto.
- Asturias: Artículo 46 de su Estatuto.
- Cantabria: Artículos 54 y 55 de su Estatuto.
- Rioja: Artículos 55 y 48 de su Estatuto.

- Extremadura: Artículos 58 y 60 de su Estatuto.
- Murcia: Artículo 45 de su Estatuto.

2.3.1.2. Comunidades que han modificado su Estatuto de Autonomía

Algunos de los nuevos Estatutos mantienen preceptos sobre la potestad tributaria mientras que otros los han suprimido por entender que esta cuestión ya está regulada en la Constitución, en la LOFCA y en la LGT. En todo caso, los que han mantenido la regulación han simplificado su redacción. La situación es la siguiente:

- Cataluña: Artículo 203 de su Estatuto.
- Andalucía: Artículo 179 de su Estatuto.
- Valencia: Sin precepto similar.
- Baleares: Sin precepto similar.
- Castilla y León: Artículo 24 de su Estatuto.
- Castilla-La Mancha: Sin precepto similar.

2.3.2. *Tributos propios establecidos por las Comunidades Autónomas*

Las limitaciones impuestas por la LOFCA a la potestad normativa de las CCAA en materia de tributos propios suponen que el ámbito material en la que las CCAA. pueden ejercer sus competencias es muy estrecho, dado que la mayor parte de fuente de riqueza imponible ya están gravadas por impuestos del Estado o de las Corporaciones Locales.

En consecuencia, la actividad legislativa de las CCAA en esta materia ha sido escasa y se ha concentrado en los ámbitos no gravados, principalmente en la actividad de juego y en materia medioambiental. Adicionalmente algunas CCAA han establecido impuestos que podríamos calificar como de contenido social, al no gravar fuentes de riqueza en sentido clásico sino penalizar conductas que consideran antisociales.

De modo sistemático, la situación es la siguiente:

1. Todas las CCAA han establecido impuestos propios, salvo Castilla y León. En total están vigentes en 2008, 49 impuestos propios.
2. Atendiendo a la materia imponible podemos clasificar los impuestos propios en los siguientes grupos:
 - a) Impuestos que gravan el juego

Son complementarios de la Tasa Fiscal sobre los juegos de suerte, envite y azar, tributo cedido por el Estado a las CCAA. En su mayor parte gravan el juego del bingo estableciendo un tipo complementario al tipo de gravamen fijado en la Tasa Fiscal. Estos impuestos propios han

perdido buena parte de su sentido porque el nuevo sistema de financiación vigente desde 1 de enero de 2002 da a las CCAA plenas competencias normativas sobre la Tasa Fiscal sobre los juegos de suerte, envite y azar.

b) Impuestos medioambientales.

Los impuestos medioambientales no responden al principio de capacidad de pago sino al principio «quien contamina paga» establecido en el artículo 130R del Acta Única Europea.

La tributación medioambiental estatal ha estado tradicionalmente limitada a los cánones sobre el agua regulados en la legislación estatal. Las CCAA han aprovechado esta falta de normativa estatal para aprobar impuestos medioambientales sobre el agua y otros sobre residuos sólidos o emisiones a la atmósfera similares a los regulados en otros países de la Unión Europea.

Seis CCAA, entre ellas la Comunidad de Madrid, han establecido impuestos sobre depósito de residuos sólidos, catorce sobre la Contaminación del agua y otras seis sobre emisiones a la atmósfera. Por último tres CCAA han establecido impuestos sobre grandes superficies, calificados como medioambientales porque pretenden resolver los graves problemas de congestión de tráfico que producen estos centros comerciales.

c) Sociales.

Calificamos de sociales aquellos impuestos propios cuya finalidad no es tanto gravar una fuente de riqueza sino penalizar una conducta que podría calificarse de antisocial. Se encuadra en este grupo los impuestos sobre fincas infrutilizadas de Andalucía y Asturias, el gravamen de Protección Civil de Cataluña, y los impuestos sobre aprovechamiento cinegético y sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas de Extremadura.

d) Turismo y financieros.

Fuera de las clasificaciones anteriores quedan el Impuesto sobre la Circulación de Vehículos de Arrendamiento Sin Conductor de Baleares y el Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito de Extremadura, clasificados respectivamente como Impuestos sobre el Turismo e Impuesto sobre actividades financieras.

2.3.3. *Tributos cedidos*

Todas las Comunidades Autónomas de régimen común han hecho amplio uso de sus competencias normativas en materia de tributos del Estado cedidos

a las CCAA. Ante la imposibilidad de analizarlas todas en detalle, en este punto se incluye un análisis somero por impuestos.

2.3.3.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

Las Comunidades Autónomas tienen competencia normativa en el IRPF para modificar la escala autonómica y para establecer deducción en la cuota por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta. Asimismo pueden ampliar la deducción estatal por adquisición de viviendas.

La normativa vigente en 2008 es la siguiente:

- Tres Comunidades Autónomas, Madrid, Rioja y Valencia han modificado, disminuyéndola, la tarifa autonómica del IRPF.
- Las CCAA han establecido casi un centenar de deducciones de la cuota sobre las siguientes materias: Todas las CCAA han establecido deducciones familiares, principalmente por nacimiento o adopción, por gastos de guardería y por discapacidad. Todas las Comunidades excepto Aragón y Castilla-La Mancha han establecido deducciones relacionadas con el alquiler o adquisición de vivienda habitual por jóvenes. Por último, algunas Comunidades Autónomas han establecido deducciones de la cuota por creación de empleo de jóvenes y mujeres y por donaciones de bienes del Patrimonio Histórico o a Fundaciones.

2.3.3.2. Impuesto sobre el Patrimonio

Las CCAA tienen competencias normativas en el Impuesto sobre el Patrimonio para modificar el mínimo exento y la escala de gravamen, y para establecer deducciones y bonificaciones de la cuota.

Las medidas adoptadas por las CCAA, vigentes en 2008 son, en síntesis, las siguientes:

Siete Comunidades Autónomas han modificado el mínimo exento general y nueve han fijado un mínimo exento incrementado para discapacitados.

Dos Comunidades han modificado la tarifa, la Comunidad de Cantabria aumentando el tipo marginal máximo del 2,5% al 3%, y la Comunidad de Madrid que lo ha disminuido al 1,5%.

Por último tres Comunidades Autónomas han creado deducciones y bonificaciones de la cuota.

2.3.3.3. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Las CCAA tienen competencias normativas en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para establecer reducciones de la base imponible,

para modificar la tarifa del impuesto y las cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente y para establecer deducciones y bonificaciones de la cuota.

La situación de la normativa vigente en 2008 es la siguiente:

- Todas las Comunidades han regulado reducciones en la base imponible del impuesto, mejorando las estatales principalmente en materia de adquisición de empresas y de adquisición de vivienda habitual.
- Tres CCAA. han modificado la tarifa del impuesto y otras cuatro los coeficientes de patrimonio preexistente.
- Seis CCAA. han establecido deducciones para los Grupos de Parentesco I y II (ascendientes, descendientes y cónyuge).
- Cinco CCAA han equiparado a cónyuges a las parejas de hecho a los efectos del grupo de parentesco.

La medida más importante adoptada por las CC.AA en materia del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ha sido la defiscalización del impuesto para las herencias y donaciones en el ámbito familiar más cercano, es decir, para ascendientes, descendientes y cónyuge, incluidas las parejas de hecho en aquellas Comunidades que las equiparan a cónyuge.

Para la defiscalización de las herencias y donaciones se han utilizado dos técnicas diferenciadas. Algunas Comunidades Autónomas han establecido deducciones o bonificaciones del 99% en la cuota del impuesto. Otras, por el contrario, han aprobado coeficientes multiplicadores de valores comprendidos entre 0,01 y 0,04, con lo que, en la práctica, dividen la cuota por 100.

a) Herencias

Tras un proceso de defiscalización de las herencias que se ha extendido a lo largo del periodo 2003-2007, podemos dividir, a las Comunidades Autónomas en dos grandes grupos, aquellas que han defiscalizado casi totalmente las herencias y donaciones y aquellas que solo las han defiscalizado parcialmente.

Las CCAA de régimen común que han defiscalizado casi totalmente las herencias para grupos I y II son Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia, Rioja y Valencia y las que lo han defiscalizado parcialmente que son Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura y Galicia. Las Comunidades forales, País Vasco y Navarra, ya habían defiscalizado las herencias anteriormente:

b) Donaciones

Cinco Comunidades Autónomas, Madrid, Baleares, Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha han defiscalizado casi totalmente las donaciones a ascendientes, descendientes y cónyuge (grupos I y II de parentesco). La

Comunidad Valenciana también ha aprobado una defiscalización casi total pero solo para donaciones de hasta 420.000 euros. Otras CCAA han aprobado medidas de defiscalización parcial principalmente para las donaciones a hijos de vivienda o de dinero para adquisición de vivienda. Cataluña ha establecido una tarifa con tipos del 3%, 5% y 7%.

2.3.3.4. Transmisiones Patrimoniales

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) las Comunidades Autónomas tienen competencia para regular los tipos de gravamen aplicable en la modalidad Transmisiones Patrimoniales Onerosas (TPO) a las siguientes operaciones:

- Concesiones administrativas.
- Transmisión de bienes muebles e inmuebles.
- Constitución y cesión de derechos reales.
- Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles.

También pueden aprobar deducciones y bonificaciones de la cuota en relación con los actos y documentos anteriores.

Todas las CCAA han regulado el tipo general de gravamen aplicable a las transmisiones de inmuebles, fijándolo en el 7% para igualarlo con el tipo de IVA aplicable a la adquisición de vivienda, excepto Canarias que tiene un tipo del 6,5% y País Vasco y Navarra que mantienen el tipo estatal del 6%.

Además, algunas CCAA han regulado tipos especiales, entre los que se pueden destacar los siguientes:

- Tipos reducidos, 3% y 4%, para la adquisición de viviendas por familias numerosas (9 CCAA).
- Tipos reducidos, 3% y 4%, para la adquisición de vivienda por jóvenes (5 CCAA).
- Tipo reducido del 2% para la reventa inmobiliaria aplicable a sociedades cuya finalidad exclusiva es la compra de vivienda para su reventa (4 CCAA).
- Tipos reducidos para los supuestos en que, pudiendo hacerlo, no se renuncia a la exención del IVA (7 CCAA).
- Tipos reducidos para las viviendas de protección que no están exentas (11 CCAA)

Por último, 4 CCAA han aprobado deducciones o bonificaciones en la cuota.

Desde el punto de vista de la técnica tributaria la normativa de las CCAA resulta destacable ya que ha introducido elementos personales en un impuesto que por su naturaleza real no debería tomar en consideración las circunstancias personales del sujeto pasivo para cuantificar la deuda tributaria. Este es

el caso de los tipos reducidos de gravamen aplicables a la adquisición de vivienda por jóvenes o por familias numerosas. La razón hay que buscarla en la falta de capacidad normativa de las CCAA en el IRPF o en otros impuestos personales que son los utilizados habitualmente para esta función.

2.3.3.5. Actos Jurídicos Documentados

En el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados las CCAA pueden regular el tipo de gravamen de los documentos notariales. Además puede aprobar deducciones y bonificaciones en la cuota para dichos documentos.

Todas las CCAA. han regulado el tipo general aplicable a los documentos notariales, pasando del 0,5% al 1% excepto Canarias que tiene un tipo de gravamen del 0,75% y las Comunidades forales que mantienen el tipo estatal del 0,5%.

Doce Comunidades Autónomas han regulado un tipo especial para las operaciones en que se renuncia a la exención del IVA, elevando el tipo general del 1% hasta el 1,5% o el 2%, para poder detectar este tipo de operaciones en las que, por razones económicas, muchas sociedades renuncian a la exención del IVA sin cumplir los requisitos para ello, sólo para eludir la aplicación del TPO y aplicarse el IVA que es un impuesto deducible.

Seis Comunidades Autónomas han aprobado tipos reducidos para la adquisición de vivienda habitual y siete para la constitución de créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda.

Siete Comunidades Autónomas han aprobado tipos reducidos para la adquisición de vivienda por familias numerosas, jóvenes o discapacitados.

Siete Comunidades Autónomas han aprobado tipos reducidos para otros supuestos (por ejemplo, para las Sociedades de Garantía Recíproca).

Por último, solo dos CCAA han aprobado bonificaciones y deducciones de la cuota.

2.3.3.6. Impuesto especial sobre determinados medios de transporte

En el Impuesto especial sobre determinados medios de transporte, conocido como impuesto de matriculación, las Comunidades Autónomas Peninsulares y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares pueden regular el tipo impositivo, pero sólo al alza y dentro de una banda comprendida entre el tipo estatal y el tipo que resultaría de incrementar éste en un 10%.

Ninguna Comunidad Autónoma ha hecho uso de esa capacidad normativa.

2.3.2.7. Impuesto especial sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos

En el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos las Comunidades Autónomas pueden modificar el tipo de gravamen autonómico dentro de una banda fijada por la ley.

Seis Comunidades Autónomas han regulado el tipo de gravamen autonómico en este impuesto: Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Madrid y Valencia.

2.3.2.8. Tributos sobre el juego

En materia de tributos sobre el juego las Comunidades Autónomas tienen plena competencia y pueden regular:

- a) Las exenciones
- b) La base imponible
- c) Los tipos de gravamen y las cuotas fijas
- d) Las bonificaciones
- e) El devengo

Todo ello sin limitación alguna.

La regulación de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar establece un tipo proporcional general y tipos proporcionales especiales aplicable al bingo, a las rifas y tómbolas, a las combinaciones aleatorias y a las apuestas. Para las máquinas de juego fija una cantidad anual y para los casinos una tarifa progresiva.

La situación normativa en 2008 es la siguiente:

- a) En el juego del bingo los tipos de gravamen oscilan entre el 20 %, tipo estatal que mantienen algunas Comunidades Autónomas, y el 31 % de las Islas Baleares.
- b) Para las máquinas recreativas B y C también existe un margen amplio de tributación, que en la máquinas tipo B es de 2.845,8 euros/año hasta 3.656 euros en Cataluña y en las máquinas tipo C de 4.020,77 euros hasta 5.950,50 euros en Valencia.
- c) En la tarifa de casinos, la mayoría de las CCAA mantienen la tarifa estatal con un marginal máximo del 55%. Por arriba destaca Baleares con un marginal máximo del 61% y por abajo la Comunidad de Madrid con un marginal máximo del 45%.
- d) Por último, en cuanto a las apuestas hay que destacar la fijación de un tipo reducido del 3% para las apuestas hípcas en Andalucía, Baleares y Madrid, y la regulación de las apuestas deportivas con un tipo de gravamen del 10% únicamente en la Comunidad de Madrid.

2.4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la potestad tributaria es amplísima y toda ella afecta a la potestad tributaria de las

Comunidades Autónomas. La imposibilidad de analizarla en su totalidad, siquiera sea someramente, aconseja hacer una selección de lo que, desde el punto de vista de las competencias de las Comunidades Autónomas es más relevante dejando aquella jurisprudencia que afecta por igual a la potestad tributaria del Estado y a la de las Comunidades Autónomas.

Así, analizaremos aquí cuatro aspectos concretos de la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas que son las siguientes.

- a) Aplicación de la LGT con carácter básico.
- b) Tributos propios.
- c) Tributos cedidos.
- d) Recargos de las CCAA sobre tributos del Estado.

2.4.1. *Aplicación de la LGT con carácter básico*

La Ley General Tributaria establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español.

La ley parte de la consideración de que el sistema tributario español es único, pese a la existencia de tres niveles de Hacienda Pública, la estatal, las autonómicas y las locales, y, en consecuencia, establece una normativa jurídica general que será de aplicación a todas ellas.

La regulación del ámbito de aplicación de la Ley General Tributaria plantea el problema de delimitar las potestades normativas de las Haciendas Territoriales en materia tributaria general y la potestad del Estado de dictar normas que resulten de obligado cumplimiento para todas ellas.

Para entender el alcance del problema basta con suponer que, como pasaba en la anterior LGT, en ausencia de esta normativa, podría suceder que algunos de sus preceptos fueran regulados de forma distinta por normas de alguna Comunidad Autónoma. Por ejemplo, ¿sería admisible que una determinada Comunidad Autónoma aplicara un interés de demora distinto al fijado por la LGT?, ¿puede una Comunidad Autónoma establecer un plazo de prescripción distinto al fijado por la LGT? etc.

La nueva ley dispone que será de aplicación a todas las Administraciones tributarias aplicables a las Comunidades Autónomas se encuentra en el artículo 149 de la Constitución española, cuyos apartados 1^a, 8^a, 14^a y 18^a de la Constitución.

El fundamento constitucional que permite al Estado aprobar normas tributarias aplicables a las Comunidades Autónomas se encuentra en el artículo 149 de la Constitución española, cuyos apartados 1^a, 8^a, 14^a y 18^a dispones lo siguiente:

«1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

.....
 8ª *Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación de las normas jurídicas,....., normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho foral o especial.*

.....
 14ª *Hacienda general y Deuda del Estado.*

.....
 18ª *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatuario de sus funcionarios que en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre la expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas».*

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado, con ocasión de los recursos que se le han planteado, sobre supuestos concretos de aplicación de estos preceptos, indicando en algunos casos que determinados artículos de la LGT son de general aplicación para todas las Administraciones tributarias.

En relación con el principio de igualdad el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en su STC 61/1997 diciendo que el estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, en su STC 150/1990, dice que el principio de igualdad no impone a las CCAA ejercer sus competencias de forma idéntica ni semejante; y en su STC 136/1991 dice que el principio de igualdad excluye una potestad sancionadora autonómica.

En relación con la aplicación del artículo 149.18ª el Tribunal Constitucional en su STC 14/1986 dice que las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas es una materia que el texto constitucional reserva a la competencia exclusiva del Estado de un modo absoluto.

En relación con la Hacienda General, hay que señalar que ni la Constitución ni la LGT definen el contenido de este concepto. El Tribunal Constitucional, en su STC 14/86, de 31-01-86 ha precisado lo siguiente:

«2. ... cabría decir que es difícil sostener que la norma del artículo 149.1.14 de la CE., atributiva de competencia exclusiva estatal en la materia de «Hacienda general», veda toda posibilidad a las Comunidades Autónomas para emitir disposiciones de la índole y sobre la materia de la que deriva este proceso, y ello incluso el propio Abogado del Estado lo viene a admitir al postular la declaración de inconstitucionalidad, con la consiguiente invalidación de algunos de los preceptos que la Ley incluye, con respeto por lo tanto de todos los demás, éstos superiores grandemente en número y rectores, en general, de materias cuya naturaleza —en este aspecto en el que nos hallamos— en nada difiere de lo que son objeto de concreta impugnación, lo que, ya de entrada podría conducir a afir-

mar, como apunta el Gobierno Vasco, que el concepto «Hacienda General» no puede tener el significado obstativo absoluto de que parte la Abogacía del Estado.

3. El reconocimiento de la realidad constitucional de las Haciendas de las Comunidades Autónomas no es incompatible con ciertas limitaciones, y así viene a admitirlo explícitamente en este proceso tanto el Gobierno como el Parlamento Vasco, particularmente el primero de ellos, con posiciones sumamente ilustrativas en cuanto acepta la realidad constitucional de la competencia del Estado para regular aquellos aspectos esenciales a los que aluden, calificándolos incluso como de naturaleza o índole «básica», para concluir en el sentido de que su Ley, aquí cuestionada, respeta esa normativa estatal, todo lo cual específicamente se pone de relieve cuando precisamente por esa causa se llega a un allanamiento en cuanto al artículo 50.3 a) por parte del Gobierno Vasco, y se duda de su constitucionalidad por el Parlamento propio País, o se alega, en cuanto a los artículos 49 y 53, sobre cuantificación del tipo de interés, que se respetan las normas básicas contenidas en la Ley General Presupuestaria o en la Ley General Tributaria, sucediendo lo propio en los que afecta al artículo 58, sobre medidas de aseguramiento o garantía, de las que se dice que respetan la regulación civil e hipotecaria, son congruentes con el ordenamiento vigente, y no vulneran el principio de seguridad jurídica. En realidad la argumentación en apoyo de la constitucionalidad de la Ley de que se trata discurre —tras el paladino reconocimiento que acabamos de reflejar— por el cauce de alegar que se han respetado, y no más que de algún modo aplicado, las ordenaciones o normativas emanadas del Estado con carácter general».

Asimismo, en la STC 192/2000, de 13 de julio dice que la conexión entre los artículos 133.1, 149.1, 14 y 157.3 de la Constitución determina que el Estado sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las CCAA respecto de las del propio Estado.

Por último, en relación con el artículo 149.1.18, el Tribunal Constitucional, en su STC 14/1986, de 31 de enero dice que no lleva a una LGT única, sino a una regulación jurídica uniforme en aspectos particulares como los intereses de demora o la prescripción.

De lo anterior se deduce que para el Tribunal Constitucional la competencia exclusiva del Estado derivada de estos preceptos constitucionales no veda a las Comunidades Autónomas el emitir normas sobre materia tributaria general ni sobre procedimientos tributarios.

Sin embargo, no toda norma es válida, pues las Comunidades Autónomas deben respetar las normas estatales recogidas en la LGT que tienen carácter de básicas. El problema estriba en que, como la nueva ley no recoge un listado de preceptos básicos, no es fácil conocer con certeza cuáles son las normas de la LGT que tienen ese carácter de básicas y cuáles no.

2.4.2. *Tributos propios*

En el apartado 2.2.1 se analizan las limitaciones que la LOFCA establece a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de tributos propios.

Entre estas limitaciones la más determinante es la regulada en el artículo 6.3 de la LOFCA dado que dicho precepto prohíbe que las Comunidades Autónomas establezcan tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserva a las Corporaciones Locales. El elemento nuclear de esta prohibición está en el concepto de «materia imponible», concepto jurídico indeterminado que la normativa tributaria no define ni delimita. Así, dado que, por ejemplo, el IAE grava el mero ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas (hecho imponible), podría pensarse que todo lo relacionado con las actividades empresariales, profesionales o artísticas es materia reservada a las Corporaciones Locales.

En esta materia, una de las Sentencias más relevantes es la STC 289/2000, de 30 de noviembre, que declara la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre Instalaciones que incidan en el medio ambiente. De los fundamentos jurídicos de la Sentencia entresacamos los siguientes párrafos, indicativos de la doctrina en ella establecida:

«...aunque la Exposición de Motivos exteriorice una pretendida finalidad protectora del medio ambiente, según la ley autonómica el hecho imponible del impuesto lo constituye la titularidad de elementos patrimoniales afectos a la realización de las actividades que integran el objeto del tributo (...). Estamos, pues, en presencia de un tributo que no grava directamente la actividad contaminante, sino la titularidad de unas determinadas instalaciones (...).

«No cabe admitir, pues, que el IBIAMA grave efectivamente la actividad contaminante producida por determinadas instalaciones. En rigor, frente a lo que sostienen los representantes del Gobierno y del Parlamento de las Islas Baleares, como comprobaremos a continuación en un análisis comparativo de los distintos elementos que configuran el IBI y el IBIAMA, lo gravado es la mera titularidad de tales bienes inmuebles, incurriendo así en la prohibición establecida en el artículo 6.3 LOFCA, al solaparse con la materia imponible reservada a las Haciendas Locales con relación al IBI».

«En suma, debe concluirse que el IBIAMA se configure como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario, que incide en la misma materia imponible que la del impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles, incurriendo por ello en la prohibición prevista en el apartado 3 del artículo 6 LOFCA.»

2.4.3. Tributos cedidos

Como se ha visto en el apartado 2.2.4 las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos están reguladas en la LOFCA y en la ley 21/2001. La vulneración de estas competencias mediante normas autonómicas con rango de ley puede ser también objeto de recurso de inconstitucionalidad.

Sobre esta cuestión resulta relevante la STC 192/2000, de 13 de julio, que declara inconstitucional y nulo el inciso «como de tributos cedidos» del párrafo primero de la DA 5ª de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1998, de 18 de junio, de Tasas y Precios Públicos. Asimismo, declara que la comunicación de 2 de noviembre de 1998, del Director General de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura vulnera las competencias del Estado.

La citada DA 5ª de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1998, disponía que:

«La Junta Económico-Administrativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura conocerá de las reclamaciones económico administrativas que se deduzcan contra actos impugnables en tal vía dictados en expedientes tributarios, ya sean de tributos propios como de tributos cedidos o recargos autonómicos sobre tributos del Estado».

En su Sentencia, el Tribunal señala que no hay ningún reproche de inconstitucionalidad respecto al artículo 20.1.b) de la LOFCA que atribuye a los Tribunales Económico Administrativos del Estado la resolución de reclamaciones contra actos dictados por las Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos, por lo que este precepto ha de reputar válido desde la perspectiva del orden constitucional de competencias, orden que ha sido vulnerado por la ley de Extremadura, de donde resulta la declaración de inconstitucionalidad de inciso «como de tributos cedidos» citado.

2.4.4. *Recargos de las CCAA*

Como hemos visto en el apartado 2.2.5, el artículo 12 de la LOFCA habilita a las CCAA a establecer recargos sobre los tributos cedidos por el Estado.

Sobre esta cuestión resulta relevante la STC 150/90 que desestima los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del fondo de solidaridad Municipal de Madrid, para lo que se establece en la citada ley un recargo del 3% sobre la cuota líquida del IRPF.

Entre los criterios contenidos en los fundamentos jurídicos de la Sentencia destacamos los siguientes:

- La posibilidad de establecer recargos sobre los impuestos estatales cedidos está recogida tanto en el artículo 12.1 de la LOFCA como en el artículo 53.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 59 b) prescribe que dichos recargos se regularan necesariamente por ley de la Asamblea de Madrid. Con ello queda claro que la Comunidad de Madrid tenía potestad para establecer el recargo.

Respecto de los límites de dicha potestad, señala el TC:

- No es necesaria una ley estatal, aparte de la LOFCA, que regule previamente los recargos con carácter armonizador.
- El recargo no incumple el precepto de la LOFCA que impide a las CCAA adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio.
- El recargo no supone minoración de los ingresos del Estado.
- El recargo no incumple los principios de igualdad y justicia tributaria.
- Por último, el recargo no tiene alcance confiscatorio.

Pese a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, el recargo del 3% sobre el IRPF fue derogado por la Ley 10/1990, de 4 de diciembre.

Posteriormente, ninguna Comunidad Autónoma, ha establecido recargos sobre tributos estatales, salvo los vigentes en materia de fiscalidad del juego.

III. POTESTAD PRESUPUESTARIA

La Constitución de 1978 apenas contiene mención alguna a los Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Únicamente cabe citar el artículo 153.d cuando remite el control presupuestario, en el ámbito del control de la actividad de los Órganos de las Comunidades Autónomas, al Tribunal de Cuentas. Sin embargo, si se refiere en diversas ocasiones a los Presupuestos Generales del Estado estableciendo la reserva de ley para los mismos, cuando señala, en el artículo 134.1, que «corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.»

Desde el punto de vista material³, el mismo artículo constitucional continúa desarrollando en su apartado segundo los principios aplicables directamente al presupuesto estatal: los principios de especialidad temporal y de anualidad, según los cuales «los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual», los principios de unidad, de universalidad y de presupuesto bruto, a tenor de los cuales «incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» y el principio de reserva de ley de los beneficios fiscales puesto que «en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.»

En el ordenamiento jurídico español, la ley formal viene caracterizada como la fuente interna del Derecho de mayor rango. La ley está subordinada únicamente a la Constitución y a las normas de Derecho internacional incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico. La necesidad de Ley formal como

³ No es objeto de este artículo el análisis del contenido material de la normativa presupuestaria, por lo que sólo se hará referencia a la denominación de los principios presupuestarios implícitos en las disposiciones analizadas, remitiendo al lector para el análisis detallado de dichos principios al estudio que en este mismo volumen se realiza del artículo 61 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, sí se pretende acreditar el modo en que la normativa de desarrollo ha cumplimentado lo previsto en el artículo 59.c) del Estatuto.

fuente normativa responde al principio de reserva de ley de determinadas materias que, por su importancia para la vida de los ciudadanos, el constituyente estableció que debía quedar sometida únicamente a la voluntad de todos los españoles, manifestada en las Cortes Generales, como representante único y legítimo de la soberanía nacional.

El principio de legalidad se formula así como la reserva específica a la competencia de la Ley formal la regulación de determinadas materias especialmente significativas y sensibles tanto para el ciudadano como para la sociedad de la que forma parte. En suma, tal como ha venido contemplando la doctrina, viene a poner de manifiesto la idea de que sólo el conjunto de la Nación, mediante sus representantes, en este caso, las Cortes Generales, puede imponerse normas que regulen los aspectos radicalmente esenciales del ordenamiento jurídico. Por ello, el principio de legalidad surge históricamente en los ámbitos penal y tributario, como aquellos en que el Estado ha de imponer un especial deber a los ciudadanos que, previamente, mediante el documento constitucional le han otorgado el ejercicio del poder en el marco del Estado de Derecho. Como se ha visto, la Constitución Española de 1978 ha extendido el principio de legalidad tributaria al ámbito más general del Derecho Financiero en general y del Presupuestario en particular, aunque centrándose únicamente en el ámbito del presupuesto estatal.

Ausente del texto constitucional la reserva de ley para el presupuesto autonómico, reviste especial trascendencia el análisis de la atribución al Estado de competencias para regular y coordinar la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, en especial en el ámbito presupuestario, puesto que si bien es clara la atribución del artículo 157.3 de la competencia legislativa en el ámbito de los recursos, sólo cabe reputar autorizado al Estado para entrar a regular el resto de la actividad financiera de las comunidades autónomas en virtud de este precepto con una interpretación muy laxa y amplia del mismo. Sin embargo, una interpretación conjunta y sistemática de los artículos 150.3 y 156.1, ambos de la Constitución, facultan a las Cortes Generales para coordinar y armonizar la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, cuyo contenido se articula a través de la institución presupuestaria.

El artículo 150.3 permite que el Estado dicte «leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general.» La posterior exigencia de mayoría absoluta de cada Cámara para apreciar la necesidad de la norma, constituye un requerimiento adicional a la Ley Orgánica. Desde el punto de vista material, el artículo 156.1 reconoce a las Comunidades Autónomas el derecho a gozar de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, si bien limitando dicha autonomía «a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.» La vigencia de estos principios constitucionales ha facultado al legislador estatal para dictar la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, según se dispone en su propia

Exposición de Motivos. Con independencia de que este mismo precepto guiara la voluntad del legislador en el momento de promulgar la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, lo cierto es que su artículo 17 ya introducía un esbozo del principio de legalidad presupuestaria cuando exige que «las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus estatutos, las siguientes materias:

- a) La elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos.

La extraña alusión, en nuestros días, a «sus órganos competentes» obedece, al entender de la generalidad de la doctrina, al hecho de que en el momento de promulgarse la LOFCA, aún no estaban aprobados todos los Estatutos de Autonomía y no era claro que todas las comunidades autónomas fuesen a contar con Asamblea Legislativa o Parlamento, como ha sucedido finalmente. Obviando esta circunstancia temporal, la LOFCA anticipa el contenido del primer inciso de la letra c) del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

El inciso final de la misma letra c) del artículo 59 determina que el régimen general presupuestario debe regularse «de acuerdo con los principios de la legislación del Estado». La Legislación del Estado referida a los presupuestos de las comunidades autónomas está contenida, básicamente, en las LOFCA y en la normativa sobre estabilidad presupuestaria. En consecuencia, debe determinarse en primer lugar el contenido material de los principios que la legislación del Estado confiere a los presupuestos autonómicos para, a continuación, analizar el modo en que dichos principios se han trasladado al ordenamiento presupuestario autonómico.

El artículo 21 de la LOFCA establece que «los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado y atenderán al principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismo y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.»⁴ Además del principio de estabilidad presupuestaria, cuya entrada en vigor a partir de 2001 se analizará a continuación, contiene este precepto los principios de especialidad temporal y anualidad, el de unidad, universalidad, presupuesto bruto y el de legalidad de los beneficios fiscales, de modo similar tanto al artículo 134.2 de la Constitución, aunque este referido al Presupuesto estatal, como al 61 de nuestro texto Estatutario, esta vez dirigido al Presupuesto autonómico: «El presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes. Se consignará en el Presupuesto el importe de los beneficios fiscales que afecten a los Tributos de la Comunidad.»

⁴ Apartado modificado por el apartado 4 de la Disposición Adicional Única de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre.

Continúa el artículo 21 de la LOFCA regulando la posibilidad de prórroga presupuestaria, de modo que «si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.» Finalmente, «los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado».

La normativa sobre estabilidad presupuestaria promulgada en 2001 ha supuesto un redireccionamiento radical de la legislación presupuestaria estatal, afectando a los tres niveles de la estructura territorial del Estado: el propio Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. La normativa sobre estabilidad presupuestaria, a los efectos del presente análisis, está constituida por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El artículo 2 de la Ley Orgánica señala que «los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, tal como aparecen definidos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria,⁵ serán aplicables a las Comunidades Autónomas en la forma prevista en esta Ley Orgánica.» De esta forma, dichos principios, integrados en el bloque constitucional mediante la reiterada ley orgánica, son directamente aplicables a la actividad económico-financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas, sin que hasta la fecha se hayan incorporado a la norma autonómica que, con rango formal de Ley, regula con carácter general el Presupuesto de la Comunidad de Madrid, circunstancia que no ha sido óbice para que la Comunidad de Madrid haya elaborado, aprobado, ejecutado y liquidado los presupuestos correspondientes a los ejercicios 2003 a 2007 con estricto cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria que le ha sido fijado para cada ejercicio, computado en términos de capacidad de financiación de acuerdo a la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. En el mismo sentido, se han atendido las obligaciones de suministro de información a que hace referencia el artículo 6 de la Ley Orgánica.

Con la salvedad de lo recién especificado respecto a la normativa sobre estabilidad presupuestaria, de directa aplicación a las Comunidades Autónomas, el mandato contenido en la letra c) del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se ha cumplimentado en una doble dirección. Con vocación de permanencia en el tiempo, se promulgó la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, cuyo Título II está dedicado a los Presupuestos de la Comunidad

⁵ El Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, fue dictado al amparo de la autorización otorgada al Gobierno por la disposición final primera de la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de Reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, para que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, refundiera en un solo texto ambas leyes.

de Madrid. Por otra parte, priorizando el ajuste de la norma presupuestaria a la coyuntura, anualmente, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid contiene preceptos que modulan o afectan a la definición de los principios presupuestarios promulgados tanto en la normativa estatal como en nuestra Ley de Hacienda.

Iniciando el análisis de la normativa de desarrollo por la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, arranca el título con el artículo 44 con el concepto de Presupuesto en su primer apartado, que siguiendo el esquema tradicional, establece que «los Presupuestos Generales de la Comunidad constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer las Instituciones y la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos y los derechos que se prevean reconocer durante el correspondiente ejercicio.

b) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Empresas y demás Entes Públicos a los que se refieren los artículos cinco y seis de la presente Ley.»

En este precepto se da soporte normativo a los principios de especialidad cuantitativa y temporal, al de anualidad, así como a los de unidad e integridad. Continúa el artículo 44 señalando que «en los Presupuestos Generales de la Comunidad se consignará de forma ordenada y sistemática el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad,» recalando la necesidad de reserva de ley para los beneficios fiscales. Por último, «todos y cada uno de los Presupuestos integrantes de los Generales de la Comunidad deberán presentarse y aprobarse equilibrados», en cumplimiento del principio de equilibrio, distinto del de estabilidad.

Continúa el artículo 45 señalando que «el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural» de acuerdo con el principio de anualidad y que «estarán integrados por los Presupuestos de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, de sus Empresas y Entes Públicos, a los que se refieren los artículos 5 y 6 de la presente Ley, y contendrán:

a) Los estados de gastos de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad y de sus Organismos Autónomos, con la debida especificación de los créditos necesarios para dar cumplimiento a sus obligaciones de carácter económico.

b) Los estados de ingresos de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad y de sus Organismos Autónomos, comprensivos de las estimaciones de los derechos económicos a reconocer y recaudar durante el ejercicio presupuestario.

c) Los estados de recursos, con las correspondientes estimaciones para la cobertura financiera, tanto de los gastos de explotación, como de los de capital, de las Empresas y demás Entes Públicos.» La dicción literal del artículo 46 recién transcrito otorga rango legal a los principios de unidad y universalidad.

La necesaria coordinación con el resto de presupuestos del sector público español se contempla en el artículo 47, de acuerdo con el cual, «la estructura de los Presupuestos Generales se determinará por la Consejería de Hacienda, teniendo en cuenta la organización de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, Empresas y demás Entes Públicos integrantes del sector público de la Comunidad, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades y objetivos que con estos últimos se propongan conseguir, y la normativa que con carácter general se disponga para el sector público estatal, de tal forma que sea posible su consolidación con los del Estado.»

La necesidad de Ley de la Asamblea de Madrid para aprobar los presupuestos anuales se recoge en el artículo 50 cuando señala que «el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad y la documentación anexa se remitirá a la Asamblea de Madrid antes del 1 de noviembre de cada año, para su examen, enmienda y aprobación.»

De acuerdo con el artículo 21.2 de la LOFCA, «si los Presupuestos Generales de la Comunidad no se aprobaran antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la publicación de los nuevos en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid?»⁶

En cumplimiento del principio de presupuesto bruto, «los derechos y las obligaciones reconocidos se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la Ley lo autorice de modo expreso.»⁷

El artículo 54 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid establece tanto el principio de especialidad cualitativa, según el cual «los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley», como el de especialidad cuantitativa, en cuya virtud «no podrá comprometerse ningún gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos en el nivel de vinculación a que se refiere en el apartado anterior, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.» Como mecanismo de cierre del principio de especialidad temporal, la Ley determina que «los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario, no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados de pleno derecho, sin más excepciones que las establecidas en el artículo 67 de la presente Ley», complementado con el de anualidad que determina que «con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán con-

⁶ Artículo 51.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

⁷ Artículo 53.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

traerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios, y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario.»

El principio de especialidad, tanto cualitativa como cuantitativa, se ve directamente afectado por la regulación contenida artículo 54 de la Ley de Hacienda, donde se regula el marco general de la vinculación jurídica de los créditos y la nulidad de pleno derecho de actos administrativos y disposiciones generales con rango inferior a la ley que comprometan gastos por cuantía superior a la consignada en los presupuestos.

En la Ley de Hacienda madrileña se ha optado no sólo por establecer los principios presupuestarios aplicables, sino también las excepciones al cumplimiento de los mismos han sido regulados en una norma con rango formal de ley. Como excepciones al principio de especialidad temporal o anualidad, se establecen las condiciones en que pueden ser autorizados gastos de carácter plurianual y el resto de excepciones cumplimiento del principio. Las modificaciones de crédito y el resto de operaciones sobre los presupuestos, entre las que destacan los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios, la apertura de créditos, las ampliaciones, transferencias, generaciones, reposiciones e incorporaciones de créditos, son las instituciones que, sin suponer excepción al cumplimiento de los principios de especialidad cualitativa y cuantitativa, permiten que el documento presupuestario se adapte a la situación real de la vida administrativa conjugado con el cumplimiento estricto de la normativa vigente.

La ejecución y liquidación de los Presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos se regula en la Sección 3.^a del mismo Título de la Ley Reguladora de la Comunidad de Madrid. Ha de considerarse, en cuanto el ámbito subjetivo de dicha Sección, que en la misma han de considerarse incluidos los Entes Públicos a que se refiere el artículo 6 de la reiterada Ley 9/1990, de 8 de noviembre, cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos, puesto que ha de aplicarse el principio de analogía para una institución de carácter similar no prevista la dicción literal de la Ley. Para el ejercicio presupuestario 2008, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid contempla como Entes Públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos al Servicio Madrileño de Salud, a la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid y a la Agencia de la Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid.

La Sección 3.^a define tanto las fases en las que se sustancia la gestión del presupuesto como la estructura competencial de los órganos de la Comunidad de Madrid que participan en la ejecución presupuestaria.

Desde el punto de vista del contenido material de la norma, la gestión económica y financiera de los créditos se desarrollará reglamentariamente y se concretará sucesivamente en las fases de Autorización, Disposición, Reconocimiento de la obligación y Propuesta de pago. La gestión económica y financiera del Presupuesto de Ingresos se desarrollará reglamentariamente y

se concretará sucesivamente en las fases de Compromiso de ingresos y Reconocimiento del derecho económico.

De acuerdo con la «regla del servicio hecho», previamente al reconocimiento de las obligaciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad, habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto.⁸ Como excepción a dicha regla, se contempla la tramitación de pagos a justificar, que consistirán en aquellas cantidades que se libren para atender gastos sin la previa aportación de la documentación justificativa a que se refiere el artículo anterior.

En consonancia con el principio de anualidad, el artículo 76 de la Ley de Hacienda, determina que «el presupuesto de cada ejercicio se liquidará, en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el treinta y uno de diciembre del año natural correspondiente.»

Practicada la liquidación de cada uno de los Presupuestos integrantes de los Generales de la Comunidad se determinará el Resultado, así como los remanentes del ejercicio que tendrán la consideración de recursos propios.

La Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2008 presenta, en diversos aspectos, puntos de contacto con cuanto se ha venido detallando hasta el momento. A pesar de que su contenido es, evidentemente, mucho más amplio, en esta exposición sólo se hará referencia a las disposiciones referidas a principios presupuestarios que forman parte nuclear del régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid. En primer lugar, ejecuta el mandato contenido en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía en cuanto a que el Presupuesto de la Comunidad de Madrid ha sido aprobado por la Asamblea mediante norma con rango formal de Ley. También se da cumplimiento a la obligatoriedad de la consignación en el Presupuesto, concretamente en el artículo 6, del importe de los beneficios fiscales que afecten a los Tributos de la Comunidad de Madrid.

También se contempla en la Ley anual la determinación concreta del nivel de vinculación jurídica de los créditos para 2008 a nivel de artículo en todos los capítulos de la clasificación económica, así como las excepciones a este principio general. En la misma línea de concretar con carácter anual las modulaciones en el cumplimiento de los principios de especialidad, se introduce la autorización al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que durante 2008, por razones de coyuntura presupuestaria, a propuesta del Consejero de Hacienda, acuerde la no disponibilidad de créditos consignados en el presupuesto de gastos y se determinan los extremos que excepcionan el régimen jurídico general aplicable a las modificaciones presupuestarias establecido en la Ley de Hacienda.

⁸ Artículo 73.1 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

El artículo 14 de la vigente Ley de Presupuestos para 2008 regula los sub-conceptos de gastos asociados a ingresos, como una excepción del principio de no afectación de los ingresos a gastos determinados, dada la necesidad de determinar dicha afectación mediante Ley, del mismo modo que el artículo 55 regula la disposición de créditos financiados con transferencias finalistas o, a título de ejemplo, la Disposición Adicional Octava la afectación del canon derivado de la concesión por la explotación de la Plaza de Toros de las Ventas de Madrid a la mejora del edificio y de las instalaciones de dicha plaza, así como al fomento y promoción de la Fiesta de los Toros en todas sus dimensiones.

Por último, aunque excede del ámbito del presente artículo, ha de considerarse que existe una amplia normativa de desarrollo de los aspectos a que se ha hecho referencia, formada tanto por Órdenes de la Consejería de Hacienda como por Resoluciones de los diversos centros directivos adscritos a la misma.

Artículo 60

Corresponde al Gobierno de la Comunidad de Madrid:

- a) Aprobar los Reglamentos generales de sus propios tributos.**
- b) Elaborar las normas reglamentarias precisas para gestionar los impuestos estatales cedidos, de acuerdo con los términos de dicha cesión.**

COMENTARIO

FERNANDO PRATS MÁÑEZ Y CÁNDIDO S. PÉREZ SERRANO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 60 del Estatuto de Autonomía atribuye al Consejo de Gobierno el desarrollo reglamentario de la potestad tributaria.

En relación con este precepto hay que señalar dos cuestiones relevantes:

- La primera es que desde el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid hasta hoy, la Jurisprudencia ha incidido fundamentalmente en el principio de legalidad tributaria, lo que ha obligado al legislador a dar rango de ley formal a normas que antes estaban contenidas en los Reglamentos de los tributos. Como consecuencia, los reglamentos propios de los tributos han perdido buena parte de la relevancia que tuvieron.
- La segunda es que, a partir de la ley 14/1996, de cesión de tributos, y especialmente la ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, las Comunidades Autónomas tienen competencia normativa sobre determinados aspectos de los impuestos estatales cedidos, competencia que debe ejercerse por ley aprobada en la Asamblea.

1.1. Reglamentos de los tributos propios

Como se ha visto en el precepto anterior, la Comunidad de Madrid tiene vigentes tres impuestos propios. No obstante, ninguno de ellos cuenta con un reglamento general de desarrollo, en la medida en que todas las cuestiones relevantes de dichos impuestos están reguladas en la ley.

1.2. Reglamentos de gestión de tributos cedidos

La Ley 21/2001, que regula el actual sistema de financiación autonómica dispone en su artículo 19.1 que los tributos cedidos en cuanto a su gestión se

regirán por la Ley General Tributaria y los reglamentos generales de desarrollo de dicha ley.

No obstante lo anterior, los artículos 40, 41 y 42 de dicha ley atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias normativas para regular aspectos de gestión y liquidación.

Pese a ello ni la Comunidad de Madrid, ni las demás Comunidades Autónomas de régimen común han aprobado normas generales de gestión y liquidación de aplicación a los tributos cedidos debido, en buena parte, a que muchos de dichos aspectos tienen carácter básico y, en consecuencia, su regulación es competencia exclusiva del Estado. Por ello las Comunidades Autónomas se han limitado, en relación con la gestión de los tributos cedidos a regular cuestiones accesorias como los modelos de autoliquidación y la forma y lugar de presentación de declaraciones y autoliquidaciones y de pago.

Artículo 61

1. Corresponde al Gobierno la elaboración y ejecución del presupuesto de la Comunidad de Madrid, y a la Asamblea, su examen, enmienda, aprobación y control. El Gobierno presentará el proyecto de presupuesto a la Asamblea con una antelación mínima de dos meses a la fecha del inicio del correspondiente ejercicio¹.

2. El presupuesto será único, tendrá carácter anual e incluirá la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes. Se consignará en el Presupuesto el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad.

COMENTARIO

CLARA GARRIDO CRIADO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Consideraciones generales

Como ha señalado Rodríguez Bereijo², el presupuesto, como institución jurídica fundamental del derecho público, apareció en los inicios mismos del Estado Liberal, al sancionar la competencia del poder legislativo para fijar los límites y controlar la actividad financiera del ejecutivo, no sólo respecto a la imposición de tributos, sino también, respecto a la fijación del volumen de los gastos públicos.

En efecto, en la institución presupuestaria, los dos órganos constitucionales del sistema parlamentario, Gobierno y Parlamento, son protagonistas en la medida que, si por una parte, se ha podido definir al presupuesto como la expresión cifrada y conjunta de la política del gobierno para un periodo de tiempo, es al Parlamento al que le corresponde, tanto la aprobación de los ingresos, como de los gastos, teniendo, no obstante, en cuenta que una vez consagrada la escisión del principio de legalidad tributaria del de legalidad presupuestaria, la aprobación de los ingresos en el presupuesto tiene el carácter de una mera previsión de los que se obtendrán como fruto de la aplicación de las leyes tributarias.

El precepto que es objeto de nuestro análisis, siguiendo la estela del artículo 134 de la Constitución, atribuye al órgano ejecutivo, el Consejo de Gobierno,

¹ Redactado conforme a la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid.

² Rodríguez Bereijo, J.: «La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978» en «Presupuesto y gasto público», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.

la elaboración de los Presupuestos de la Comunidad de Madrid y al parlamentario, la Asamblea, su examen, enmienda y aprobación. Se consagra, así, el principio de competencia según el cual el Consejo de Gobierno tiene la iniciativa legislativa exclusiva en la materia a través del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, en el que culmina la fase de elaboración de los presupuestos, mientras que a la Asamblea le corresponde el examen, enmienda, aprobación y control.

Además y, dadas las funciones que se le encomiendan, la Asamblea no tiene una mera presencia formal, sino que es titular de una auténtica competencia en el ámbito presupuestario, configurándose la ley de presupuestos como una auténtica ley material. Aunque también es cierto que no es una ley cualquiera. Las especialidades de su procedimiento y las limitaciones al poder de enmienda determinan que tenga un ámbito delimitado pues, si bien puede contener preceptos no presupuestarios, no puede hacerlo de forma absoluta³.

1.2. El procedimiento de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid

El Proyecto de Ley se tramita por el procedimiento legislativo común, con las especialidades contempladas por el Reglamento de la Asamblea⁴, lo que viene a ahondar en la tesis de que se trata de una auténtica ley. Las especialidades son las siguientes, de conformidad con los artículos 158 a 164 del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

1. Preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Asamblea.
2. Comparecencias de los Consejeros ante la Comisión de Presupuestos para informar sobre el contenido del presupuesto.
3. Limitación de las facultades de enmienda con respecto al procedimiento común: Según el artículo 162 solo podrán presentarse enmiendas a la totalidad que postulen la devolución del proyecto; las enmiendas al articulado o al estado de autorización de gastos que supongan aumento de los créditos presupuestarios únicamente podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en el propio articulado o en la misma sección; las enmiendas al articulado o al estado de previsión de ingresos que supongan disminución de ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación.
4. Realización del informe de la Ponencia y del dictamen de la Comisión en los plazos establecidos por la Mesa de la Cámara, conforme al calendario aprobado.

³ Véase el apartado de este comentario relativo a la Jurisprudencia.

⁴ Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997.

5. Ciertas especialidades en el debate y votación en el Pleno de la Asamblea que derivan de la especialidad de la materia.

1.3. Los principios presupuestarios

En cuanto a los principios presupuestarios y, examinado ya el de competencia, comenzamos por el de *anualidad*, según el cual el presupuesto se aprueba con una periodicidad anual y contiene la autorización de los gastos para el correspondiente ejercicio económico. A este respecto, el artículo 45 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de regulación de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, dice que el ejercicio económico coincidirá con el año natural, aunque añade que «cuando las operaciones a realizar por los Organismos Autónomos mercantiles, las empresas o los entes públicos, estén vinculadas a ciclo productivo distinto, que no podrán ser superior a doce meses, se realizarán los ajustes que sean necesarios».

Íntimamente relacionado con el principio de anualidad se encuentran las cuestiones del plazo de presentación de los presupuestos y de la prórroga del presupuesto. En cuanto al plazo de presentación, dice el artículo 50 de la Ley que el Proyecto y su documentación anexa se remitirán a la Asamblea antes del día 1 de noviembre de cada año. El incumplimiento del plazo podría desencadenar ciertos efectos jurídicos, aunque sus efectos más importantes se producirían en el plano político⁵. En cuanto a la segunda, siguiendo las previsiones del Estatuto, dice que si la Ley no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la publicación de los nuevos en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. El principal efecto, además de la eficacia del presupuesto prorrogado, es que no puede aprobarse, ni aplicarse, una vez vigente la prórroga, otra Ley que contenga autorización de gasto, puesto que existiría una duplicidad de normas presupuestarias⁶.

La prórroga de los presupuestos, recogida también a nivel constitucional y en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía, es un instrumento de carácter excepcional que deberá aplicarse a una situación también excepcional, cual es que, iniciado un nuevo ejercicio económico el 1 de enero, no se haya aprobado todavía el presupuesto correspondiente. Tanto el Estatuto, como la Ley, la recogen sin limitación temporal de naturaleza jurídica, aunque no es menos cierto que dichos límites vendrán dados por la realidad política misma.

Otro principio recogido por el Estatuto es el de *unidad*, también contemplado en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El principio tiene tres perspectivas⁷. El documento en el que se presenta el documento debe ser único o lo que es lo mismo, el principio de unidad en sentido estricto. En segundo lugar, y desde el punto de

⁵ Cazorla Prieto, L.M., en «Comentarios a la Constitución dirigidos por Garrido Falla», Cívitas, Madrid, 1985.

⁶ Véase el apartado relativo a la jurisprudencia.

⁷ García Añoveros, J.: «Derecho presupuestario, apuntes de cátedra». Sevilla, 1969.

vista de cada una de las partidas, todos los ingresos y gastos públicos deben figurar en el presupuesto, consignándose en él por sus importes íntegros. La tercera perspectiva es la que se conoce como principio de unidad de caja, de tal manera que todos los ingresos han de afluir a una caja única y han de ser destinados a financiar indistintamente todos los gastos públicos.

En la Comunidad de Madrid, a nivel legislativo, el principio de unidad se plasma en el artículo 44 de la Ley 9/1990 que declara que los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer las Instituciones y la Administración de la Comunidad y sus Organismos Autónomos y los derechos que se prevean reconocer durante el correspondiente ejercicio, así como las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Empresas y demás Entes Públicos, recalando el artículo 46 que los Presupuestos Generales de la Comunidad que estarán integrados por los Presupuestos de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, de sus Empresas y Entes Públicos.

En cuanto al de *universalidad*, queda recogido en el artículo 53 de la Ley al determinar, con carácter general, que los derechos y obligaciones reconocidos se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la Ley lo autorice de modo expreso. Especificándose, que se entenderá por importe íntegro, el resultante después de aplicar las exenciones y bonificaciones que sean procedentes y que serán objeto de contabilización independiente.

Otro de los principios que tradicionalmente se ha predicado en el derecho presupuestario es el de *equilibrio*. A pesar de que la aplicación del mismo en términos estrictos se fue abandonando, la Ley 9/1990, como expuso Montejo Velilla⁸ introdujo un elemento de disciplina presupuestaria al establecer en el artículo 44 que todos y cada uno de los Presupuestos, integrantes de los Generales de la Comunidad de Madrid, deberán presentarse y aprobarse equilibrados.

Finalmente, el principio de *especialidad*, según el cual los créditos se aprueban para una finalidad determinada y por una cantidad también determinada. Esta vertiente cuantitativa se recoge en el artículo 54, apartado 3, que declara que no podrá comprometerse ningún gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, en el nivel de los créditos previstos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones con rango inferior a la Ley que infrinjan la expresada norma. No obstante la previsión general, la excepción se encuentra en los llamados créditos ampliables, debiendo especificarse en cada ejercicio presupuestario, cuáles tienen esta naturaleza.

— La otra vertiente del principio queda plasmada en el apartado 1 del mismo artículo al señalar que los créditos para gastos se destinarán

⁸ Montejo Velilla, Salvador.; «La Hacienda de la Comunidad de Madrid», en «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid». Madrid. 2003.

exclusivamente a la finalidad para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley.

La adaptación de los créditos iniciales autorizados a las variaciones de la vida administrativa en el transcurso de la ejecución presupuestaria se instrumentan a través de las modificaciones presupuestarias. La configuración finalista de muchos recursos, y su interdependencia respecto a otras administraciones, encuentran su plasmación en las llamadas generaciones de crédito. Por otro lado, se recogen los créditos provisionales como sustitutos de los conocidos anticipos de tesorería.

1.4. Régimen presupuestario

En cuanto a la clasificación del estado de gastos, el artículo 47.2 dice que el estado de gastos se estructurará de acuerdo a una clasificación orgánica, funcional, económica y por programas. La clasificación orgánica agrupará los créditos para gastos por secciones, constituidas por la Asamblea, Presidencia de la Comunidad, las distintas Consejerías y las demás que se determinen; la funcional, según la naturaleza de las actividades a realizar; la económica los agrupará de acuerdo con una estructura contable determinada en base a la naturaleza económica de los gastos; y, finalmente, la clasificación por programas los agrupará, efectivamente, por programas, estableciendo los objetivos por cada uno de ellos perseguidos, teniendo esta clasificación, según el artículo 54.2, carácter vinculante.

Además, en los estados de gastos se presentarán los gastos corrientes y los gastos de capital. En los créditos para gastos corrientes se diferenciarán los de personal, los de funcionamiento, los de intereses y las transferencias corrientes. En los segundos se distinguirán los de inversiones reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros.

Partiendo de la preponderancia que la Ley 9/1990 da a la clasificación por programas, que, como se ha señalado, tendrá carácter vinculante, se dispone que la clasificación económica tendrá carácter informativo a efectos de lograr una adecuada asignación de los recursos, sin perjuicio del grado de vinculación de los créditos, el cual será a nivel de agrupaciones homogéneas, de conformidad con lo dispuesto en las leyes de presupuestos de cada año. Solo tendrán carácter vinculante, con el nivel de desagregación económica que aparezca en los estados de gastos, los créditos destinados a atenciones protocolarias y representativas, y los declarados ampliables.

La Ley contiene una regulación detallada de las transferencias de crédito. Pueden aprobar transferencias el Consejo de Gobierno (según lo dispuesto en el art. 61), previo informe de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid, el Consejero de Hacienda (art. 62) y cada Consejero, dentro del ámbito de los programas que se les adscriben (las recogidas en el art. 63).

1.5. Ejecución y liquidación

En la ejecución se distingue el proceso del gasto, del proceso del pago, concibiendo la ejecución de los créditos para gastos dentro del primero. Según el artículo 68, el proceso de gasto se concretará en una serie de fases sucesivas, cuales son la autorización (acto de previsión en virtud del cual la autoridad competente acepta una propuesta para la realización del gasto, reservando el importe de la propuesta), la disposición (acto en virtud del cual la autoridad competente concreta la cuantía que debe alcanzar el compromiso económico, quedando formalizada la reserva del crédito por un importe y condiciones exactamente determinadas); reconocimiento de la obligación a cumplir una prestación dineraria frente a un tercero; y, propuesta de pago, en la que se solicita de quien tenga encomendadas las funciones, se realice el pago. Esta última fase supone, en realidad, un enlace entre gasto y pago, si bien éste último excede el contenido estrictamente presupuestario y se enmarca dentro de la regulación de las cuestiones correspondientes a la Tesorería.

La ejecución del Presupuesto de Ingresos tiene, por su parte, dos fases de compromisos de ingresos y la de reconocimiento de un derecho económico, lo que, en definitiva, implica que desde un punto de vista presupuestario, la ejecución de ingresos y gastos termina con el nacimiento de los deudores y acreedores, por derechos y obligaciones reconocidas, respectivamente, de la Hacienda de la Comunidad.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

La Administración y contabilidad de la Hacienda de la Comunidad de Madrid se regula por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, por las leyes especiales aprobadas por la Asamblea de Madrid y por los preceptos que contenga la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad en cada ejercicio y durante su vigencia.

En particular, el régimen elaboración y aprobación del presupuesto, así como los principios presupuestarios, se regulan en la citada Ley 9/1990, que se fundamenta en la necesidad que tiene la Comunidad de Madrid, dentro del marco de financiación de las Comunidades Autónomas, de contar con unos instrumentos de gestión y unos soportes legales eficaces y que, tal y como expresa su Exposición de Motivos, aspira a servir de referencia única en la gestión económico financiera.

Es, precisamente, por esos motivos que la misma abarca un amplio contenido. Así y tras un Título preliminar de carácter general, regula el régimen de la Hacienda de la Comunidad (Título I), los Presupuestos (Título II), la Intervención (Título III), el endeudamiento y los avales (Título IV), la Tesorería (Título V), la contabilidad pública (Título VI) y las responsabilidades (Título VII).

En relación con la Asamblea de Madrid la Ley contempla la aplicación del régimen económico financiero general con carácter supletorio al parti-

cular que, de acuerdo con la normativa específica y sus peculiaridades le corresponda.

Fuera del nivel legislativo podemos hacer referencia al Decreto 45/1997, de 20 de marzo, de Régimen de control interno y contable del sector público.

III. DERECHO ESTATAL Y AUTONÓMICO

Por lo que se refiere, en primer lugar, al derecho estatal, la Constitución en su artículo 134 establece los grandes principios del derecho presupuestario español que, en sus grandes rasgos, han sido recogidos de una forma muy similar en los diferentes Estatutos de Autonomía.

En el nivel legislativo tenemos, en primer término, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal.

Por otro lado, hay que tener en cuenta la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de estabilidad presupuestaria. Esta ley, que hay que complementar con la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de ella misma (modificada posteriormente en varias ocasiones), fue dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 13.^a y 18.^a, y constituye legislación básica salvo lo dispuesto en los números 9 a 15, según su disposición final segunda. Ha de ser respetada, tanto ella, como las normas que la complementen, por lo tanto, por el desarrollo normativo que dispongan las Comunidades Autónomas. Expresamente, incluye en su ámbito de aplicación, tanto a la Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquellas, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, como al resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones autonómicas.

Tanto la Ley 18/2001 como la Ley Orgánica 5/2001 han sido modificadas en 2006 por la Ley 15/2006, de 26 de mayo y la Ley Orgánica 3/2006 de 26 de mayo.

También hay que referirse a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades autónomas, aplicable a todas las Comunidades Autónomas, en una interpretación armónica con las normas contenidas en los Estatutos de Autonomía, que ha sido objeto de posteriores reformas, entre ellas por las Leyes contempladas en el párrafo anterior, así como por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere al derecho autonómico, la regulación contenida en los Estatutos es muy similar, consagrándose la elaboración de los presupuestos por el órgano ejecutivo correspondiente y la aprobación (en la mayoría de los casos se refiere también expresamente al poder de enmienda) al legislativo. Es también común la consagración de los principios de anualidad, unidad, la pró-

rroga del presupuesto y en algún caso se establece, a nivel estatutario, una fecha límite de presentación de los presupuestos. Algunos Estatutos hacen referencia a su homologación con los Presupuestos Generales del Estado y la consolidación con éstos.

Bajo estas premisas pasamos a mostrar cómo se encuentra regulada la materia a nivel estatutario y legislativo en cada Comunidad Autónoma:

- Comunidad Autónoma de Andalucía:
 - Estatuto de Autonomía de Andalucía según la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto para Andalucía: el artículo 190 bajo la rúbrica «Ley del Presupuesto» recoge el principio de competencia tal y como se ha señalado, la obligación de presentación ante la asamblea 2 meses antes de la expiración del presupuesto en curso y la necesidad de su elaboración con criterios técnicos y homogéneos con los del Estado (Sección 2.^a «gasto público y presupuesto» del Capítulo III «Hacienda de la Comunidad Autónoma» del Título VI Economía, empleo y hacienda).
 - Ley de 9 de julio de 1983, reguladora de la Hacienda pública de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de posteriores modificaciones.

- Comunidad Autónoma de Aragón:
 - Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: el artículo 111 recoge los mismos principios estableciendo que la presentación se produzca con anterioridad al último trimestre (Capítulo II «Hacienda de la Comunidad Autónoma, del Título VIII «Economía y hacienda»).
 - Decreto legislativo de 29 de junio de 2000 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.

- Comunidad Autónoma del Principado de Asturias:
 - Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero: artículos: el artículo 47 recoge los principios señalados, incluida la presentación antes del último trimestre del año.
 - Decreto Legislativo de 25 de junio de 1998, por el que se aprueba el texto refundido del régimen económico y presupuestario, modificada por leyes de 28 de diciembre de 1998, 15 de julio de 1999 y 31 de diciembre de 1999, 27 de diciembre de 2002 y 30 de diciembre de 2003.

- Comunidad Autónoma de las Illes Balears:
 - Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del

- Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: artículo 113, que recoge los grandes principios del derecho presupuestario y especifica además su control tanto por el Tribunal de Cuentas, como por la Sindicatura de Cuentas (Capítulo III «Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, del Título VIII «Financiación y Hacienda»).
- Decreto Legislativo de 24 de junio de 2005, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- Comunidad Autónoma de Canarias:
 - Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre: artículos 60 (atribuye la competencia a órgano ejecutivo) y 61 que se la atribuye al órgano legislativo, así como los principios de anualidad, unidad y la prórroga del presupuesto.
 - Ley de 11 de diciembre de 1984, de la Hacienda Pública de Canarias, modificada en numerosas ocasiones con posterioridad, la última por Ley de 17 de julio de 2006, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.
 - Comunidad Autónoma de Cantabria:
 - Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: el artículo 56 recoge los mismos principios señalados (Título V «Economía y Hacienda»).
 - Ley de 24 de octubre de 2006, de finanzas, de Cantabria.
 - Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha:
 - Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: el artículo 51 sigue el régimen general señalado, estableciendo el plazo de presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos con anterioridad al 1 de octubre. (Título V «Economía y Hacienda»).
 - Decreto Legislativo de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla La Mancha, modificada por 31 de diciembre de 2006.
 - Comunidad Autónoma de Castilla y León:
 - Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero: artículo 50, que además de definir el presupuesto y consagrar los principios señalados establece que se presentarán antes del 15 de octubre. Asimismo dice que se presentarán equilibrados y su elaboración y gestión se efectuaran

con criterios homogéneos a los del Estado, de forma que sea posible su consolidación.

- Ley de 3 de mayo de 2006 de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.
- Comunidad Autónoma de Cataluña:
 - Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículo 212 (Capítulo II «Del presupuesto de la Generalitat», del Título VI del Estatuto:» De la financiación de la Generalitat»),
 - Decreto Legislativo de 24 de diciembre de 2002 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, modificada en 16 de julio de 2004.
- Comunidad Autónoma de Extremadura:
 - Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: artículo 60 (Título V «Economía y Hacienda»), que recoge una regulación en el sentido señalado.
 - Ley de la Hacienda pública de 19 de abril de 1985, modificada por Leyes de 19 de diciembre de 1991, 21 de diciembre de 1993, 16 de diciembre de 1994 y 23 de diciembre de 1997, así como por diversas Leyes de presupuestos.
 - Ley de 23 de mayo de 2004 de reforma del sistema financiero de Cataluña.
- Comunidad Autónoma de Galicia:
 - Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril: artículo 53.1
 - Decreto Legislativo de 7 de octubre de 1999, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, modificado por Ley de 30 de diciembre de 1999, Ley de 29 de abril de 2002 y Ley de 27 de diciembre de 2002.
- Comunidad Autónoma de Murcia:
 - Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 4/1994 de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio: artículos 46, en el que además de los principios aludidos más arriba se establece que los presupuestos deberán ajustar su periodicidad a los Presupuestos Generales del Estado y que serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con dichos Presupuestos Generales del Estado (Título IV Hacienda y economía»).

- Decreto Legislativo de 2 de diciembre de 1999 por el que se aprueba la Ley de la Hacienda.
- Comunidad Autónoma de Navarra:
 - Ley foral de 26 de diciembre de 1988 de la Hacienda pública navarra, modificada en numerosas ocasiones, la última por la ley de 21 de diciembre de 2005, de subvenciones.
- Comunidad Autónoma de la Rioja:
 - Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: artículo 56 (Capítulo II «Presupuestos» del Título IV «De la financiación de la Comunidad Autónoma») en el que se establece la presentación antes de último trimestre del año.
 - Ley de 1 de junio de 2005, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja.
- Comunidad Autónoma Valenciana:
 - Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 76 (Título IX «Economía y Hacienda»), que además del contenido general al que nos venimos refiriendo requiere que se presenten dos meses antes de la finalización del ejercicio anterior y que el proyecto se elabore con criterios homogéneos a los del Estado. Además se contiene la previsión de que al Presupuesto se acompañen los anexos de los presupuestos de las empresas públicas de la Generalidad.
 - Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Hacienda pública de la Generalitat, modificada posteriormente.
- Comunidad Autónoma del País Vasco:
 - Estatuto de Autonomía del País Vasco, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre: artículo 44.
Decreto Legislativo de 27 de septiembre de 1994 por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi.
 - Ley de 30 de junio de 1994, sobre control económico y de la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma, modificada por Ley 19 de junio de 1997 y por Decreto Legislativo de 11 de noviembre de 1997, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, modificada a su vez por Ley de 29 de septiembre de 2006.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La primera cuestión a analizar en la doctrina que ha elaborado el Alto Tribunal, en relación con la institución presupuestaria, es la de si los preceptos constitucionales que regulan los Presupuestos Generales del Estado, pueden aplicarse a las instituciones autonómicas de la misma naturaleza.

En este sentido, el Tribunal constitucional vino manteniendo hasta 2003 una tesis limitativa de esta cuestión. Así en la STC 116/1994, de 18 de abril, señaló que «...A esta primera consideración debe añadirse una precisión reiterada por este Tribunal, según la cual de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas»⁹. Doctrina ésta que se aplicó, por ejemplo, en la STC 179/1989, en relación con la exigencia de mayorías cualificadas o en el ATC 428/1989, sobre iniciativa legislativa popular.

De acuerdo con esta tesis y, sin dejar de reconocer la existencia de unos principios comunes capaces de garantizar una homogeneidad básica, éstos son «únicamente para el interprete y aplicador del derecho, los consagrados en los preceptos constitucionales, estatutarios y legales aplicables a cada una de las Comunidades Autónomas o los que puedan inducirse de estos preceptos. Pero no cabe derivarlos, sin más, de preceptos que regulen exclusivamente instituciones del Estado ni aplicarlos por analogía a las Comunidades autónomas»¹⁰.

La concepción así expuesta fue ampliada en la STC 3/2003, de 16 de enero: «En efecto, aunque de la literalidad del artículo 134 CE examinado se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal...es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, hemos dicho que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas...no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional se hubiesen dictado para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas... y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades autónomas, sino también, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio»¹¹. Y en otro lugar del mismo fundamento concluye: «En definitiva, de la exposición que acaba de hacerse se deduce la existencia de una sustancial identidad entre las normas que son aplicables a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del país Vasco y lo dispuesto respecto de los del Estado en el artículo 134 CE, como no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que, como hemos

⁹ Fundamento jurídico 7.

¹⁰ Fundamento jurídico 5.

¹¹ Fundamento jurídico 6.

dicho, son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario..., coincidentes por lo demás con los de las democracias con las que ha entroncado nuestro país».

En base a esta tesis el Tribunal declaró inconstitucional la Ley 1/2002 de, 23 de enero, de medidas presupuestarias, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue dictada vigente la prórroga presupuestaria del presupuesto del ejercicio anterior, puesto que « al incidir sobre la realidad de prórroga presupuestaria, es contraria a la Constitución y a las normas que integran el bloque de constitucionalidad (artículos 21 de la LOFCA y 44 del EAPV), concretamente a los principios de unidad y universalidad presupuestaria...»¹².

Por lo que se refiere la concepción y significado de la Ley de Presupuestos, interesa destacar la STC 3/2003, de 16 de enero: «En efecto, como hemos señalado, la Ley de Presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales- en este caso, de una Comunidad Autónoma- para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de Presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y en la autorización de gastos, debiendo ésta última extenderse tanto a quantum como a su destino»¹³.

La naturaleza de la Ley de Presupuestos Generales de Estado aplicada a las Comunidades Autónomas.

En relación con la naturaleza de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la STS 3/2003, de 16 de enero, determinó, siguiendo la doctrina sentada en otras anteriores (STC 27/1981, de 20 de julio; 76/1992, de 14 de mayo; o 274/2000, de 15 de noviembre) que «... estamos ante una ley singular, de contenido constitucionalmente determinado, exponente máximo de la democracia parlamentaria, en cuyo seno las tres funciones que el artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales: es una Ley dictada en el ejercicio de la potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción de Gobierno»¹⁴.

Por lo que se refiere a los ingresos, en numerosas sentencias ha dicho que en virtud de la existencia de normas de vigencia permanente que autorizan su exacción, se produce una mera previsión (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 134/1987, de 21 de julio; 76/1992, de 14 de mayo; 33/2000, de 3 de febrero; 274/2000, de 15 de noviembre, o 3/2003, de 16 de enero, entre otras).

En cuanto a los gastos, según la STC 13/1992, de 6 de febrero los créditos consignados en los estados de gastos de los presupuestos generales constituyen «autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados lími-

¹² Fundamento jurídico 9.

¹³ Fundamento jurídico 7.

¹⁴ Fundamento jurídico 4.

tes la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones»¹⁵.

Por lo que se refiere a los límites de la Ley de Presupuestos, en la STC 76/1992, de 14 de mayo, recogiendo doctrina ya sentada con anterioridad dijo que «...para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible... sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos y los ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno»¹⁶.

Esta doctrina se ha aplicado a los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Así en la STC 174/1988, de 23 de julio, «De ahí que..., si cabe inferir, en este caso, de la LOFCA (art. 21), a la que se remite el artículo 157 CE y del propio Estatuto de Autonomía (art. 155.1 de EA de Aragón) un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto»¹⁷.

También, en relación con los límites de las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas hay que tener en cuenta las Sentencias 116/1994, de 18 de abril; 174/1998, de 23 de julio; 130/1999, de 1 de julio; 3/2003, de 16 de enero; y 222/2006, de 6 de julio.

¹⁵ Fundamento jurídico 4.

¹⁶ Fundamento jurídico 4. También el fundamento jurídico 5 de la Sentencia 32/2000, de 3 de febrero.

¹⁷ Fundamento jurídico 6.

Artículo 62

En las empresas o entidades financieras de carácter público cuyo ámbito de actuación se extienda fundamentalmente a la provincia de Madrid, el Gobierno de la Comunidad, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará las personas que han de representarle en los órganos de administración de aquéllas¹.

COMENTARIO

CLARA GARRIDO CRIADO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La Constitución española de 1978 ha diseñado una estructura de los entes públicos caracterizada por una acusada distribución territorial del poder político, al establecer un sistema escalonado de entes territoriales dotados de autonomía que, en el caso de las Comunidades Autónomas es, como tempranamente señaló el Tribunal Constitucional, una autonomía cualitativamente superior, de naturaleza política.

Para Santamaría Pastor², el sistema plural de entes que establece la Constitución supone la existencia un conjunto de intereses comunes a todo el Estado cuya satisfacción y custodia corresponden al Estado mismo, así como una jerarquización de los intereses, que determina la supremacía del Estado, posición de poder que deriva del principio de unidad y que debe ejercerse de modo compatible con la situación de autonomía reconocida y garantizada.

Es en este marco de establecimiento y desarrollo de los dos principios, el de autonomía y el de unidad, donde aparecen las denominadas técnicas de cooperación, ya sea funcional, u orgánica.

Por lo que se refiere a las primeras aparecen, en primer lugar, las llamadas técnicas paccionadas, cuya principal manifestación son los convenios. A los convenios entre Comunidades Autónomas se refiere el artículo 145.2 de la Constitución. No se refiere a los que éstas puedan celebrar con el Estado, no obstante lo cual, es una técnica que ha venido desarrollándose, primero en la concreción de las competencias autonómicas que efectuaron los reales decretos de transferencias, más tarde, de un modo más institucionalizado, llegándose a prever en las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía.

¹ Redactado conforme a la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

² Santamaría Pastor, J, «Fundamentos de derecho Administrativo», Madrid, 1988.

Junto a la anterior, existen otras técnicas de cooperación, tales como la cooperación normativa, la ejecutiva o la de planificación conjunta. Esta última, de elaboración en común de planes y programas, e incluso de estudios e informes, ha quedado definitivamente plasmada en nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo a partir de las reformas estatutarias en 2006 y 2007. Así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 165, prevé la participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales que afecten a la planificación de la actividad económica, y el de Aragón en el artículo 101, que establece que el Gobierno de Aragón intervendrá en los programas económicos del Estado que afecten a Aragón en los términos del artículo 131.2 de la Constitución, o el de Cataluña, que en el artículo 181, dice que la Generalitat participa en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el mismo artículo de la Constitución.

Por lo que se refiere a las técnicas orgánicas aparece, en primer lugar, la creación de órganos específicos de cooperación, integrados, además de por representantes del Estado, por otros de los diferentes sectores de la vida social y económica, así como de las Comunidades Autónomas. Se trataría de órganos como el Consejo de Universidades, el de Política Fiscal y Financiera o el Consejo Superior de la Función Pública.

Junto a la anterior, ha tenido acogida en la mayoría de los Estatutos de Autonomía la técnica de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, mediante la incardinación de representantes de aquellas en los órganos de éste último y, muy especialmente, en el ámbito del sector público económico. Así lo recoge el artículo que comentamos para las empresas o entidades financieras de carácter público cuyo ámbito de actuación se extienda, fundamentalmente, a la provincia de Madrid, correspondiéndole la competencia al Gobierno de la Comunidad, de acuerdo con lo que establezcan las Leyes del Estado, que designará las personas que han de representarle en los órganos de administración de dichas empresas o entidades.

Una regulación muy similar es la que contienen los artículos 54.1 del Estatuto de Autonomía de la Rioja; 55.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 53.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla La Mancha; 53.1 del Estatuto de Castilla y León; 60 letras j y k del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que exige dación de cuentas al legislativo y que añade a las empresas otros organismos de carácter mixto; 79.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; 63.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Canarias y 57.1 y 2 del Estatuto de Cantabria, que con una redacción muy similar, añaden que la Comunidad podrá elaborar y remitir al Gobierno informes, estudios o propuestas sobre la gestión de dichas empresas o su incidencia en la socioeconomía de la Región, que darán lugar a resolución motivada del Gobierno o de los organismos o entidades titulares de la participación en las empresas.

La mayoría de los Estatutos de Autonomía que se han aprobado en 2006 y 2007 recogen una regulación muy detallada de las Comisiones Mixtas entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma que van a suponer un importante

instrumento de cooperación, pero que se encuentran mas bien orientadas a los aspectos del desarrollo y garantía de la autonomía financiera en todas sus vertientes. Así, el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su artículo 184 establece la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma al que define como órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, con algunas facultades en materia de cooperación. También el Estatuto de Aragón se refiere en su artículo 90 la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, regulando en su artículo 89 la participación de la Comunidad en instituciones, procedimientos y organismos estatales.

Por lo que se refiere al Estatuto de Cataluña, éste dedica la Sección II del Capítulo I «Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», del Título V «Relaciones institucionales de la Generalitat», a la participación en instituciones y en procedimientos de toma de decisiones estatales y contempla, entre otros mecanismos, la participación en la ordenación general de la actividad económica, apuntada más arriba, así como la designación de representantes en los organismos económicos y sociales. Por lo que se refiere a ésta última, el Estatuto recoge la posibilidad de designar o participar en la designación de los miembros de los organismos económicos y energéticos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña. Pero además, prevé la misma participación en los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de los organismos que eventualmente les sustituyan, y los demás organismos estatales que ejerzan funciones de autoridad reguladora sobre materias de relevancia económica y social. Asimismo, se recoge la participación en la designación de los miembros del Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, los organismos que eventualmente les sustituyan y los que se creen en estos ámbitos. Finalmente crea la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, que constituye en marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado.

Por su parte, la Comisión Mixta de Economía y Hacienda, creada por el Estatuto de las Illes Balears, integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma centra sus funciones, más en los aspectos estrictamente financieros, que en la cooperación en si misma, aunque supone un importante mecanismo de cooperación.

II. DERECHO AUTONÓMICO

A continuación se muestran los preceptos de los Estatutos de autonomía que contienen disposiciones similares a la comentada.

- Comunidad Autónoma de Andalucía:
 - Estatuto de Autonomía de Andalucía según la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto

para Andalucía: el artículo 184, dentro de la sección 1.^a «Recursos», del Capítulo III «Hacienda de la Comunidad Autónoma», del Título VI «Economía, Empleo y Hacienda», contempla, como técnica de cooperación, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y fiscales Estado-Comunidad Autónoma. Por su parte, el artículo 165 prevé la participación en las decisiones estatales que afecten a la planificación general de la actividad económica.

- Comunidad Autónoma de Aragón:
 - Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: el artículo 109 se refiere a la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón (Capítulo II «Hacienda de la Comunidad Autónoma», del Título VIII «Economía y Hacienda»). Por su parte, el artículo 101 establece la intervención en los programas económicos del Estado.
- Comunidad Autónoma de las Illes Balears:
 - Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: los artículos 125 y 126 contemplan la Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (Título VIII «Financiación y Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Canarias:
 - Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre: el artículo 63, apartado 2, recoge la propuesta por la Comunidad Autónoma de las personas que hayan de formar parte de los órganos de administración de empresas públicas de titularidad estatal implantadas en Canarias, así como otras actuaciones (Capítulo III «Del régimen financiero y tributario», dentro del Título IV «De la Economía y la Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Cantabria:
 - Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: artículo 57. 1 y 2, que recoge la técnica de cooperación de participación en órganos de administración, así como la de realización de informes, estudios o propuestas. (Título V «Economía y Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha:
 - Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las Leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: artículo 53. 1, que

atribuye a la Junta de Comunidades la designación correspondiente (Título V «Economía y Hacienda»).

- Comunidad Autónoma de Castilla y León:
 - Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero: el artículo 53, en su apartado 1, establece la misma técnica de cooperación entre la Comunidad y el Estado (Título III «Economía y Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Cataluña:
 - Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este Estatuto dedica la sección II del Capítulo I «Relaciones de la Generalitat con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», del Título VI «De las relaciones institucionales de la Generalitat», a la participación en Instituciones y en procedimientos de toma de decisiones estatales y, en particular, y por lo que aquí interesa los artículos 181, 182 y 183.
- Comunidad Autónoma de Extremadura:
 - Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: En el artículo 60, letra j, atribuye la facultad de designación de representantes de la Comunidad a la Junta de Extremadura (Título V «Economía y Hacienda»).
- Comunidad Autónoma de Galicia:
 - Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril: artículo 55.1 (Título IV «De la economía y la hacienda»), que se refiere a la designación en organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado.
- Comunidad Autónoma de la Rioja:
 - Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: artículo 54.1(Capítulo II «Presupuestos» del Título IV «De la financiación de la Comunidad Autónoma»).
- Comunidad Autónoma Valenciana:
 - Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 79.3 (Título IX «Economía y Hacienda»), que recoge también una previsión similar a la contemplada por el artículo que comentamos.

V. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 182 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña han sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

El Alto Tribunal ha admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad núm. 8045/06 y 8675/06, promovidos, respectivamente, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y por el Defensor del Pueblo contra los apartados citados mediante providencias de 27 de septiembre de 2006 y de 10 de octubre del mismo año, si bien por el momento no ha dictado la sentencia que recoja su interpretación.

Asimismo, ha sido objeto de impugnación el artículo 183, que se refiere a las funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en los recursos anteriormente citados, así como por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja (recurso de inconstitucionalidad núm. 9330/06) que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional con fecha 24 de octubre de 2006.

Artículo 63

1. La Comunidad de Madrid podrá ser titular de empresas públicas y entidades de crédito y ahorro, como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia, de conformidad con el artículo 27 del presente Estatuto.

2. La Comunidad elaborará un programa anual de actuación del sector público económico, cuyas líneas generales estarán coordinadas con la actividad presupuestaria anual.

COMENTARIO

CLARA GARRIDO CRIADO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Dentro del término empresa pública se encuadran una serie de entidades, de diferente naturaleza y de diferente estructura organizativa, que tienen como elemento común el ser creadas por la Administración, para la realización de actividades económicas o empresariales que, de una u otra manera, afectan o pueden afectar a los intereses públicos. En ocasiones, las empresas públicas administran y gestionan servicios públicos, tales como el transporte o el abastecimiento de agua. Otras, desempeñan actividades comerciales o industriales propiamente dichas.

Aunque anteriores a la Constitución española de 1978, y sin que la misma se refiera específicamente a ellas, encuentran en la actualidad su fundamento jurídico en el artículo 128 de dicha norma, que tras disponer en su apartado 1 que toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general, reconoce en el apartado segundo, la iniciativa pública en la actividad económica, pudiéndose reservar al sector público recursos o servicios esenciales.

En todo caso, y si se examina el variado conjunto de entes que, con carácter general, se denomina empresas públicas, se encuentran tres notas características¹: su intervención en el mercado para el desarrollo de actividades económicas, su control por parte de la administración y el sometimiento de su actuación a fórmulas de derecho privado.

Por lo que se refiere a este último aspecto, hay que tener en cuenta que los procedimientos administrativos resultan, a veces, inadecuados o incluso incompatibles con las necesidades de organización y actuación de cualquier ente que desarrolle una actividad económica y que actúe en el mercado en una situación de competencia. De ahí que, el ordenamiento jurídico privado y,

¹ Uría, R. y Menéndez, A., en «Curso de derecho mercantil», 2002.

más concretamente el mercantil, se adecue mejor al desempeño de la actividad de que se trate de una forma eficaz y, muy particularmente, la forma jurídica de la sociedad anónima.

Partiendo de lo anterior y por lo que aquí interesa, hay que subrayar que las empresas públicas constituyen también un medio muy utilizado por las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las funciones vinculadas a las competencias asumidas estatutariamente y, en definitiva, para la organización de su propio sector público.

Así, la mayoría de los Estatutos de Autonomía reconocen expresamente la posibilidad de creación de empresas de esta naturaleza por parte de las Comunidades Autónomas. Otras normas autonómicas, cuando las empresas revisten formas mercantiles de sociedad, suelen contener referencias genéricas a la legislación mercantil.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Madrid, el precepto que comentamos, reconoce la posibilidad de que pueda ser titular de empresas y de entidades de crédito, como medio para la ejecución de las funciones que sean de su competencia, y ello dentro del artículo 27 del propio Estatuto, que contempla que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las materias que enumera y que hacen referencia al régimen local; régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid y sus entes públicos, régimen estatutario de sus funcionarios, contratos y concesiones administrativas; régimen de montes y aprovechamientos forestales; sanidad e higiene; coordinación hospitalaria en general; corporaciones de derecho público y ejercicio de profesiones tituladas; protección del medio ambiente; régimen minero y energético; protección de ecosistemas y espacios naturales protegidos; defensa del consumidor y del usuario; prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social; ordenación farmacéutica; y bienes de dominio público y patrimoniales, así como servidumbres públicas.

La Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma diferencia los organismos autónomos, las empresas públicas y el resto de entes del sector público de la Comunidad. En cuanto a los organismos autónomos, el artículo 4 de la Ley distingue entre los administrativos (prestan servicios públicos, sujetos al régimen administrativo) y los mercantiles (de carácter comercial, industrial, financiero o análogo).

Por lo que se refiere a las empresas públicas, el artículo 5 distingue, en primer lugar, las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Comunidad de Madrid, sus Organismos Autónomos, Entidades de derecho público y demás Entes Públicos. En segundo lugar, se consideran también empresas públicas las entidades de derecho Público con personalidad jurídica propia que, en virtud de Ley, hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado. Todas ellas se regirán por las normas del derecho mercantil, civil o laboral, salvo en las materias en las que les sea de aplicación la Ley 9/1990, o cualquier otra, debiendo coordinar su gestión con la de la Hacienda de la Comunidad.

En cuanto al resto de Entes del sector público, se regirán por su normativa específica, por los preceptos de la Ley de 9/1990 que expresamente se refieren a los mismos y, con carácter supletorio, por las disposiciones relativas a materias no reguladas en sus normas específicas.

Las especialidades del régimen presupuestario de las empresas públicas se encuentra regulada en los artículos 79, 80 y 81 de la Ley 9/1990. Tanto las empresas como los entes públicos elaborarán anualmente un programa de actuación, inversiones y financiación, que responderá a las previsiones plurianuales oportunamente elaboradas, que formaran un Plan Estratégico Empresarial. Además, si perciben transferencias corrientes con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad, elaborarán, anualmente, un presupuesto de explotación, así como un presupuesto de capital, si la transferencia fuera de esa clase.

En relación con la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad, estas empresas y entes públicos deberán remitir, en el plazo fijado por el Consejero de Hacienda, además de la documentación a la que con carácter general hace referencia el artículo 49 de la Ley 9/1990, otra serie de documentos tales como balance de situación, cuenta de explotación, cuenta de resultados extraordinarios, cuenta de cartera de valores, cuenta de pérdidas y ganancias y estado de origen y aplicación de fondos del ejercicio anterior, así como previsión de dichas cuentas y estados para el ejercicio corriente.

El apartado segundo del artículo que comentamos, desde una perspectiva más amplia, prevé la elaboración de un Programa anual de actuación del sector público económico. Por imposición legal dicha plan no puede ceñirse a un mero documento programático, sino que por el contrario tiene que estar apoyado por unos medios económicos. De ahí que tenga que existir una coordinación entre las líneas generales que el mismo establezca con la actividad presupuestaria anual. En definitiva, la Comunidad podrá expresar unos caminos por los que discurrirá la actuación del sector público económico, pero no cualesquiera, sino solo aquellos que puedan coordinarse con el presupuesto.

Finalmente, no podemos dejar de referirnos, a una fórmula de participación público privada que viene desarrollándose en la Comunidad de Madrid que, en la práctica anglosajona, se ha denominado «Private Finance Initiative» y que supone una relación de colaboración a largo plazo, entre el sector público y el sector privado, todo ello en el marco de una política fiscal cuyo principio rector es la estabilidad presupuestaria.

Las Comunidades Autónomas se configuran hoy como agentes públicos de primer orden² en la responsabilidad de provisión de servicios públicos, lo que a su vez, ha supuesto una importante carga en materia de gasto público³. De ahí que haya surgido la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y, entre ellos, la fórmula seña-

² Rodríguez Varela, N., «Perspectivas de la colaboración público-privada en la Comunidad de Madrid». Presupuesto y Gasto Público 45/2006.

³ En el Presupuesto de la Comunidad de Madrid de 2007, gastos como la educación, la sanidad, los servicios sociales y, en general, los gastos sociales, representan algo más del 73% del presupuesto de gasto.

lada consiste en que el sector público se compromete a comprar una serie de servicios que son suministrados por el sector privado, en unas condiciones de calidad y cantidad prefijadas en el contrato, en el que se incluye la construcción, el mantenimiento y la reposición de las infraestructuras necesarias para prestar los servicios de que se trate. Así, por ejemplo en la Comunidad de Madrid se ha empleado esta técnica, aunque con formulas jurídicas diversas en cada caso, en proyectos de inversión en carreteras, en el sector de los transportes, así como en la construcción y explotación de algunos hospitales.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

La Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, a pesar del reconocimiento de un conjunto variado de organismos y entes, parte de una concepción integradora y uniforme, configurando⁴ un Sector Público madrileño cohesionado en su actividad financiera, a pesar de la diversidad de sus agentes y sus peculiaridades estructurales y jurídicas y teniendo en cuenta que los agentes del Sector Público no son compartimentos estancos, ni ajenos a una administración de los Servicios Centrales, con independencia de las finalidades y objetivos concretos que persiga cada uno de ellos.

La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, para 2007 recoge, dentro de los organismos autónomos mercantiles el Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), el Consorcio Regional de Transportes, el Instituto Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación (IMDER), el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural Agrario y Alimentario. En cuanto a las empresas públicas, son las siguientes: Radio Televisión Madrid (RTVM); Canal de Isabel II; Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE); Mintra, Madrid Infraestructuras del Transporte; Academia de Policía de la Comunidad de Madrid; Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid; Agencia de Formación, Investigación y Estudios Sanitarios de la Comunidad de Madrid; Hospital de Fuenlabrada; Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid; Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid; Tribunal de Defensa de la Competencia; Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos; Instituto de Realojamiento e Integración Social; Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid; y Fundación Hospital de Alcorcón.

III. DERECHO ESTATAL Y AUTONÓMICO

En cuanto al derecho estatal:

La Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado distinguió, dentro de los organismos

⁴ Exposición de Motivos de la Ley 9/1990.

públicos, entre organismos autónomos, sometidos al derecho administrativo y encargados de la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos y, entidades públicas empresariales, que pueden dedicarse a gestionar servicios, o a producir bienes de interés público susceptibles de contraprestación, y que se rigen en el tráfico por el derecho privado. Además, en base a la utilización de las formas mercantiles de sociedad, se contemplan también las sociedades mercantiles estatales que se rigen, íntegramente, por el derecho privado, salvo en las materias que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y de contratación, no pudiendo disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

Con posterioridad, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria han reorganizado el régimen de las sociedades estatales, aunque han mantenido el mismo esquema de entes públicos.

Por lo que se refiere al derecho autonómico, pueden hacerse dos afirmaciones con carácter general. En primer lugar, que la mayoría de los Estatutos reconocen la posibilidad de creación de empresas públicas en la respectiva Comunidad Autónoma y, en segundo lugar, que dicha posibilidad se vincula al ejercicio de las competencias asumidas por cada una.

En cuanto a la forma de creación, no existe un sistema único, sino que se va desde el reconocimiento, en general, al ente territorial, hasta la atribución de la competencia al órgano ejecutivo o al legislativo.

Por otro lado, el reconocimiento se formula, unas veces, de manera muy simple. Otras, se vincula con atribuciones más amplias relacionadas con los artículos 129.2 y 130 de la Constitución, el fomento de las sociedades cooperativas, etc.

- Comunidad Autónoma de Andalucía:
 - Estatuto de Autonomía de Andalucía según la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto para Andalucía: el artículo 158, bajo la rúbrica «Entes Instrumentales» dentro del Capítulo I «Economía» del Título VI «Economía, empleo y hacienda» recoge la posibilidad de constitución de empresas públicas y otros entes instrumentales con personalidad jurídica propia, para la ejecución de funciones de su competencia. Además, en otros preceptos del mismo Título, contiene referencias al sector financiero o la modernización económica (cajas de ahorro, sociedades cooperativas, artículo 129.2 de la Constitución etc...)
 - Ley de 19 de julio de 1983, Reguladora de la Hacienda Pública de la Comunidad, que ha sido objeto de numerosas modificaciones, la última por Ley de 27 de diciembre de 2006.
- Comunidad Autónoma de Aragón:
 - Estatuto de Autonomía de Aragón: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: el

artículo 100.2 que establece que el Gobierno de Aragón podrá constituir empresas públicas para la ejecución de las funciones recogidas en el Estatuto (Capítulo I «Economía de la Comunidad Autónoma, del Título VIII «Economía y hacienda»). El mismo artículo, en su apartado 1 recoge la posibilidad de aprobación de planes económicos generales.

- Decreto legislativo de 29 de junio de 2000 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.
- Comunidad Autónoma del Principado de Asturias:
 - Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo y Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero: el artículo 49 que prevé el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales, la creación de entidades que fomenten la plena ocupación y desarrollo económico y social, así como empresas públicas como medio de ejecución de funciones que sean de su competencia (Título IV «Hacienda y economía»).
 - Decreto Legislativo de 25 de junio de 1998, por el que se aprueba el texto refundido del régimen económico y presupuestario, modificada por leyes de 28 de diciembre de 1998, 15 de julio de 1999 y 31 de diciembre de 1999, entre otras, y más recientemente, por Ley de 29 de diciembre de 2005.
 - Ley de 21 de febrero de 1991, del Patrimonio del Principado de Asturias, modificada por Leyes de 27 de diciembre de 2002 y 29 de diciembre de 2005.
- Comunidad Autónoma de las Illes Balears:
 - Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: artículo 135.1, que al referirse al Presupuesto, contempla la existencia las instituciones, organismos, entidades y empresas que constituyen el sector público autonómico (Capítulo III «Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears», del Título VIII «Financiación y Hacienda»).
 - Decreto Legislativo de 24 de junio de 2005, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
 - Ley de 17 de octubre de 1990, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma modificada por las de 20 de marzo de 1991 y 20 de diciembre de 1995.
- Comunidad Autónoma de Canarias:
 - Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre:

artículo 63.1, que con carácter general establece que los poderes públicos canarios quedan facultados para constituir un sector público económico autónomo (Capítulo III «Del régimen financiero y tributario», dentro del Título IV «De la Economía y la Hacienda»).

- Ley de 11 de diciembre de 1984, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma Canaria modificada en numerosas ocasiones con posterioridad, la última por Ley de 17 de julio de 2006, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Comunidad Autónoma de Cantabria:
 - Estatuto de Autonomía de Cantabria, Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 11/1988, de 30 de diciembre: artículo 57.3, 4 y 5 que contempla la constitución de empresas públicas, la posibilidad de usar las facultades del artículo 130 de la Constitución, el fomento de las sociedades cooperativas, el uso de las facultades del artículo 129.2 de la misma Norma Fundamental, así como la constitución de instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma (Título V «Economía y Hacienda»).
 - Ley de 24 de octubre de 2006, de finanzas.
 - Ley de 18 de abril de 2006, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha:
 - Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha, Ley Orgánica 9/1992, de 10 de agosto, modificada por las leyes Orgánicas 7/1994 de 24 de marzo y 3/1997, de 3 de julio: artículo 53.2, 3 y 4, que establece que la Junta de Comunidades podrá constituir empresas públicas como medio de ejecución de las funciones que sean de su competencia, hacer uso de las facultades previstas en el artículo 130 de la Constitución, fomentar las sociedades cooperativas, hacer uso de las facultades previstas en el 129. 2 de la Constitución y constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social. (Título V «Economía y Hacienda»).
 - Decreto Legislativo de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla La Mancha, modificada posteriormente, en particular y recientemente por Ley de 31 de diciembre de 2006.
 - Ley de 13 de noviembre de 1985, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha, objeto de numerosas modificaciones posteriores.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León:
 - Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de

enero: artículo 49, según el cual se impulsará el establecimiento de instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales y se ejercitarán las competencias que le correspondan en relación con las instituciones privadas de crédito y ahorro, especialmente con las cajas de ahorro de la región (Título III «Economía y Hacienda») Asimismo, el artículo 53, en sus apartados 2 y 3, se refiere a la creación de empresas públicas y de instituciones que fomenten la plena ocupación, así como a la creación y mantenimiento del sector público de la Comunidad.

- Ley de 3 de mayo de 2006 de la Hacienda y del sector público de la Comunidad de Castilla y León.
 - Ley de 4 de julio de 2001, de Cajas de Ahorro, modificada por Leyes de 8 de abril de 2003 y 21 de diciembre de 2004.
- Comunidad Autónoma de Cataluña:
 - Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: artículo 216 que prevé que la Generalitat pueda construir empresas públicas para cumplir las funciones que son de su competencia. (Capítulo II «Del presupuesto de la Generalitat», del Título VI del Estatuto: «De la financiación de la Generalitat»).
 - Ley de 29 de marzo de 1985, de la Empresa Pública Catalana, modificada por Decreto Legislativo de 25 de septiembre de 1986, por Leyes de 31 de diciembre de 1988, 16 de mayo de 1990, 28 de diciembre de 1993, 23 de junio de 1997, 31 de diciembre de 1998 y 29 de diciembre de 2005.
 - Comunidad Autónoma de Extremadura:
 - Estatuto de Autonomía de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, modificada por Ley Orgánica 12/1999: En el artículo 61 se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, mediante ley, así como la participación social en organismos e instituciones cuya función afecte a la calidad de vida. Asimismo, se hace referencia al uso de las facultades previstas en los artículos 130 y 129.2 de la Constitución y al fomento de las sociedades cooperativas. Se reconoce también la posibilidad de planificar la actividad económica general, mediante ley, y en el marco de la planificación general del Estado; el artículo 60, por su parte, al definir el presupuesto se refiere a los organismos, instituciones y empresas dependientes de la Comunidad. (Título V «Economía y Hacienda»). Más específicamente, el artículo 60 en la letra i/ prevé la constitución de empresas públicas.
 - Ley de la Hacienda Pública de 19 de abril de 1985, modificada por leyes de 19 de diciembre de 1991, 21 de diciembre de 1993, 16 de diciembre de 1994 y 23 de diciembre de 1997, así como por numerosas Leyes de presupuestos.

-
- Ley de 9 de julio de 1992, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de varias modificaciones con posterioridad.
 - Ley de 28 de mayo de 2004, de reforma del sistema financiero de Extremadura.
 - Ley de 13 de marzo de 2003, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos.
- Comunidad Autónoma de Galicia:
 - Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril: artículo 55.2, 3 y 4, que junto a la posibilidad de constitución de empresas públicas, prevé el uso de las facultades del 130 y del 129.2 de la Constitución, fomentar las sociedades cooperativas y constituir instituciones que fomenten la plena ocupación y el desarrollo económico y social. (Título IV «De la Economía y la Hacienda»).
 - Decreto Legislativo de 7 de octubre de 1999, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, modificado por Leyes de 30 de diciembre de 1999, 22 de abril de 2002 y 27 de diciembre de 2002.
 - Ley de 12 de abril de 1985, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, modificada en varias ocasiones, la última en 27 de diciembre de 2002.
 - Comunidad Autónoma de Murcia:
 - Estatuto de Autonomía de la región de Murcia, Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 4/1994 de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio: el artículo 48 prevé la posibilidad de constituir empresas públicas, y de participar en las de economía mixta, directa o indirectamente, así como el establecimiento y desarrollo de Instituciones públicas de crédito y ahorro territoriales (Título IV «Hacienda y economía»).
 - Decreto Legislativo de 2 de diciembre de 1999, por el que se aprueba la Ley de la Hacienda.
 - Ley de 30 de julio de 1992, de Patrimonio de la Comunidad, que ha sido objeto de modificaciones posteriores.
 - Comunidad Autónoma de Navarra:
 - La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: en su artículo 56.1 dice que, de acuerdo con las bases, la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguro del Estado le corresponde a Navarra la competencia exclusiva en la planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico dentro de Navarra, así como su Sector Público económico.

- Ley foral de 26 de diciembre de 1988 de la Hacienda Pública Navarra, modificada en numerosas ocasiones, la última por la ley de 21 de diciembre de 2005, de subvenciones.
- Comunidad Autónoma de la Rioja:
 - Estatuto de Autonomía de la Rioja: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, modificada por Leyes Orgánicas 3/1994, de 24 de marzo y 2/1999, de 7 de enero: artículo 54.2 (Capítulo II «Presupuestos» del Título IV «De la financiación de la Comunidad Autónoma»), que recoge también la constitución de instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social, así como la posibilidad de hacer uso de las facultades de los artículos 129.2 y 130.1 y el fomento de las sociedades cooperativas.
 - Ley de 1 de junio de 2005, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Rioja
 - Ley de 3 de octubre de 1997, de Creación de la Agencia de Desarrollo Económico.
 - Ley de 23 de marzo de 1993, del Patrimonio de la Comunidad, que ha sido objeto de numerosas modificaciones, la última de 27 de diciembre de 2006.
 - Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad autónoma.
- Comunidad Autónoma Valenciana:
 - Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: artículo 7.
 - Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Generalitat valenciana.
 - Ley de 10 de abril de 2003, de Patrimonio, modificada por Ley de 27 de diciembre de 2004.
- Comunidad Autónoma del País Vasco:
 - Estatuto de Autonomía del País Vasco, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre: artículo 10.26, según el cual la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: Instituciones de crédito corporativo, público y territorial y cajas de ahorro en el marco de las bases que sobre ordenación del crédito y la banca dicte el Estado y de la política monetaria en general.
 - Ley de 8 de noviembre de 1991, de regulación de las cajas de ahorro, modificada por Ley de 7 de mayo de 2003.
 - Decreto Legislativo de 27 de septiembre de 1994 por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de Euskadi.

- Decreto Legislativo de 11 de noviembre de 1997, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, modificado por Ley de 29 de septiembre de 2006.
- Ley de 17 de noviembre de 2006, del Patrimonio de Euskadi.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

Sin perjuicio del reconocimiento estatutario de un sector público económico, el Tribunal Constitucional ha venido, reiteradamente, recordando el principio de unidad económica que debe presidir la actuación del sector público económico estatal y cada uno de los sectores públicos económicos autonómicos. En la Sentencia 1/1982, de 28 de enero, señaló que «En la Constitución Española, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica... Este marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo y cuyo artículo 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128, entendido en su totalidad; el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (artículos 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1)⁵

Asimismo, en la Sentencia 96/1984, de 19 de octubre, estableció que «Una de las manifestaciones de dicha unidad es el principio de unidad de mercado- y, por lo tanto, del mercado de capitales, reconocido implícitamente en el artículo 139, número 2 de la Constitución, al disponer que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen (...) la libre circulación de bienes en el territorio español»⁶.

Partiendo de lo anterior, en la Sentencia 64/1990, de 5 de abril, señaló que «Cabe por consiguiente, que la unidad de mercado se resienta a consecuencia de una actuación autonómica que, en ejercicio de competencias propias, obstaculice el tráfico de industrias». Así habrá de suceder cuando se provoque una modificación sustancial, geográfica o sectorial, del régimen de traslado en o para determinadas zonas del territorio nacional, se generen barreras financie-

⁵ Fundamento jurídico 1.

⁶ Fundamento jurídico 3.

ras en torno a alguna de ellas o se desvirtúen artificialmente con el concurso de factores externos al mercado, la igualdad de medios y posibilidades de desplazamiento de las industrias que concurren en el mismo espacio económico. Y ello no sólo a través de medidas coactivas que directamente impongan trabas injustificadas a la circulación de industrias o a su desarrollo e condiciones básicas de igualdad, sino también mediante medidas de naturaleza graciable y acogimiento voluntario como ayudas, subvenciones, u otro tipo de auxilios, que, en el marco de la actual Administración prestacional, adquieren, junto a su tradicional configuración...una innegable virtualidad de instrumentos de intervención económica, de los que puede llegar a hacerse un uso incompatible con las exigencias del mercado único, por propiciar, en mayor o menor grado, la disociación en ciertas zonas o sectores de reglas económicas que han de permanecer uniformes.⁷

En relación con la contratación pública, la Sentencia 17/1990, de 7 de febrero, estableció que «... la naturaleza jurídica, pública o privada, del empresario, se configure como uno más de esos criterios de prelación para la selección de los concesionarios, no supone un atentado a la libertad de empresa...ya que en nada queda afectada esta libertad por el hecho de que, junto a otras circunstancias, en la adjudicación de las concesiones, pueda atenderse al carácter o naturaleza pública o privada de los solicitantes de las mismas».⁸

Por lo que se refiere a la planificación en la conocida Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, dijo que el legislador estatal puede «a través de los planes previstos en el artículo 131 de la CE, fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos...pero no puede establecer una norma que no tenga otro objetivo que el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas»⁹. Y también que «Es evidente, como ya ha señalado en otras ocasiones este Tribunal, que la colaboración entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías. Del mismo modo, el principio de coordinación, que en el campo económico está expresamente afirmado en la Constitución, respalda la creación de órganos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados»¹⁰

En cuanto al Sector Público, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, el Tribunal señaló que ...«es cierto que el artículo 128.2 de la CE no atribuye en exclusiva al Estado la facultad de reservar al sector público, mediante ley, recursos esenciales, como también lo es que algunas normas estatutarias...permiten a las respectivas Comunidades Autónomas efectuar reservas semejantes a su propio sector público. Pero, a parte de que reserva de recursos al sector público y demanialización no son conceptos jurídicamente equivalentes... de ello tampoco se sigue en qué supuestos

⁷ Fundamento jurídico 4.

⁸ Fundamento jurídico 8.

⁹ Fundamento jurídico 14.

¹⁰ Fundamento jurídico 14.

específicos y con respecto a qué tipo de bienes o recursos en concreto pueden actuar el Estado y las Comunidades Autónomas aquellas potestades públicas»¹¹.

¹¹ Fundamento jurídico 14.

TÍTULO VI REFORMA DEL ESTATUTO

Artículo 64

1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid.

La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de la Asamblea por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica¹.

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por la Asamblea o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de la Asamblea hasta que haya transcurrido un año.

COMENTARIO

LAURA SESEÑA SANTOS

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 64 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid encuadrado en el último Título, Título VI, de la citada norma es la disposición normativa que se dedica al procedimiento de reforma del Estatuto a modo de cierre de la regulación estatutaria, de la misma manera que los artículos 166, 167, 168 y 169 de la Constitución rematan las previsiones constitucionales refiriéndose a su reforma antes del establecimiento de las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales.

Para comprender esta regulación procedimental consideramos que no basta hacer referencia, únicamente, a las distintas fases en que se divide este proceso porque la forma en que las mismas son reguladas responde a una idea concreta, más o menos definida, de qué significa y cómo debe realizarse la reforma de esta peculiar e importante norma, el Estatuto de Autonomía.

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

Muy gráficamente, Santamaría Pastor nos muestra la relevancia en nuestro sistema constitucional de la norma estatutaria pues nos dice que la expresión de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» utilizada en el artículo 147.1 de nuestra Carta Magna es empleada muy certeramente ya que lo es «en un doble sentido: institucional, en primer lugar, por cuanto el Estatuto es la norma que instituye, que erige y hace nacer a la vida jurídica a un ente público antes inexistente; e institucional, también, porque el Estatuto concreta el marco constitucional, definiendo las instituciones políticas y administrativas de gobierno de cada Comunidad, y las funciones que específicamente asume.»². Y esta importancia del Estatuto de Autonomía, que ha llevado incluso a denominarlo impropiaemente «constitución» de las Comunidades Autónomas³, se refleja en su reforma (al igual que lo hizo en su procedimiento de elaboración) que como vamos a ir viendo ostenta unas notas que la separan de la correspondiente al resto de las leyes incluso de las de su misma clase, las orgánicas.

Siguiendo este símil con la Norma Fundamental, falto de toda precisión y, parafraseando a Loewestein, podríamos decir que un Estatuto de Autonomía ideal sería aquel orden normativo del proceso político según el cual todos los desarrollos futuros de la Comunidad pudiesen ser previstos de tal manera que no fuese necesario un cambio de normas conformadoras⁴. Sin embargo, si esta afirmación es utópica para las constituciones aún lo es más para los Estatutos de Autonomía no solo porque las circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales de su comunidad varían con el tiempo, sino también porque, como es bien sabido el Estado Autónomico no ha nacido completamente definido y delimitado en la Norma Fundamental, o más correctamente se puede decir que está inacabado. Ha sido y es un camino que anda, un proce-

² SANTAMARÍA PASTOR, J. A. «Principios de Derecho Administrativo». Volumen I, 4.^a Ed., Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002, p. 247. En sentido muy similar el profesor Aragón Reyes nos dice que « No creo que resulte una exageración decir que los Estatutos de Autonomía son normas fundamentales en todos los sentidos de la palabra. En el sentido jurídico, ya que desempeñan el cometido de «norma institucional básica» de cada Comunidad Autónoma, prologando a la Constitución para formar, bajo ella, pero con ella, el complejo normativo que «constituye» a nuestra organización territorial. Y en el sentido político, ya que la relación de las Comunidades (incluida la relación de lealtad) con el Estado se basa, muy significativamente, además de en la Constitución, en el propio Estatuto de Autonomía. Estos, a diferencia de lo que ocurre en los Estados miembros de una federación, no son la «Constitución» de cada Comunidad (no por ser menos, necesariamente, sino quizás por ser más), pero desempeñan, en la misma o incluso en superior medida que si lo fueran, un papel de extraordinaria transcendencia en el Estado autonómico español.» (En el prólogo de D. Manuel Aragón Reyes al libro de D. Cesar Aguado Renedo «El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996).

³ Ha habido numerosos autores que a efectos funcionales o ejemplificativos han asemejado Estatuto de Autonomía y Constitución, aún siendo conscientes que el término Constitución sólo debe estar reservado al Estado pues es el único donde reside el poder soberano. Vid. por todos PEREZ ROYO, J. «Las fuentes del derecho», Tecnos, Madrid, 1985. El E.A. trae su causa de la CE y no de la voluntad del poder constituyente pues para ello « es preciso que la Constitución no predetermine en todos sus extremos el contenido de la norma institucional básica...» y sería necesario «una autolimitación del poder constituyente de la Nación...» lo cual no ocurre en nuestro ordenamiento sino que por el contrario «nace de una fuente, la ley del Estado, que tiene su origen de modo directo y exclusivo en ese poder constituyente unitario» (DE OTTO Y PARDO, I. «Estudios sobre derecho estatal y autonómico», Civitas, Madrid, 1986, p. 35 y ss.

⁴ LOEWESTEIN, K. «Teoría de la Constitución», Ariel, Barcelona, 1982.

so gradual de descentralización política basado en el principio dispositivo. He ahí el fundamental protagonismo de la reforma estatutaria, que se muestra muy palmariamente en que a diferencia de la reforma de otras normas, aparece expresamente prevista en la CE⁵.

Nuestra Norma Fundamental, por un lado, recoge las líneas generales de la reforma de los Estatutos de Autonomía tanto los de las Comunidades Autónomas que se denominaron de acceso lento a la autonomía, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, como las de las Comunidades Autónomas de acceso rápido a la autonomía (las tres Comunidades que habían plebiscitado, con anterioridad a la CE, afirmativamente proyectos de Estatuto de Autonomía y Andalucía que accedió a la autonomía por la vía del artículo 151 CE). Concretamente lo hace en los artículos 147.3 «La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica» y 152.2 «Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

Por otro lado, establece en el artículo 148.2⁶ la necesidad de la reforma para la ampliación de competencias de todas aquellas Comunidades Autónomas que solo pudieron asumir las competencias fijadas en el artículo 148, esto es, requiere la reforma estatutaria para «la transformación de una autonomía plena diferida en autonomía plena»⁷.

Las Constituciones normalmente no establecen expresamente ninguna previsión sobre la reforma de ninguna norma, salvo claro está la modificación de su propio texto lo cual es debido a su carácter de *lex superior*⁸, sino que se derivan, estas reformas, de los modos de producción de normas que en las mismas se recojan, de ahí que quepa destacar la existencia de estas disposiciones constitucionales que regulan algunas notas de las que deben regir el procedimiento de reforma de estas normas. Las razones de la existencia de esta regulación no pueden sino buscarse en el momento mismo de redacción de la Constitución pues en ese momento es en el que se manifestaron los motivos de la aparición de tal regulación.

El principio jurídico de paralelismo de formas parece ser para algunos autores una de las máximas que guió esta regulación⁹. Sin embargo, determinar cual

⁵ Esta especial peculiaridad de nuestro Estado autonómico como proceso en construcción, como decimos, se manifiesta en la previsión constitucional expresa de la reforma de los Estatutos ya que en los países como Alemania o Italia donde existe un Estado descentralizado políticamente, completamente dibujado en la Constitución, no se recoge en la misma ninguna referencia a la reforma de las normas de cabecera de los ordenamientos de los Lander o de las regiones.

⁶ Artículo 148.2 Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149»

⁷ VICIANO PASTOR, R. «Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía», Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 11.

⁸ Estamos moviéndonos, claro está, dentro de las Constituciones que Bryce ha denominado rígidas, y que de este modo reflejan que la Carta Magna surgida del poder constituyente no podría ser modificada por cualquier ley fruto del poder constituido.

⁹ Jáuregui ha manifestado que el requisito expreso del referéndum en el procedimiento de reforma recogido en el artículo 152.2 de la Constitución muestra bien a las claras la intención del constituyente

sería el exacto entendimiento de este principio respecto a la reforma estatutaria y su previsión constitucional creemos que nos obliga a hacer algunas consideraciones al respecto. Aunque este principio también se aplica al resto de leyes respecto de las cuales la Constitución establece su modo de producción pero no la forma en la que se acomete su reforma, lo que sucede es que por regla general en el ordenamiento, como hemos dicho, no existen cláusulas de reforma sino que en el mismo existen distintos tipos de normas jurídicas y están en él orgánicamente relacionadas formando una estructura, resolviéndose las posibles antinomias que puedan producirse a través de criterios que se recogen en el propio ordenamiento como son los clásicos de jerarquía, sucesión cronológica y especialidad y los no tan clásicos de competencia y procedimiento. Sin embargo, esto es así porque al emanarse las subsiguientes normas no se producen modificaciones básicas en el proceso de producción de normas, lo cual, sí que sucede desde el momento que nace a la vida el Estatuto de Autonomía hasta el instante en que se va a generar su primera modificación, pues mediante él, como ya señalamos, surge una nueva entidad territorial con su correspondiente ordenamiento.

De este modo, consideramos que, por un lado se quiso dejar claro por el constituyente los requisitos mínimos. De la reforma y que coinciden con los de su elaboración, (intervención necesaria de las Cortes Generales aprobándolo como una Ley orgánica¹⁰ y, en el caso de los Estatutos de las Comunidades del artículo 151.2, el referéndum entre los electores del territorio correspondiente respetándose en este caso el principio de *contrarius actus*). Sin embargo, también parece, por otro lado, que se pensó que la voluntad que se manifiesta, por ejemplo, por la «asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas» (art. 146 CE) o la Asamblea formada por «los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno» (art. 151.2. 1.º) en la elaboración inicial del Estatuto podría ser formada, una vez surgida la Comunidad Autónoma respectiva, por sus «poderes estatuidos» del modo en que el propio Estatuto lo previese, respondiendo de este manera, al mismo espíritu que inspiró la regulación de la elaboración de los Estatutos e intentando mantener, si acaso, la esencia de ese principio jurídico del paralelismo de formas.

No obstante, si esto puede ser una importante razón para entender la existencia de una previsión específica para la reforma estatutaria, también nos sugiere el análisis, que la previsión expresa en la Constitución de unas reglas a las que debe sujetarse la reforma de las normas estatutarias quiere responder a otras razones y fundamentalmente a unas ideas no únicamente jurídicas sino también políticas.

de aplicar de modo estricto la teoría del paralelismo jurídico, a través del principio de *contrarius actus*, los requisitos exigidos para la reforma del Estatuto no pueden ser diferentes de los previstos para su aprobación. JÁUREGUI BEREZIARTU, G. «Algunas reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco» en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, 1984, p. 13.

¹⁰ Esta categoría constitucional en la elaboración de los Estatutos deriva no de los artículo 146 y 151.2 que solo hablan de tramitación como ley sino del artículo 81 que dice que «son leyes orgánicas ...las que aprueben los Estatutos de Autonomía».

Creemos que son dos las razones básicas de este tipo, que hicieron que la Constitución regulara la reforma estatutaria. En primer lugar, por un lado, el deseo de los nacionalistas de que la idea de pacto a la que respondía el nacimiento de esta norma estatutaria¹¹, se siguiese manteniendo en su reforma y en segundo lugar, también la necesidad de éstos de perpetuar mediante su constitucionalización la existencia de dos sistemas de reforma que refleje la existencia de dos clases de Estatutos de Autonomía y por ende de dos clases de Comunidades Autónomas.

Decir sobre el primer argumento, que esta visión pactista, al final, con la previsión que la Constitución hace de la reforma, se manifiesta no solo en el Estatuto de las Comunidades Autónomas de vía rápida sino también en los de las Comunidades de vía lenta porque lo que ha supuesto esta regulación fundamentalmente es que existe una indisponibilidad, para que cada uno de los poderes territoriales, el estatal y el autonómico, por separado modifique el Estatuto de Autonomía lo que significa, para nosotros, una garantía del principio de autonomía y del Estado compuesto que el mismo configura¹². No obstante, también, esta necesidad de acuerdo nos ha demos-

¹¹ Esta idea de pacto viene manifestada principalmente en la elaboración de los Estatutos de las Comunidades Autónomas denominadas históricas y en el de las Comunidades Autónomas que han accedido a la autonomía por la vía del artículo 151.1 como ha sido el caso de Andalucía. El artículo 151.2 reza lo siguiente: «En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente: 1.º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. 2.º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. 3.º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. 4.º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley. 5.º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.» Por el contrario, esta visión pactista no se refleja en la elaboración de los Estatutos de las Comunidades Autónomas del 143 y 144 ya que el artículo 146 dispone que: «El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.»

¹² En parecido sentido, A. L. Sanz Pérez, el cual nos extracta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, nos dice que: «...la previsión de la propia existencia de un procedimiento de reforma estatutaria tiene una función garantizadora: frente al Estado y frente a la propia Comunidad Autónoma, y sobre todo, frente a la actividad legislativa de uno y otra. Por ello, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, desde muy pronto, fijó como premisa importante que una Ley (estatal o autonómica) que vulnera el Estatuto es inconstitucional también por vulnerar la propia Constitución. En efecto, la STC 36/1981 señaló que «en la medida en que el caso que examinamos la Comunidad Autónoma del País vasco ha dictado una ley sin acudir al trámite de la modificación del Estatuto de Autonomía, ha vulnerado tanto la Constitución –artículos 147, núm. 3 y 152, núm. 2–, como el propio Estatuto Vasco-

trado la complicación que supone el acometer una reforma estatutaria, fundamentalmente porque en las mismas vuelve, de nuevo y cada vez, a ponerse en cuestión el tipo de Estado que nuestra Constitución dibuja.

La segunda idea, la de perpetuar la diferencia entre Comunidades autónomas a través de la reforma de su Estatuto, curiosamente no ha significado a primera vista, tras el transcurso del plazo de cinco años marcado por el artículo 148.2 de la Constitución para la ampliación de competencias, sino la existencia de una mayor dificultad, procedimental para acometer la reforma desde la propia Constitución, para las Comunidades que se han considerado depositarias de un verdadero sentimiento nacional, sin existir una diversidad real en la importancia del contenido de la norma.

No obstante, el requisito a *maiore* que se les exige a estas Comunidades Autónomas, el del «referéndum de los electores inscritos en los censos correspondientes», además de ser el correlativo en la reforma al celebrado inicialmente en la emanación de la norma, se ha considerado fundamentalmente por estas Comunidades, como un plus de legitimidad y por ello, su contenido habría sido difícilmente modificable por las Cortes Generales si la intervención de estas hubiese sido anterior al pronunciamiento del cuerpo electoral correspondiente¹³. Respecto a esto, nos dice Jiménez Asensio que «convocar el referéndum después del posicionamiento de las Cortes Generales, resulta cuando menos inusual» pero «se ha articulado de tal forma el procedimiento que la sutilidad de cara a evitar hipotéticos enfrentamientos ha primado sobre la racionalidad del sistema»¹⁴.

Sin embargo, la peculiaridad de la reforma estatutaria no está solo en que venga prevista en la Constitución sino en que las propias previsiones constitucionales remiten a la autorregulación. Esta es precisamente, también una de las notas que lo asemeja a la Constitución, pues la Norma Fundamental es la única disposición que recoge en sí misma su reforma. En el caso de la Constitución la causa de que esto sea así es fruto de una serie de razones entre las que figuran de manera principal el carácter único y supremo de la Constitución, cualidad que le viene dada por tener su origen directo en la soberanía popular¹⁵. Los Estatutos de Autonomía, sin embargo no son Constitución ni reúnen las mismas características antedichas que correspon-

artículos 46 y 47-, siendo en consecuencia dicha Ley inconstitucional y antiestatutaria, calificación esta última que, en realidad, queda comprendida en la anterior con base en lo dispuesto en el artículo 161, número 1.a) de la Constitución y en los artículos 27, 28, número 1 y 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

¹² Es de señalar que en dos de las tres regiones con tradición nacionalista el texto primigenio del Estatuto de Autonomía remitido por las Asambleas de parlamentarios incluía el referéndum antes de la aprobación de la reforma por las Cortes Generales sin embargo, con los informes de las ponencias en los diversos procedimientos de aprobación de estos Estatutos se unificó el criterio y se colocaron los referenda como última fase de los procedimientos de reforma estatutaria.

¹³ JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47 (1985).

¹⁴ Rubio Llorente considera que la supremacía de la Constitución deviene de que esta norma es el «modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde al pueblo y en el que las relaciones entre gobernantes y gobernados están regulados de modo que estos disponen de ámbitos reales de libertad que le permiten el control efectivo de los titulares del poder». RUBIO LLORENTE, F. «La forma del poder.», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

den a la CE, sin embargo, al igual que sucede con la Constitución el legislador presente dispone acerca de los poderes del legislador futuro,¹⁶ y, de ese modo, lo ha querido el propio poder constituyente cuando hizo surgir nuestro Estado Autonómico¹⁷.

Quizás, la previsión constitucional de que los Estatutos de Autonomía recojan su propio procedimiento de reforma sea debido a que se pensó que cuando se elaborase el Estatuto de Autonomía sería el momento clave para saber exactamente cuales de sus órganos, de sus «poderes estatuidos», deberían intervenir en la reforma y de que manera lo harían, y, a que con ella se mantenían las especiales características jurídicas y políticas de estas normas. Y, es que, si bien es cierto, que los Estatutos de Autonomía no comparten los rasgos más característicos de la CE y que de ella traen su causa y de ella son jerárquicamente dependientes, hay que decir que, al menos, comparten con la norma fundamental su condición política, «de pacto entre las distintas fuerzas sociales políticamente operativas en un determinado país»¹⁸, cada norma, claro está, en su propio ámbito y con sus propias características.

Dejar la regulación del procedimiento dentro de los propios Estatutos de Autonomía supone que, posiblemente, y así ha sido, la intervención de las Comunidades Autónomas sea tal, que la modificación del Estatuto de Autonomía, como dijimos, no depende de una sola voluntad sino de la convergencia de dos voluntades, la estatal y la autonómica, por ello se ha dicho que «por fuerza ha de concluirse que con ocasión de cada reforma estatutaria se produce una renovación del acuerdo que tuvo lugar para la emanación inicial del Estatuto de Autonomía»¹⁹. Resulta que entonces la transformación del texto estatutario será indisponible unilateralmente a las Cortes Generales y a la Comunidad Autónoma, teniendo consecuencias jurídicas al situar, de este modo a la norma estatutaria en un lugar único en el sistema de fuentes. Con una clara condición de norma inferior jerárquicamente a la Constitución y de norma jerárquicamente superior a las leyes y restantes normas autonómicas²⁰, el Estatuto de Autonomía, norma cabecera del subsiste-

¹⁶ Vid. por todos, DE OTTO, I. «Derecho Constitucional. Sistema de fuentes», Ariel, Barcelona, 1987, p. 264.

¹⁷ Dice Diez picazo que «el poder de reforma es un poder creado por los propios Estatutos en el marco del artículo 147.3 CE, los cuales no pueden otorgar mayores facultades que las que ellos mismos poseen», DIEZ PICAZO JIMENEZ, L. M. «Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las Comunidades Autónomas y la rigidez de los Estatutos»(Comentario a la STC 99/1986, en el caso del Condado de Treviño), R.E.D.C., núm. 20, 1987.

¹⁸ Pérez Royo utiliza esa frase refiriéndose únicamente a la Constitución pero nosotros la hemos extraído para aplicarla en este caso a los Estatutos de Autonomías. PEREZ ROYO, J. «Comentarios a la Constitución Española de 1978», Dir. Oscar Alzaga Villamil, Tomo XI, Edersa, Madrid 1999, p. 415.

¹⁹ AGUADO RENEDO, C., «El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, p. 381.

²⁰ Aunque este aserto de dependencia jerárquica de las leyes autonómicas respecto de su Estatuto de Autonomía, es claramente defendido por la mayoría de la doctrina española, no deja de existir algún autor disidente de la misma como es el caso de Aguado Renedo que, siguiendo en algunos planteamientos a De Otto, dice que «el ordenamiento no reconoce expresamente un diferente rango entre leyes (cuestión distinta es su fuerza) y que, por tanto, son necesarias razones indefectibles para distinguir un diferente rango donde el ordenamiento no lo distingue....(p. 581) la conclusión que cabe extraer del análisis de la rela-

ma normativo autonómico, se establece en nuestro ordenamiento formalmente como una Ley Orgánica sin embargo tanto material como procedimentalmente se distingue de las mismas, poseyendo, de este modo una fuerza pasiva frente a estas Leyes y al resto de las leyes estatales al no poder ser modificada por las de su mismo rango. Para nosotros esta fuerza pasiva, esta rigidez, no le da un carácter jerárquicamente superior a las otras leyes estatales, orgánicas o no, aunque hay opiniones doctrinales que no comparten esta visión²¹. En nuestra opinión, la relación del Estatuto con las restantes Leyes Orgánicas o normas con rango de ley dentro del sistema estatal se rige por el principio de procedimiento que supone que no puede ser modificada o derogada por ninguna de esas normas, aun siendo del mismo rango, ni él, a su vez, puede actuar en el mismo sentido por su especialidad procedimental que recae sobre un conjunto de materias predeterminado constitucionalmente.

Precisamente, una de las materias que están reservadas constitucionalmente a la norma estatutaria es su procedimiento de reforma, por los artículos 147.3 y 152.2 de la CE, sin embargo, no viene recogido como una de las materias que necesariamente ha de regular según el artículo 147.2 CE, razón por la cual la doctrina se ha preguntado si el establecimiento del procedimiento de reforma es un contenido obligatorio o facultativo del mismo, y en el caso de que no existiese, qué supondría para la modificación del Estatuto. Para algunos sectores de la doctrina es un contenido que necesariamente debe ser regulado en el Estatuto de Autonomía considerando que, incluso, podría acarrear, su falta, la inconstitucionalidad de la norma²². No obstante, en nuestra opinión y siguiendo la línea marcada por otros autores²³, y a pesar de que de los artículos 147.3 y 152.2 CE parece derivarse la existencia necesaria de estos procedimientos de reforma, la CE no obliga a ello por lo que no consi-

ción Estatuto de Autonomía con la ley autonómica es que la misma es una relación dual o, mejor, que obedece a un doble concepto: 1) al de fuente sobre la producción determinadota de los requisitos formales que debe observar la ley autonómica, y 2) al concepto material que señala la organización o estructura del ente y las competencias (p. 578).

²¹ Podemos señalar a modo de ejemplo que para otros autores como es el caso de García de Enterría rige el principio de jerarquía entre las leyes estatales y el Estatuto de Autonomía y lo deduce precisamente por su especialidad procedimental, de su rigidez, «Curso de Derecho Administrativo» Tomo I junto a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R, Civitas, Madrid, 4.ª ed. Revisada, 1986 (p 289 y ss.). Este autor incluso alertó de esta rigidez porque señalaba que su rigidez y su «correlativa elevación de los mismos al bloque de constitucionalidad (art. 28 LOTC) ha hecho a los Estatutos de Autonomía absolutamente inmunes al poder legislativo del Estado incluso al poder de dictar o cambiar Leyes Orgánicas; una Ley estatal, orgánica incluso, que pretendiese alterar su contenido estatutario lejos de poder conseguirlo, sería ella misma nula de pleno derecho». Rubio Llorente también considera como jerárquicamente superiores a los Estatutos de Autonomía a los que denomina «normas constitucionales secundarias» pero no derivando esta conclusión de su rigidez, esto, en todo caso, sería una consecuencia de su condición, sino de ser activos participantes en la «constitución total» del Estado, en «El bloque de constitucionalidad», R.E.D.C. núm. 27, 1989. En parecido sentido, Aragón Reyes en «La reforma de los Estatutos de Autonomía», D.A., núms. 232 – 233, 1992, pp. 219 y ss.

²² ESPIN TEMPLADO, «Reforma del Estatuto», Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (V. III), Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990; BALAGUER CALLEJON, F. «Fuentes del Derecho I y II, Tecnos, Madrid, 1991, p. 152.

²³ Muñoz Machado considera que este procedimiento especial no tiene porque existir necesariamente. «Bien podría el Estatuto aceptar el procedimiento general establecido para las leyes orgánicas, aun renunciand-

deramos adecuado que se establezca un límite a la regulación estatutaria que la CE expresamente no contempla. La posibilidad de que los Estatutos de Autonomía no regulen un procedimiento específico de reforma, si bien es una posibilidad hipotética, pues todos los Estatutos de Autonomía han previsto un procedimiento de reforma, nos conduce a reflexionar qué sucedería si así fuese.

Se ha dicho que «esa carencia habría de implicar la imposibilidad para el Estatuto de Autonomía de resistir la fuerza de otras normas por escaso que fuese su rango, con las previsibles repercusiones para la autonomía»²⁴. Sin embargo, esta tesis no parece del todo acertada pues, por un lado, se deben cumplir los requisitos de Ley Orgánica (art. 147.3 y 81.1 CE) y en el caso de los Estatutos de Autonomía del artículo 151.2 también el de referéndum como exige el artículo 152.2 y por otro lado, la reserva que hace la CE de determinadas materias para que sea contenido de la norma estatutaria impide que el Estatuto sea reformado de manera tácita, aunque fuese por una ley de su misma clase. En virtud del *contrarius autus*, principio en ausencia de precepto estatutario relativo a la reforma se deberían seguir los mismos trámites procedimentales conforme a los cuales se produjo el Estatuto de Autonomía y no valdría en nuestra opinión seguir únicamente los trámites por los que se desarrolla el procedimiento de elaboración de las Leyes Orgánicas. Habría, entonces, que acudir al modo de producción establecido en la CE para la elaboración de los Estatutos de Autonomía para poder acometer la reforma de estas normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma.

Sea o no contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía el procedimiento de reforma, lo que sí que es claro es que a ellos está reservado, si bien no parece que sea una reserva absoluta sino relativa pues la CE prevé que en las reformas estatutarias intervengan siempre las Cortes Generales y la forma en que las mismas lo hagan no debe ser regulado por los Estatutos de Autonomía. El principio de autonomía parlamentaria reconocido constitucionalmente al Congreso de los Diputados y al Senado en el artículo 72 de la Carta Magna es el que determina que las Cámaras parlamentarias sean dueñas de sus propios procedimientos y por ende, es a las únicas que les corresponde, dependiendo única y directamente de la CE, la regulación de su forma de actuación, de sus procedimientos. Son, entonces los Reglamentos del Congreso y del Senado los encargados de regular, siguiendo los dictados constitucionales, la intervención de las Cortes en el procedimiento de reforma estatutaria, por lo que se puede decir que en esta parte del procedimiento de reforma existe una reserva reglamentaria en la que no puede entrar el Estatuto. Así lo dice el Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española al considerar que: «Una cosa es que los Estatutos establezcan el procedimiento que dentro de la Comunidad ha de seguirse para su reforma y otra muy distinta que se lleve también a ellos la regulación del procedimiento al que las Cortes Generales han de ajustarse en el ejercicio de sus propias potestades.»

do así a una garantía de la autonomía cifrada en la rigidez frente al cambio de norma estatutaria. Pero lo cierto es que la Constitución no obliga a las Comunidades Autónomas a aceptar tal garantía...»

²⁴ Vid. AGUADO RENEDO, op. Cit. pp. 387 – 388.

Esta regulación a la que nos referimos, se ha establecido no exactamente en los Reglamentos Parlamentarios sino en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y en la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993 y se ha planteado al respecto si es correcto que dicha regulación se plasme en este tipo de normas de inferior rango al del Reglamento. Este mismo Informe, anteriormente citado critica el empleo de las Resoluciones de Presidencia para la regulación de esta materia²⁵, no obstante el Tribunal Constitucional en los Autos 45/2005 y 44/2004 ha considerado que son fuente adecuada al decir que «...la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados se limita a desarrollar, supliendo una auténtica laguna jurídica, el artículo 145 RCD sin contradecirlo ni alterarlo.»

Tras estas observaciones iniciales que podríamos denominar como apuntes sobre una teoría general de la reforma estatutaria, vamos a abordar las distintas fases del procedimiento para la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid plasmadas en este artículo 64.

Esta articulación procedimental de la reforma estatutaria se caracteriza como venimos diciendo y como describe el Tribunal Constitucional por ser «un proceso en el cual existen fases bien diferenciadas con intervención de órganos diversos, incardinados a su vez en la estructura estatal y en la autonómica, e incluso directamente del electorado de la Comunidad Autónoma...»²⁶. En el artículo 64 del Estatuto de la CAM es patente esta distinta intervención de diversas instancias, la estatal, la autonómica, y, en su caso también la de las Entidades locales de la Comunidad, careciendo, al tratarse de una de las Comunidades Autónomas que accedieron a su autonomía por la denominada vía lenta, concretamente la que le marcó, no el artículo 143 sino el artículo 144.a)²⁷, de la exigencia de la celebración de un referéndum entre los electores inscritos en el censo correspondiente como se recoge en el artículo 152.2 de la CE para las Comunidades Autónomas de vía rápida.

²⁵ Dice este Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la CE en su página 215 que: «Tanto desde el punto de vista teórico como desde el de la práctica, parece necesario que ese procedimiento sea establecido mediante normas generales de rango adecuado. Un rango superior, en todo caso, al de las tantas veces mencionadas Resoluciones de los Presidentes del Congreso y del Senado, que, pese a la plausibilidad de su contenido, no son instrumento adecuado para llevar a cabo esta tarea. Por ello, dejando a los Reglamentos de ambas Cámaras la regulación de detalle, podrían completarse las sucintas previsiones que el texto de la Constitución contiene hoy, llevando a ella tanto el principio general de que las propuestas de reforma estatutaria han de ser aprobadas por los respectivos Parlamentos, como las normas básicas que aseguren que la potestad de las Comunidades se articula adecuadamente con la que corresponde a las Cortes Generales. Si se decidiera acometer una reforma de este género, convendría llevar a cabo una reflexión más amplia sobre la forma que ha de revestir la intervención de las Cortes Generales en los distintos supuestos.»

²⁶ ATC 135/2004, F. 6

²⁷ El artículo 144.a) que reza lo siguiente: «Las Cortes Generales, mediante ley Orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.» solo fue aplicado a la provincia de Madrid, mediante la L.O. 6/1982, de 7 de julio, pues se la considero carente del requisito de «entidad regional histórica» que según el famoso Informe de la Comisión de

Antes de pasar al estudio concreto de las fases procedimentales previstas en nuestro Estatuto de Autonomía cabría preguntarse si sería posible que en el supuesto de una hipotética reforma del Estatuto se introdujese como un requisito más de la reforma, la celebración de un referéndum aprobatorio de la norma por los electores. De hecho, cabe destacar como después se puede ver en la regulación de la reforma de los Estatutos de Autonomía valenciano y aragonés que, los mismos, a diferencia de lo que sucedía en su regulación originaria han incluido, tras ser reformados, la celebración de un referéndum de ratificación por el cuerpo electoral, en el caso del primero de carácter obligatorio salvo que la reforma solo implique ampliación de competencias y en el segundo caso solo obligatoria su celebración si así lo acuerdan previamente las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

La doctrina, por regla general, mantiene que no existe ningún impedimento para que los Estatutos de Autonomía, en el ejercicio de la facultad normativa que les otorga la propia Constitución para regular su procedimiento de reforma, introduzcan el requisito de celebración de referéndum del censo electoral correspondiente²⁸. Es más, para algunos autores como es el caso de Muñoz Machado, sería incluso «injustificadamente discriminatoria» la no existencia de este requisito cuando se haya producido la equiparación de las Autonomías a través de la equiparación de competencias²⁹.

Cabe destacar que a pesar de ser esta la doctrina mayoritaria no dejan de existir opiniones discordantes y así para Aguado Renedo «la participación popular vinculante en las normas primarias» estatales, como es el caso de los Estatutos de Autonomía, «difícilmente puede concebirse, en lo que es una correcta teoría de fuentes, sin que esté prevista en el texto constitucional. Es indudable que la CE consagra el principio dispositivo en materia de autorregulación procedimental de la reforma estatutaria, pero ello es así con la premisa de lo que venga ya dispuesto ex Constitutione. Lo que dispone ésta no ha de ser siempre un mandato o una prohibición (estructura atípica, por otra parte, de las normas constitucionales); también ha de entenderse que estable-

Expertos no cabía cumplirlo con «meros sentimientos provincialistas ni con abusivas apelaciones a singularidades históricas ...la condición de provincia con entidad regional histórica no puede ser confundida con un pasado histórico más o menos relevante, sino que debe contar con una tradición histórica de singularidad regional institucionalizada». Lo que resulta curioso es que únicamente se aplicara a la provincia de Madrid ya que esta falta se podría considerar extensible a alguna de las Comunidades Autónomas uniprovinciales que surgieron en nuestro mapa autonómico, a este respecto ÁLVAREZ CONDE, E., «Comentarios a la Constitución Española de 1978», Dir. Oscar Alzaga Villamil, Tomo XI, artículo 144, Edersa, Madrid 1999.

²⁸ Gutiérrez Llamas señala que no está prohibido ni limitado al legislador por el propio texto constitucional, GUTIÉRREZ LLAMAS, A., «Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas», Madrid, 1991, p. 143. En el mismo sentido y a modo de puros ejemplos. ENTRENA CUESTA; R. En Garrido Falla F.(dir.)»Comentarios a la Constitución,» art. 147 Civitas, 2.º ed., Madrid, 1985; PUNSET BLANCO, R. «El Senado y las Comunidades Autónomas», Tecnos, Madrid, 1987, p. 175.

²⁹ MUÑOZ MACHADO, S., «Derecho Público de las Comunidades Autónomas», I, Civitas Madrid, 1984, p. 307.

ce que no debe darse lo que el constituyente no quiso establecer, sobre todo si ello viene apoyado por la teoría constitucional».³⁰

Ante estas dos visiones antagónicas, decir que la posición mayoritaria es la que también se recoge en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 que dispone, al regular el procedimiento de reforma que denomina ordinario al diferenciarlo del específico establecido para la reforma de los Estatutos que se elaboraron conforme a lo previsto en el artículo 151.2 de la CE, que «En el supuesto de que la reforma haya de ser confirmada mediante referéndum por el cuerpo electoral correspondiente, se dará traslado inmediato del texto aprobado por las Cortes Generales al Gobierno de la Nación y a la Comunidad Autónoma, a los efectos establecidos en el Estatuto de Autonomía.»

Entrando ya en el estudio del procedimiento de reforma del artículo 64 tenemos que decir que se observa que el mismo, como dijimos, es un procedimiento normativo complejo cuya característica principal no es solo la de la intervención de distintos órganos sino la de que esos órganos pertenecen a distintos estratos territoriales y su intervención en el procedimiento se regula en la norma a la que, según el principio de competencia por razón de la materia, corresponda. Por esta razón, al analizar el procedimiento de reforma dispuesto en este artículo 64 no estaremos solo a lo en él establecido sino a lo recogido en el Reglamento de la Asamblea de Madrid y en los Reglamentos del Congreso y del Senado, normas que en virtud del principio de autonomía parlamentaria reconocido tanto en la CE como en el Estatuto de Autonomía tienen reservada la regulación de sus procedimientos internos.

En el artículo 64, a diferencia de lo que sucede en otros Estatutos, solo se recoge un procedimiento de reforma utilizable en cualquier tipo de modificación que se quiera realizar en la norma estatutaria sin distinguir, por tanto, si se trata únicamente de una ampliación de competencias o de una alteración de otras materias comprendidas en el ámbito material del Estatuto para así, a su vez, regular una distinta intervención de los órganos actores de la reforma³¹.

³⁰ AGUADO RENEDO, C. op. cit. p. 409. Sanz Pérez se muestra también contrario a la tesis mayoritaria diciendo que «En efecto, la Constitución utiliza el principio de procedimiento para diferenciar los Estatutos de Autonomía (como normas que efectúan la distribución de competencias), del resto de Leyes y ha optado, además, por diferenciar dentro del procedimiento de reforma unos Estatutos que precisan de la celebración de referéndum y otros que no. Es cierto que el tipo de Comunidad Autónoma es aparentemente único, pero no lo es el tipo de procedimiento para acceder a la autonomía. Así, la Constitución diferencia dos tipos de procedimiento de reforma en función del procedimiento de acceso, no en función del régimen competencial. Por ello, el legislador que reforma el Estatuto de Autonomía tiene que respetar la previsión constitucional y cualquier alteración al respecto del régimen dispuesto en la Norma Fundamental podría estar viciada de inconstitucionalidad». SANZ PÉREZ, A. «La reforma de los Estatutos de Autonomía», Thomson Aranzadi, Navarra, 2006.

³¹ Como se puede ver en la regulación de la reforma de otros Estatutos de Autonomía se introducen la existencia de distintos procedimientos de reforma dependiendo si se trata solo de una ampliación de competencias (Valencia), caso en el que se distingue la necesidad de una mayoría no cualificada para la aprobación de la reforma por Les Corts, o si son reformas que no afectan a las relaciones entre la CA y el Estado (Andalucía, Cataluña, y País Vasco), preceptos en los cuales se modula la intervención de las Cortes Generales, articulando un sistema de consulta a las mismas para que se pronuncien en el plazo de

Dentro de este procedimiento normativo que recoge el artículo 64 se distinguen claramente la fase de iniciativa y las fases posteriores de aprobación tanto por la Asamblea como por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Al articularse el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía como un procedimiento normativo, el mismo, se pone en funcionamiento a través de la iniciativa que es la que determina el ámbito de la reforma. El artículo 64 nos dice al respecto que: «La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid». En el mismo sentido se expresa el artículo 156.1 de la Asamblea de Madrid.

Por ello, vamos a analizar a qué sujetos se le atribuye por el Estatuto esta capacidad de iniciar el procedimiento y si tienen algún límite a su ejercicio, no obstante, antes de hacerlo, es interesante aclarar si la iniciativa a la que nos vamos a referir como tal es respecto al procedimiento tramitado ante la Asamblea de Madrid o también si se mantiene como tal durante el procedimiento en las Cortes Generales, sobre todo, en el sentido de determinar, por su interés práctico, quién tiene la potestad de retirar la propuesta de reforma presentada durante las distintas fases, ya que siguiendo a la mejor doctrina una de las características que determina que un sujeto tiene una verdadera iniciativa es que también ostenta la facultad de retirarla hasta el momento inmediatamente anterior a que recaiga un pronunciamiento final del Parlamento³². Aunque parezca una disquisición puramente doctrinal tiene su relevancia práctica porque, ya que no existe ninguna previsión en nuestro Estatuto a diferencia de lo que sucede en otros Estatutos de Autonomía³³, nos responderá por ejemplo a la cuestión de si el Gobierno de la Comunidad puede retirar en cualquiera de sus fases de tramitación en las Cortes Generales, la iniciativa por él presentada.

Tenemos que indicar que este procedimiento normativo complejo de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se divide claramente, aunque con especialidades procedimentales respecto del común, en dos procedimientos legislativos uno ante la Asamblea de Madrid³⁴ y el otro ante las Cortes Generales, y por tanto en puridad al iniciarse cada uno de ellos, en ese momento, es en el que se produce la iniciativa, y en un caso serán el

30 días sobre si la reforma verdaderamente afecta a las relaciones entre la CA y el Estado y en el caso que la respuesta sea negativa o no se emita su parecer se celebrará el referéndum correspondiente, salvo en el caso de Cataluña en donde el referéndum siempre se celebrara como última fase procedimental, y después las Cortes «ratificarán» la reforma mediante Ley Orgánica.

³² Vid. por todos ARAGON REYES, M. «La iniciativa legislativa», R.E.D.C. núm. 16, 1986.

³³ Así por ejemplo el artículo 250 del Estatuto de Andalucía, dispone que: «En cualquiera de los dos procedimientos regulados en los artículos anteriores, el Parlamento de Andalucía, por mayoría de tres quintos, podrá retirar la propuesta de reforma en tramitación ante cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales antes de que haya recaído votación final sobre la misma. En tal caso, no será de aplicación la limitación temporal prevista en el artículo 248.2.

³⁴ El artículo 155 del Reglamento de la Asamblea de Madrid reza lo siguiente: «Los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se tramitarán por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente Sección»

Gobierno y la Asamblea y en el otro solo la Asamblea³⁵. Conforme a lo anteriormente dicho el Gobierno de la Comunidad de Madrid, cuando presenta un proyecto de ley de reforma del Estatuto, tiene la iniciativa respecto del procedimiento legislativo desarrollado en la Asamblea de Madrid y como sucede en todo procedimiento legislativo tal y como dispone el artículo 153 del RAM «El 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». En cambio, una vez iniciada la tramitación en las Cortes Generales esta facultad de retirada solo la ostenta la Asamblea que ya aprobó por dos tercios el proyecto o la proposición de ley de reforma³⁶ y así lo establece la propia Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 en su punto quinto al decir: «La Asamblea de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara. En el supuesto de que el Senado opusiese su veto al texto remitido por el Congreso, se dará cuenta inmediata a la Asamblea de la Comunidad Autónoma a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, dejándose transcurrir un período de diez días entre la recepción por ésta de la notificación y la votación del texto inicialmente aprobado por el Congreso».

Por lógica del sistema y ya que nada prevé el Estatuto de Autonomía o el RAM, consideramos que el acuerdo para la retirada de la reforma del Estatuto de Autonomía en cualquier momento del procedimiento ante las Cortes Generales debería adoptarlo por la misma mayoría mediante la cual ha aprobado la propuesta de reforma.

Señalado lo anterior, vamos a referirnos ya a los sujetos que pueden iniciar el procedimiento de reforma. Concretamente son dos, el Gobierno y la Asamblea, los principales órganos autonómicos, los que ostentan la iniciativa de reforma. De la iniciativa del gobierno ya hemos hablado³⁷ y por lo que respecta a la que corresponde a la Asamblea, ésta la ejerce a iniciativa de la tercera parte de sus miembros o de dos tercios de los municipios de la Comunidad de Madrid, cuya población represente la mayoría absoluta de la CAM. Como coincide toda la doctrina, y además así lo establece el artículo 64, no se puede decir que sean estos últimos quienes ejercen la iniciativa pues, como dice Cruz Villalón, respecto la iniciativa de los parlamentarios para la reforma del Estatuto de Autonomía andaluz una vez presentada la iniciativa de la iniciativa por una tercera parte de los miembros que la integran la Cámara, la iniciativa propiamente dicha tendría que resultar de una votación de la Cámara

³⁵ Jiménez Asensio ha defendido incluso la teoría de que la aprobación del Parlamento autónomo no es una fase distinta de la iniciativa sino que a él precisamente esta reservada con carácter de monopolio, en «La reforma del Estatuto del País Vasco: problemas en su tramitación parlamentaria» *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 9, 1984, p. 15.

³⁶ Aragón Reyes indica que «La única iniciativa auténtica es la atribuida al propio Parlamento territorial, que la ejerce cuando aprueba una de las «propuestas» y la eleva, como proyecto de reforma a las Cortes Generales.» En «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Anuario de Derecho constitucional y Parlamentario*, núm. 2, 1990.

³⁷ Sobre ella ATC 135/2004.

misma»³⁸. Esta votación se produce, como veremos y ha manifestado la doctrina, en el trámite de toma en consideración que es la fase en la que la Cámara se pronuncia positiva o negativamente en torno a poner en marcha el procedimiento legislativo.

La «iniciativa de la iniciativa» o «propuesta de iniciativa» que corresponde a los parlamentarios requiere un número mayor de los mismos (una tercera parte de los miembros de la Asamblea) que el fijado en el artículo 151.1 del RAM para la presentación de proposiciones de ley parlamentarias³⁹ a lo cual se une que no se permite su presentación por los Grupos Parlamentarios. Por lo que respecta a la «iniciativa de la iniciativa» de los municipios se exige el mismo número de ellos que el artículo 143.2 CE exigía para la iniciativa del proceso autonómico. Recabando la opinión de algunos autores al respecto aunque referido a otros Estatutos de Autonomía, podemos decir que para algunos es un error dar este protagonismo a las entidades locales pues no hace sino confundir los intereses locales con el interés autonómico⁴⁰ mientras que para otros es congruente su reconocimiento habida cuenta del protagonismo que se les proporcionaba en la fase de iniciativa autonómica⁴¹.

El establecimiento en el EA, expresamente que la iniciativa la ejerce la Asamblea a iniciativa de la tercera parte de sus miembros o de dos tercios de los municipios de la Comunidad de Madrid, cuya población represente la mayoría absoluta de la CAM, excluye la posibilidad de la iniciativa legislativa popular que viene reconocida de modo general en el artículo 15 del EA y 139 del RAM.

Es de destacar que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, hasta la aprobación de la última reforma del Estatuto de las Cortes de Castilla y León en el presente año, salvo el especial caso de la LORAFNA, era el único Estatuto que no reconocía capacidad de iniciativa a las Cortes Generales. Para algunos autores este reconocimiento no sería sino perturbador e innecesario al no ser exigido en el texto constitucional⁴², sin embargo, estamos de acuerdo con Sanz Pérez que estos perturbadores efectos de los que se hablan «son más aparente que reales. Primero, porque debería partirse siempre de la lealtad institucional como principio básico de la organización y el funcionamiento autonómico... En segundo lugar, nunca ha de perderse la perspectiva de que si el interés general no es ajeno a las Comunidades Autónomas (ya desde STC 37/1981, de 16 de noviembre), el interés autonómico no ha de ser ajeno tampoco a las instituciones estatales.»⁴³. Nos vale a nosotros simplemente con

³⁸ CRUZ VILLALÓN, P. «Comentario al artículo 74» en Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Madrid, 1987, p. 810.

³⁹ Un diputado, con la firma de otros cuatro Diputados.

⁴⁰ ESPIN TEMPLADO, E. «Reforma de l'Estatut» Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, Vol. III, Barcelona, 1988.

⁴¹ SÁNCHEZ FERRIZ, R. «Reforma del Estatuto» en R. Martín Mateo, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana, Madrid, 1985, p. 624.

⁴² GUTIÉRREZ LLAMAS, Op. Cit. p. 73.

⁴³ SANZ PÉREZ Op. Cit. p. 122.

recordar que tan importantes en el Estado autonómico son los principios de cooperación y colaboración como el de separación competencial, los cuales deben impregnar la columna vertebral del sistema, aunque eso no impide que a veces se pueda hacer por el juego político, malos usos o al menos contrarios a esos principios de instrumentos pensados para hacerlos realidad.

Entrando ya en el ámbito material de la iniciativa de reforma estimamos que no existen límites de este tipo a la misma, salvo claro está los que vienen determinados por las materias que puede regular el Estatuto de Autonomía, en los que se vienen incluyendo no solo el contenido del artículo 147.2 CE sino también el llamado contenido potestativo que es el que se pueda derivar del propio texto constitucional, claro ejemplo es el caso de la reforma y el derivado del carácter institucional del Estatuto que le da una clara «vocación codificadora de aspectos esenciales que afectan a estructuras y puesta en funcionamiento de la Comunidad Autónoma como entidad territorial de sustancia política.»⁴⁴. Asimismo, estimamos que mediante los procedimientos de reforma establecidos se pueden llevar a cabo, dentro claro está del marco constitucional, tanto reformas que afecten a todo el articulado del Estatuto de Autonomía, esto es reformas totales, como reformas parciales.

La iniciativa se ejercita ante la Asamblea de Madrid pues como señala el artículo 64 del EA y en igual sentido el artículo 156 del RAM, tras presentada la iniciativa «La propuesta de reforma requerirá, en todo caso la aprobación de la Asamblea por mayoría de dos tercios». Tal y como dispone el artículo 155 del RAM: «Los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se tramitarán por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente Sección». Hay que señalar que en el RAM y concretamente en los artículos 165 y 169 existe una prohibición expresa de usar los procedimientos de competencia legislativa plena de las Comisiones y de lectura única para la tramitación de este tipo de proyectos y proposiciones de ley.

Por consiguiente, si la propuesta de reforma es presentada por el Gobierno conformara un proyecto de ley que de conformidad con el artículo 140 y siguientes del RAM se publicará en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid y se le podrán presentar enmiendas tanto a la totalidad como al articulado por los Diputados y por los Grupos parlamentarios. En el caso de que se hayan presentado enmiendas a la totalidad se celebrará un debate de totalidad regido por lo establecido en el artículo 142 del RAM. Concluido el debate de totalidad sin haberse aprobado ninguna enmienda de este tipo o si no lo hubiese habido concluido el plazo de presentación de enmiendas comenzará la fase de Comisión que comenzará con la calificación de las enmiendas, continuará con la elaboración del Informe de la Ponencia y concluirá con el debate en el seno de la Comisión y la votación del dictamen del proyecto de ley (arts. 143 a 145 RAM). Finalmente se celebrará el debate final en el Pleno regulado en el artículo 148 del RAM que gira en torno al dictamen de la Comisión y «las enmiendas y los votos particulares que, habiendo

⁴⁴ SANTAMARÍA PASTOR, Op. Cit. p. 253.

sido debatidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen pretendan defender en el Pleno»⁴⁵. El texto resultante deberá ser aprobado en una votación final de conjunto por una mayoría cualificada de dos tercios de los miembros de la Asamblea lo cual es una de las notas que le concede rigidez al procedimiento de reforma estatutaria como una garantía de que no se realicen reformas poco pensadas o mayoritariamente consensuadas de esta norma institucional que es el EA.

Si la propuesta de reforma hubiese sido presentada por los Diputados o por los municipios en el número exigido por el EA, se tramitara como una proposición de ley de conformidad con lo establecido en el artículo 151 del RAM. De este modo, una vez calificada y admitida a trámite y posteriormente publicada la proposición de ley de reforma se remitirá al Gobierno para que manifieste su criterio sobre la misma y su conformidad o no a la tramitación y transcurrido quince días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración. Si la proposición de ley es tomada en consideración en un debate de totalidad en el Pleno se abrirá el plazo para la presentación de enmiendas al articulado, no a la totalidad, y seguirá los trámites previstos para los proyectos de ley antes descritos (art. 151 RAM).

El procedimiento de tramitación en la Asamblea de Madrid es el procedimiento legislativo, sin embargo, el resultado del transcurso de todos los interprocedimentales no es una ley que va a ser promulgada por el Presidente de la CA sino la aprobación de la propuesta de reforma que va a ser el inicio de un nuevo iter procedimental que es el que va a ser llevado a cabo en las Cortes Generales. El TC lo dice muy claramente en el ATC 135/2004 al señalar en su Fundamento Jurídico 6.º que «La iniciativa adoptada por el Gobierno Vasco (con independencia de cualquier juicio de fondo sobre la posibilidad de que incurra en un vicio de desviación de poder, en la modalidad de desviación de procedimiento) no habría de concluir, en su caso, en el Parlamento Vasco con la aprobación de una Ley autonómica, sino con la adopción de un acuerdo mediante el que la Comunidad Autónoma ejercerá su competencia de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales».

Superado el trámite ad intra de aprobación por la Asamblea de la propuesta de reforma por dos tercios se remite, sin que se haya normado un plazo para ello, el texto aprobado al Congreso de los Diputados comenzando así la tramitación en el Parlamento Nacional. El Reglamento del Congreso de los Diputados contiene sobre la reforma estatutaria solo un artículo, el 145, que únicamente contempla la previsión constitucional de que la reforma de los Estatutos de Autonomía, tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, tiene que ser aprobado por Ley Orgánica. El Reglamento del Senado ni siquiera contiene una disposición referida a la reforma de los Estatutos. Por esta razón, se han dictado para acometer la tramitación de las reformas que se han venido sucediendo desde que los Estatutos fueron aprobados dos

⁴⁵ Artículo 147 RAM.

Resoluciones de sus Presidentes, concretamente la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía y la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993.

Ya señalamos que se ha cuestionado el rango de estas disposiciones y que sin embargo el TC en sus Autos 44 y 45 de 2005 las ha considerado válidas, por lo que han sido aplicadas a las últimas reformas estatutarias y se seguirán aplicando salvo que se dicten, reformado los actuales Reglamentos, las normas reglamentarias oportunas.

Tenemos que estar a lo establecido en estas Resoluciones como procedimientos ordinario pues es el aplicable a nuestro Estatuto de Autonomía. Por tanto, remitida la propuesta por la Asamblea al Congreso, ésta será calificada y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara⁴⁶ y, precisamente, respecto a este trámite se ha pronunciado el Alto Tribunal en variadas ocasiones y una de ellas ha sido al objeto el recurso de amparo contra los Acuerdos del Gobierno y el Parlamento vascos que inician la tramitación parlamentaria del denominado «Plan Ibarretxe» que ha dado lugar al ATC 135/2004 en el cual dice que: «es, pues, un acto de calificación y tramitación de la propuesta de iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía presentada por el Gobierno vasco, a través del cual se da curso parlamentario a la misma, sin predeterminar en modo alguno, más allá de las decisiones que se plasman en el propio Acuerdo, el devenir y, en su caso, el procedimiento legislativo. Se trata, en definitiva, de un acto de trámite del procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía puesto en marcha con el acto de iniciativa del Gobierno Vasco, cuyos efectos jurídicos se circunscriben exclusivamente al estricto ámbito del procedimiento legislativo del que forma parte y de los sujetos legitimados para participar en el mismo, careciendo, por tanto, fuera de ese ámbito, de relevancia alguna.» Y aún más reciente es el pronunciamiento del TC en el Auto 85/2006 dictado en el recurso de amparo contra la calificación y admisión a trámite de la propuesta de reforma del Estatuto Vasco en el que el Alto Tribunal dice que la actuación de la Mesa consiste en «verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la

⁴⁶ Concretamente la Resolución establece que: «Recibida en el Congreso la propuesta de reforma de uno de los Estatutos que fueron elaborados por el procedimiento previsto en los artículos 143, 144, 146 y Disposición Transitoria Primera de la Constitución, la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios establecidos. Si la mesa considerase cumplidos tales requisitos, ordenará su publicación y su remisión al Gobierno. Si la Mesa advirtiese que se ha incumplido alguno de los trámites establecidos o que la propuesta adolece de algún defecto de forma, se lo comunicará a la Asamblea de la Comunidad que la hubiese elaborado, suspendiendo la tramitación hasta que aquél se cumpla o se subsane éste.»

estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos presentados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos, sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos ordenamientos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imperativo del artículo 87.3 CE. De modo que si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad».

Es, entonces, un juicio formal que comprueba el cumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios pero sin que se pueda hacer un juicio político de su contenido, y en el caso de que se observe el incumplimiento de algún requisito se lo comunicará a la Asamblea para que lo subsane, suspendiéndose la tramitación mientras tanto.

La tramitación que se lleva a cabo en el caso de que sea admitida a trámite la propuesta, viene establecida en el punto Tercero de la Resolución que dispone que: «A partir de su publicación, la propuesta de reforma de Estatuto será sometida a un debate de totalidad en el Pleno. Dicho debate comenzará con una presentación de la propuesta por una delegación de la Asamblea de la Comunidad proponente, compuesta por un máximo de tres miembros, interviniendo a continuación los Grupos Parlamentarios para fijar su posición, por turnos que no excederán de diez minutos cada uno. Finalizado el debate, el Presidente someterá a votación de totalidad la propuesta. Si la misma fuese favorable, la Mesa de la Cámara acordará la apertura del plazo de presentación de enmiendas al articulado y la remisión del texto a la Comisión Constitucional, para su tramitación conforme a lo previsto en el Reglamento para los proyectos de ley orgánica. Si la votación de totalidad fuera desfavorable, se entenderá rechazada la propuesta de reforma, con los efectos establecidos en los Estatutos de Autonomía». Se prevé también en la Resolución la posibilidad de tramitación de la propuesta en lectura única.

En la Norma Supletoria del Senado se regula el procedimiento de la reforma de modo muy similar a lo establecido para el procedimiento legislativo común, reconociéndose, salvo que se establezca el procedimiento de urgencia, un plazo de dos meses para que esta Cámara pueda enmendar o interponer su veto a la propuesta. También le reconoce a la Asamblea la facultad de retirar la propuesta de reforma añadiendo como hace también la resolución del Congreso que «La retirada de la propuesta por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma afectada supondrá que la propuesta de reforma no ha sido aceptada por las Cortes Generales.»

Para finalizar con la intervención de las Cortes Generales, las cuales son las que ponen en el caso de la Comunidad de Madrid, punto y final al procedimiento de reforma, decir que las mismas no ven limitada su capacidad de inter-

vención en el procedimiento de reforma. Como dice Aguado Renedo⁴⁷ y así se deriva de la CE, la intervención de las CG mediante la aprobación de la Ley orgánica tiene un carácter «materialmente constitutivo». No obstante, no es una opinión pacífica, pues algunos autores, en reconocimiento de la reforma como un derecho subjetivo de la Comunidad Autónoma, han considerado que: «la única interpretación que salvaguarda la voluntad de las Comunidades Autónomas, manifestada en la propuesta de reforma estatutaria aprobada por sus Asambleas legislativas, es la que limita la intervención a un voto de ratificación.»⁴⁸

Finaliza la regulación del artículo 64 del EA, al igual que lo hacen otros Estatutos, con una penalización de un año para que en el caso de no haber sido aprobada la reforma no se pueda en ese plazo presentar otra nueva. Es una cláusula de castigo que, suponemos, pretende evitar reformas estatutarias constantes, con escasa reflexión tras haberse pronunciado ya las Cámaras, y que las ocupen en un continuo debate sobre unas mismas cuestiones que puedan tener en «suspense» a la norma institucional de la Comunidad y, en su caso, a la autonomía que en él mismo se desarrolla.

Es, pues este artículo 64, una cláusula de cierre de la Norma primaria del subsistema normativo autonómico previsto como tal en la Norma Fundamental, suponiendo una garantía de la autonomía frente al legislador y de la adaptación del Estatuto a las nuevas circunstancias.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

En este apartado vamos a citar las normas que, aunque no son propiamente leyes, son las destinadas a desarrollar la reforma del Estatuto de Autonomía o más concretamente el procedimiento en las distintas fases por las que éste se compone y que han sido analizadas en el cuerpo de la exégesis del precepto. Estas normas son las siguientes:

La Sección Primera, «De la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», Capítulo III «De las especialidades en el procedimiento legislativo», artículos 155 y 156 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

La Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

La Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993.

III. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

En este epígrafe estableceremos la regulación de los procedimientos de reforma de los otros dieciocho Estatutos de Autonomía, de las dieciséis Comunidades

⁴⁷ Aguado Renedo, OP. Cit. 402- 403.

⁴⁸ GUTIÉRREZ LLAMAS, Op. Cit. p. 134.

Autónomas restantes y de las dos Ciudades Autónomas, Ceuta y Melilla, facilitando así una rápida comparación de los distintos procedimientos.

3.1. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

(Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía)

TÍTULO X. Reforma del Estatuto

Artículo 248. Iniciativa y procedimiento ordinario.

1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o al Parlamento de Andalucía, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o a las Cortes Generales.

b) La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento de Andalucía por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores andaluces y andaluzas.

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento o por las Cortes Generales, o no es confirmada mediante referéndum del cuerpo electoral, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

3. La Junta de Andalucía someterá a referéndum la reforma en el plazo máximo de seis meses, una vez sea ratificada mediante ley orgánica por las Cortes Generales que llevará implícita la autorización de la consulta.

Artículo 249. Procedimiento simplificado.

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, se podrá proceder de la siguiente manera:

a) Elaboración y aprobación del proyecto de reforma por el Parlamento de Andalucía.

b) Consulta a las Cortes Generales.

c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta prevista en el apartado anterior, las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.

d) Se requerirá finalmente la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

e) Si en el plazo señalado en la letra c) las Cortes Generales se declarasen afectadas por la reforma, se constituirá una comisión mixta paritaria para formular, por el procedimiento previsto en el Reglamento del Congreso de los

Diputados, una propuesta conjunta, siguiéndose entonces el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado 1.a) del mencionado artículo.

Artículo 250. Retirada de la propuesta de reforma.

En cualquiera de los dos procedimientos regulados en los artículos anteriores, el Parlamento de Andalucía, por mayoría de tres quintos, podrá retirar la propuesta de reforma en tramitación ante cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales antes de que haya recaído votación final sobre la misma. En tal caso, no será de aplicación la limitación temporal prevista en el artículo 248.2.

3.2. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

(Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón)

TÍTULO IX. Reforma del Estatuto

Artículo 115. Procedimiento de reforma.

1. La iniciativa de la reforma de este Estatuto corresponderá al Gobierno de Aragón, a las Cortes de Aragón a propuesta de un quinto de sus Diputados y Diputadas y a las Cortes Generales.

2. La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Aragón por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

3. Aprobada la reforma por las Cortes de Aragón, el texto será presentado en el Congreso de los Diputados.

4. Las Cortes de Aragón elegirán de entre sus miembros una delegación para participar en la tramitación de la propuesta de reforma en las Cortes Generales, mediante la constitución de una comisión mixta paritaria o el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados.

5. Las Cortes de Aragón, por mayoría de dos tercios, podrán retirar la propuesta de reforma en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales, antes de que sea aprobada de forma definitiva. En este caso, no será de aplicación lo dispuesto en el apartado siguiente.

6. Si la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes de Aragón o por las Cortes Generales, la misma no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación hasta que haya transcurrido un año.

7. La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que el Gobierno de Aragón convoque referéndum de ratificación del cuerpo electoral de Aragón en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El Gobierno de Aragón convocará tal referéndum si así lo acuerdan previamente

las Cortes de Aragón con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

3.3. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

(Ley Orgánica 7/1981 de 30 de diciembre del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias)

TÍTULO VI. De la reforma del Estatuto

Artículo 56

La reforma de este Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

1. La iniciativa corresponderá a una cuarta parte de los miembros de la Junta General, a dos tercios de los municipios asturianos o al Consejo de Gobierno, así como al Gobierno y a las Cortes Generales del Estado.

2. El proyecto de reforma será aprobado por la Junta General del Principado por mayoría de tres quintos de sus miembros y sometido ulteriormente a la aprobación de las Cortes Generales como Ley Orgánica.

Artículo 56 bis

Cuando la reforma de este Estatuto tenga únicamente por objeto la ampliación de competencias en materias que no están constitucionalmente reservadas al Estado, la iniciativa será la prevista en el artículo anterior, y el proyecto de reforma deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la Junta General, antes de su ulterior aprobación por las Cortes Generales como Ley Orgánica.

3.4. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LAS ISLAS BALEARES

(Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares modificada recientemente por la Ley Orgánica 1/2007 de 28 de febrero)

TÍTULO IX. De la reforma del Estatuto

Artículo 139. Iniciativa.

1. La iniciativa de reforma corresponderá al Parlamento, a propuesta de una quinta parte de los Diputados, al Gobierno de la Comunidad Autónoma y a las Cortes Generales.

2. La propuesta de reforma requerirá para prosperar la aprobación del Parlamento por mayoría de dos tercios de los Diputados y la aprobación de las Cortes Generales mediante una ley orgánica.

3. En todo lo no previsto en este artículo, se estará a lo dispuesto en la Constitución sobre esta materia.

4. En el supuesto de tramitación en el Congreso de los Diputados y en el Senado de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, el Parlamento podrá retirarla.

3.5. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

(Ley Orgánica 10/1982 de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Canarias)

TÍTULO V. De la reforma del Estatuto

Artículo 64

1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:
 - a) La iniciativa corresponderá al Parlamento, al Gobierno de Canarias o a las Cortes Generales.
 - b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento de Canarias por mayoría absoluta.
 - c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.
2. Si las Cortes Generales, durante la tramitación parlamentaria, modificaran sustancialmente la reforma propuesta, se devolverá al Parlamento de Canarias para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieren ocasionado su devolución y proponiendo soluciones alternativas, en cuyo caso el Parlamento de Canarias podrá acceder a las mismas, proponer otras soluciones o desistir de la reforma estatutaria.
3. Si la propuesta de reforma no fuera aprobada por el Parlamento de Canarias o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate en la misma legislatura de aquél.

(Modificado por art. 1.39 de Ley Orgánica 4/1996, de 30 diciembre)

Artículo 65

Cuando la reforma tuviera por objeto una alteración en la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a las Islas, se requerirá la audiencia previa de los Cabildos Insulares.

(Añadido por art. 1.40 de Ley Orgánica 4/1996, de 30 diciembre)

3.6. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANTABRIA

(Ley Orgánica 8/1981 de 30 de diciembre del Estatuto de Autonomía de Cantabria)

TÍTULO VI. De la reforma

Artículo 58

1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno, al Parlamento a propuesta de un tercio de sus miembros, o a las Cortes Generales.

b) La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento de Cantabria, por mayoría de dos tercios, y la aprobación de las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento de Cantabria o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate o votación por el Parlamento hasta que haya transcurrido un año. (Modificado por art. único.65 de Ley Orgánica 11/1998, de 30 diciembre)

3.7. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA LA MANCHA

(Ley Orgánica 9/1982 de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha)

TÍTULO VI. De la reforma del Estatuto

Artículo 54

1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa de la reforma corresponderá al Consejo de Gobierno, a las Cortes de Castilla-La Mancha a propuesta de una cuarta parte de sus miembros, así como al Gobierno y a las Cortes Generales de la Nación.

b) La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Castilla-La Mancha por mayoría absoluta y la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

c) Si la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha o por las Cortes Generales no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación hasta que haya transcurrido un año.

3.8. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CASTILLA Y LEÓN

(Ley Orgánica 14/2007 de 30 de noviembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León)

TÍTULO VII. Reforma del Estatuto

Artículo 91. Procedimiento

La reforma del presente Estatuto de Autonomía se ajustará al siguiente procedimiento:

1. La iniciativa de la reforma ante las Cortes de Castilla y León corresponderá a una tercera parte de sus miembros o a la Junta de Castilla y León.

2. La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios y la posterior aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

3. Aprobada la propuesta de reforma por las Cortes de Castilla y León, se remitirá al Congreso de los Diputados. Las Cortes de Castilla y León elegirán de entre sus miembros una delegación para participar en la tramitación de la propuesta en el seno de una comisión mixta paritaria constituida de acuerdo con el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados.

4. Las Cortes de Castilla y León podrán retirar con la mayoría cualificada que determine su Reglamento la propuesta de reforma en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales antes de que sea aprobada de forma definitiva. En este caso no será de aplicación lo dispuesto en el apartado siguiente.

5. Si la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes de Castilla y León o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de aquéllas hasta que haya transcurrido al menos un año.

3.9. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

(Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña)

TÍTULO VII. De la reforma del Estatuto

Artículo 222. La reforma de los Títulos que no afectan a las relaciones con el Estado.

1. La reforma de los Títulos I y II del Estatuto debe ajustarse a los siguientes procedimientos:

a) La iniciativa de la reforma corresponde al Parlamento de Cataluña, a propuesta de una quinta parte de sus Diputados, y al Gobierno de la Generalitat. Los ayuntamientos de Cataluña pueden proponer al Parlamento el ejercicio de la iniciativa de reforma si así lo solicita un mínimo del 20 por 100 de los plenos municipales, que representen a un mínimo del 20 por 100 de la población.

También pueden proponerla 300.000 firmas acreditadas de los ciudadanos de Cataluña con derecho a voto.

El Parlamento debe regular estos dos procedimientos para proponer el ejercicio de la iniciativa de la reforma.

b) La aprobación de la reforma requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la remisión y la consulta a las Cortes Generales, la ratificación de las Cortes mediante una ley orgánica y el referéndum positivo de los electores de Cataluña.

c) Si en el plazo de treinta días a partir de la recepción de la consulta establecida en la letra b las Cortes Generales se declaran afectadas por la reforma, ésta debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 223.

d) Una vez ratificada la reforma por las Cortes Generales, la Generalitat debe someterla a referéndum.

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento o por el cuerpo electoral, no puede ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

Artículo 223. La reforma del resto de los Títulos

1. La reforma de los Títulos del Estatuto no incluidos en el artículo 222 debe ajustarse al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa de reforma corresponde al Parlamento, al Gobierno de la Generalitat y a las Cortes Generales. Los Ayuntamientos y los titulares del derecho de voto al Parlamento pueden proponer al Parlamento que ejerza la iniciativa de reforma en los términos establecidos por el artículo 222.1.a).

b) La aprobación de la reforma requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Parlamento, la aprobación de las Cortes Generales mediante una ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores.

c) Una vez aprobada la propuesta de reforma del Estatuto, el Parlamento debe enviarla al Congreso de los Diputados.

d) La propuesta de reforma puede ser sometida a un voto de ratificación del Congreso y del Senado de acuerdo con el procedimiento que establecen los reglamentos parlamentarios respectivos. El Parlamento debe nombrar una delegación para presentar la propuesta de reforma del Estatuto ante el Congreso y el Senado. Si las Cortes Generales ratifican la propuesta de reforma del Estatuto, se considera aprobada la Ley Orgánica correspondiente.

e) Si no se aplica el procedimiento establecido en la letra d), debe constituirse una comisión mixta paritaria, formada por miembros de la comisión competente del Congreso de los Diputados y una delegación del Parlamento con representación proporcional de los grupos parlamentarios, para formular de común acuerdo, y por el procedimiento que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados, una propuesta conjunta en el plazo de dos meses.

f) La tramitación de la propuesta de reforma del Estatuto en el Senado debe seguir un procedimiento análogo al establecido por la letra e) en los términos del Reglamento del Senado. En este caso, la delegación del Parlamento, con las correspondientes adaptaciones, debe constituir, conjuntamente con miembros de la Comisión competente del Senado, una Comisión mixta paritaria para formular de común acuerdo una propuesta conjunta.

g) Si la Comisión mixta paritaria no logra formular una propuesta conjunta, la propuesta de reforma del Estatuto debe tramitarse de acuerdo con el procedimiento ordinario establecido por los respectivos reglamentos parlamentarios.

h) El Parlamento, por la mayoría absoluta de sus miembros, puede retirar las propuestas de reforma que haya aprobado en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales antes de que sean aprobadas de forma definitiva. La retirada de la propuesta de reforma no conlleva en caso alguno la aplicación de lo que establece el apartado 2.

i) La aprobación de la reforma por las Cortes Generales mediante una ley orgánica incluirá la autorización del Estado para que la Generalitat convoque en el plazo máximo de seis meses el referéndum a que se refiere la letra b).

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento, por las Cortes Generales o por el cuerpo electoral, no puede ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

3.10. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

(Ley Orgánica 5/1982 de 1 de julio, del Estatuto de la Comunidad Autónoma Valenciana)

TÍTULO X. Reforma del Estatuto

Artículo 81

1. La iniciativa de la reforma del Estatuto corresponde al Consell, a una tercera parte de los miembros de Les Corts, a dos Grupos Parlamentarios o a las Cortes Generales. La reforma del Estatuto deberá ser aprobada por Les Corts, mediante acuerdo adoptado por dos terceras partes de sus miembros, salvo que sólo tuviese por objeto la ampliación del ámbito competencial, en cuyo caso será suficiente la mayoría simple de Les Corts.

2. Si la reforma del Estatuto no fuera aprobada por las mayorías previstas para cada caso en el apartado 1 de este artículo o los requisitos exigidos para su aprobación, no se podrá iniciar nuevo procedimiento de reforma sobre el mismo punto durante la misma Legislatura de Les Corts.

3. Aprobada la reforma por Les Corts, el texto será presentado por medio de proposición de ley de Les Corts, en el Congreso. Admitida a trámite por la Mesa y tomada en consideración la proposición por el Pleno, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, en el seno de la cual se nombrará una ponencia al efecto que revise con una delegación de Les Corts el texto de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en las normas reglamentarias del Congreso.

4. Si las Cortes Generales no aprueban, o modifican, la reforma propuesta, se devolverá a Les Corts para nueva deliberación, acompañando mensaje motivado sobre el punto o puntos que hubieran ocasionado su devolución o modificación y proponiendo soluciones alternativas.

5. La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, incluir la autorización del Estado para que la Generalitat convoque un referéndum de ratificación de los electores en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales. El referéndum podrá no convocarse en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias. (Añadido por art. 87 de Ley Orgánica 1/2006, de 10 abril)

3.11. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA

(Ley Orgánica 1/1983 de 25 de febrero del Estatuto de Autonomía de Extremadura)

TÍTULO VI. Reforma del Estatuto

Artículo 62

La reforma del Estatuto se ajustará al procedimiento siguiente:

1. La iniciativa de la reforma corresponderá:
 - a) A la Junta de Extremadura.
 - b) A la Asamblea de Extremadura, a propuesta de una tercera parte de sus miembros.
 - c) A las Cortes Generales.
2. La propuesta de reforma requerirá en todo caso la aprobación de la Asamblea de Extremadura por mayoría de dos tercios de sus miembros.
3. La reforma del Estatuto requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Artículo 63

Si el proyecto de reforma no es aprobado por la Asamblea de Extremadura o por las Cortes Generales, no podrá presentarse nuevamente a debate y votación de la Asamblea hasta que haya transcurrido un año, sin perjuicio del plazo de cinco años previsto en el artículo 148.2, de la Constitución cuando la modificación del Estatuto implique la asunción de nuevas competencias.

3.12. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE GALICIA

(Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia)

TÍTULO V. De la reforma

Artículo 56

1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:
 - a) La iniciativa de la reforma corresponderá a la Junta, al Parlamento gallego, a propuesta de una quinta parte de sus miembros, o a las Cortes Generales.
 - b) La propuesta de reforma requerirá en todo caso, la aprobación del Parlamento gallego por mayoría de dos tercios, la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores.
2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento gallego o por las Cortes Generales, o no es confirmada mediante referéndum por el Cuerpo electoral, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año.

3. La aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, incluirá la autorización del Estado para que la Comunidad Autónoma gallega convoque el referéndum a que se refiere el párrafo b) del apartado 1 de este artículo.

Artículo 57. [Alteración de la organización de los poderes de la Comunidad]

No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma tuviera por objeto la simple alteración de la organización de los poderes de la Comunidad Autónoma y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, se podrá proceder de la siguiente manera:

- a) Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento de Galicia.
- b) Consulta a las Cortes Generales.
- c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta prevista en el apartado precedente, las Cortes Generales no se declarasen afectadas por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.
- d) Se requerirá finalmente la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.
- e) Si en el plazo señalado en la letra c) las Cortes se declarasen afectadas por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo anterior, dándose por cumplidos los trámites del apartado a) del número 1 del mencionado artículo.

3.13. ESTATUTO DE AUTONOMÍA LA RIOJA

(Ley Orgánica 3/1982 de 9 de junio de Estatuto de Autonomía de La Rioja)

TÍTULO V. De la reforma del Estatuto

Artículo 58

La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

1. Su iniciativa corresponderá al Gobierno de La Rioja, al Parlamento a propuesta de un tercio de sus miembros, a dos tercios de municipios, cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral, y a las Cortes Generales.
2. La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento de La Rioja por mayoría de dos tercios de sus miembros y la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.
3. Si la propuesta de reforma no es aprobada por el Parlamento de La Rioja o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate o votación del Parlamento hasta que haya transcurrido un año, a contar desde la fecha de la iniciativa. (Añadido por art. 1.51 de Ley Orgánica 2/1999, de 7 enero)

3.14. AMEJORAMIENTO DE NAVARRA

(Ley Orgánica 13/1982, de 10 de Agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra)

TÍTULO III. De la reforma

Artículo 71

1. Dada la naturaleza jurídica del régimen foral, el Amejoramiento al que se refiere la presente Ley Orgánica es inmodificable unilateralmente.

2. La reforma del mismo se ajustará, en todo caso, al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa corresponderá a la Diputación Foral o al Gobierno de la Nación.

b) Tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica.

3. Si la propuesta de reforma fuese rechazada, continuará en vigor el régimen jurídico vigente con anterioridad a su formulación.

3.15. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO

(Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco)

TÍTULO IV. De la reforma del Estatuto

Artículo 46

1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciativa corresponderá al Parlamento Vasco, a propuesta de una quinta parte de sus componentes, al Gobierno Vasco o a las Cortes Generales del Estado Español.

b) La propuesta habrá de ser aprobada por el Parlamento Vasco por mayoría absoluta.

c) Requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes Generales del Estado mediante ley orgánica.

d) Finalmente precisará la aprobación de los electores mediante referéndum.

2. El Gobierno Vasco podrá ser facultado, por delegación expresa del Estado, para convocar los referéndum a que se refiere el presente artículo.

Artículo 47

1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la reforma tuviera por objeto una mera alteración de la organización de los poderes del País Vasco y no afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el

Estado o a los regímenes forales privativos de los Territorios Históricos, se podrá proceder de la siguiente manera:

- a) Elaboración del proyecto de reforma por el Parlamento Vasco.
- b) Consulta a las Cortes Generales y a las Juntas Generales.
- c) Si en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la consulta ningún órgano consultado se declarase afectado por la reforma, se convocará, debidamente autorizado, un referéndum sobre el texto propuesto.
- d) Finalmente se requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.
- e) Si en el plazo señalado en la letra c) alguno de los órganos consultados se declarase afectado por la reforma, ésta habrá de seguir el procedimiento previsto en el artículo 46, dándose por cumplidos los trámites de los apartados a) y b) del número 1 del mencionado artículo.

2. En el caso de que se produjera la hipótesis prevista en la disposición transitoria cuarta de la Constitución (RCL 1978, 2836), el Congreso y el Senado, en sesión conjunta y siguiendo el procedimiento reglamentario que de común acuerdo determinen, establecerán por mayoría absoluta, qué requisitos de los establecidos en el artículo 46 se aplicarán para la reforma del Estatuto, que deberán en todo caso incluir la aprobación del órgano foral competente, la aprobación mediante ley orgánica, por las Cortes Generales, y el referéndum del conjunto de los territorios afectados.

3. El segundo inciso de la letra b) del número 6 del artículo 17 del Estatuto (RCL 1979, 3028 y LPV 1980, 10) podrá ser suprimido por mayoría de tres quintos del Congreso y el Senado, y aprobación del Parlamento Vasco con posterior referéndum convocado al efecto, debidamente autorizado.

3.16. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE MURCIA

(Ley Orgánica 4/1982 de 9 de junio del Estatuto de Autonomía para la región de Murcia)

TÍTULO VI. De la reforma del Estatuto

Artículo 55

La reforma de este Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:

1. La iniciativa corresponderá a una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Regional, a una tercera parte de municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de la Región y al Consejo de Gobierno, así como al Gobierno y a las Cortes Generales.

2. El proyecto de reforma será aprobado por la Asamblea Regional por mayoría de tres quintos de sus miembros y sometido ulteriormente a la aprobación de las Cortes Generales como Ley Orgánica.

3. La modificación del Estatuto que implique la asunción de nuevas competencias sólo exigirá su aprobación por la mayoría absoluta de la Asamblea Regional, observándose en lo demás lo previsto en este artículo, así como el plazo de cinco años establecido en el artículo 148.2 de la Constitución.

3.17. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CEUTA

(Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo de Estatuto de Autonomía de Ceuta)

TÍTULO VI. Reforma del Estatuto

Artículo 41

1. La iniciativa de la reforma corresponderá a la Asamblea de Ceuta, de acuerdo con la facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 13 del presente Estatuto, a las Cortes Generales o al Gobierno de la Nación.

2. La iniciativa de reforma aprobada por la Asamblea de Ceuta requerirá la mayoría de dos tercios de la misma. En todo caso, la propuesta de reforma requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

3.18. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE MELILLA

(Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Melilla)

TÍTULO VI. Reforma del Estatuto

Artículo 41

1. La iniciativa de la reforma corresponderá a la Asamblea de la Ciudad, de acuerdo con la facultad de iniciativa legislativa prevista en el artículo 13 del presente Estatuto, a las Cortes Generales o al Gobierno de la Nación.

2. La iniciativa de reforma aprobada por la Asamblea requerirá la mayoría de dos tercios de la misma. En todo caso, la propuesta de reforma requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Finalmente, citaremos en este último epígrafe, los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional que directamente se refieren al procedimiento de reforma, ya que no podemos, por falta de espacio hacer una relación exhaustiva de todos los que de forma indirecta asientan una doctrina relativa a la reforma, remitiéndonos al cuerpo de la exégesis para conocer algunos de sus contenidos.

STC 36/1981 de 12 de noviembre dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Gobierno contra Ley del Parlamento Vasco 2/1981, de 12 de febrero, sobre inviolabilidad e inmunidad de sus miembros.

STC 56/1990 de 29 de marzo dictada en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la LO 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial.

ATC 135/2004 de 20 de abril dictado en la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo del Gobierno Vasco, de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba una denominada «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» y se da traslado de la misma al presidente del Parlamento Vasco «de conformidad con lo exigido por el art. 46.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco» y contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, por el que se admite a trámite «la propuesta de reforma, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario.

ATC 44/2005 de 31 de enero dictado en el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds del Congreso de los Diputados contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 25 de enero de 2005, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior Acuerdo de 19 de enero de 2005, por el que se califica, se admite a trámite y se decide la tramitación de la Propuesta de reforma de Estatuto político de Euskadi por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 16 de marzo de 1993.

ATC 45/2005 de 31 de enero dictado en el recurso de amparo interpuesto por el Portavoz del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) del Congreso de los Diputados, adscrito al Grupo Parlamentario Vasco, por la Diputada por Guipúzcoa adscrita al Grupo Parlamentario Mixto (Eusko Alkartasuna) del Congreso de los Diputados y por la Diputada por Navarra-Nafarroa, adscrita al Grupo Parlamentario Mixto (Nafarroa-Bai) del Congreso de los Diputados, contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 25 de enero 2005, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada contra el anterior Acuerdo de 19 de enero de 2005, por el que se califica, se admite a trámite y se decide la tramitación de la Propuesta de reforma de Estatuto político de Euskadi por el procedimiento establecido en el apartado II de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de 16 de marzo de 1993.

ATC 85/2006 de 15 de marzo dictada en el recurso de amparo contra Acuerdo, de 18 de octubre de 2005, de la Mesa del Congreso de los Diputados, por el que se calificó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña presentada por el Parlamento de Cataluña, se admitió a trámite y se acordó su tramitación por el procedimiento establecido para la reforma de los Estatutos de Autonomía.

DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA

1. Se cede a la Comunidad de Madrid el rendimiento de los siguientes tributos¹:

a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial, con el límite del 33 por 100.

b) Impuesto sobre el Patrimonio.

c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

d) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

e) Los Tributos sobre el juego.

f) El Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial, con el límite del 35 por 100.

g) El Impuesto Especial sobre la Cerveza, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100.

h) El Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100.

i) El Impuesto Especial sobre Productos Intermedios, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100.

j) El Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100.

k) El Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100.

l) El Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco, con carácter parcial, con el límite del 40 por 100.

m) El Impuesto Especial sobre la Electricidad.

n) El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

ñ) El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

La eventual supresión o modificación por el Estado de alguno de los tributos antes señalados implicará la extinción o modificación de la cesión.

2. El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Gobierno con la Comunidad de Madrid, que será tramitado por el Gobierno como proyecto de Ley. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto.

3. El alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta mencionada en la Disposición transitoria segunda que, en todo caso, los referirá a rendimientos en el ámbito de la Comunidad de Madrid. El Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de Ley.

¹ Apartado modificado por la Ley 30/2002, de 1 de julio (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002).

COMENTARIO

M^a MAR ORTIZ SÁNCHEZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Los tributos cedidos constituyen un mecanismo financiero del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas con los que se pretende dar cumplimiento, básicamente, a dos de sus principios rectores: suficiencia y autonomía financiera.

Como ya se indicó en el estudio del artículo 54, la financiación autonómica es el sistema que trata de proporcionar a las Comunidades Autónomas los recursos necesarios para gestionar los servicios públicos que han sido descentralizados desde el Estado a las administraciones regionales.

El estudio de los tributos cedidos ha sido abordado con motivo del análisis del principio de autonomía de las Comunidades Autónomas (art. 53) y, más ampliamente, en el comentario de las competencias autonómicas que en materia de gestión, recaudación e inspección ostenta la Comunidad (art. 56).

Es por ello que, en este comentario se va a abordar el análisis de los tributos cedidos desde la óptica del diseño y funcionamiento del sistema de financiación autonómica, completando así el estudio de los dos preceptos anteriores. Finalizaremos el estudio de la exégesis de la disposición analizando su especial naturaleza jurídica y el procedimiento singular seguido para su aprobación.

Hecha esta introducción, conviene precisar conceptualmente qué se entiende por tributos cedidos así como por los principios aludidos de autonomía y suficiencia, para comprender cómo un sistema puede diseñarse primando el cumplimiento de uno de estos principios sobre el otro.

Son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a una Comunidad Autónoma. A este respecto, se entiende efectuada la cesión cuando haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica².

Como se ha indicado anteriormente, el proceso de descentralización fiscal que tiene lugar con la cesión de impuestos por parte del Estado a las Comunidades Autónomas permite ampliar su autonomía por lado del ingreso. Profundicemos en este concepto.

El principio de autonomía posibilita a las autoridades regionales disponer de discrecionalidad, tanto sobre la dimensión y composición del gasto, como sobre el volumen y estructura del ingreso³.

De esta definición, es posible deducir la doble vertiente del principio de autonomía: autonomía política o del gasto y autonomía financiera y o del ingreso. Mientras la primera deriva directamente del proceso de descentraliza-

² Artículo 10, apartados uno y dos, de la LOFCA.

³ Utrilla de la Hoz, A. y Cuadrado Roura J.R., Op. Cit.

ción de las políticas de gasto del Estado a las regiones, la segunda obedece a la lógica necesidad de dotar a estas últimas de los recursos suficientes para gestionar autónomamente las competencias asumidas, sin depender de transferencias o subvenciones estatales. La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas es, siguiendo la terminología del Tribunal Constitucional, «el correlato imprescindible» de su autonomía política.

Por su parte, el principio de suficiencia pretende garantizar los recursos económicos suficientes a las Comunidades Autónomas para que puedan desarrollar plenamente dichas competencias.

Tal y como se indicó en el comentario del artículo 54, existen dos tipos de Comunidades Autónomas atendiendo a su sistema de financiación: las de régimen común y las de régimen foral. El marco conceptual y normativo en el que se tratan de hacer efectivos los principios de autonomía y suficiencia en uno y otro caso son sustancialmente diferentes.

Las Comunidades Forales gozan de un sistema especial de financiación, amparado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española, según el cual las Diputaciones forales vascas y la Administración Tributaria de Navarra controlan los impuestos más importantes del Sistema Fiscal Español, disponiendo de amplias capacidades normativas y de gestión sobre los mismos.

De una manera sistemática, las principales diferencias del régimen foral respecto al común, en el tema que nos ocupa, serían las siguientes⁴:

- Las Comunidades Forales recaudan prácticamente todos sus impuestos dentro de su territorio y gozan de autonomía fiscal casi plena;
- Aportan una cantidad al Estado, «cupo» en el caso del País Vasco y «aportación» en el de la Comunidad de Navarra, para compensar las funciones que lleva a cabo la Administración Central del Estado (defensa, relaciones exteriores, jefatura del Estado) y en concepto de participación en el Fondo de Compensación Interterritorial;

A pesar de la importante similitud entre el modelo Foral del País Vasco y el de la Comunidad Navarra existen algunas diferencias reseñables. Por nuestro objeto de estudio, especialmente relevante resulta la diferente titularidad de las competencias tributarias. Así mientras que en el caso de Navarra, es ésta directamente la titular, en el caso del País Vasco son sus Diputaciones Forales las que gozan de las competencias tributarias. Cabe destacar, asimismo, las amplias facultades normativas de que goza Navarra, no reconocidas en algunos casos a las Diputaciones vascas.

Al resto de las Comunidades Autónomas, las denominadas de régimen común, le es aplicable otro sistema con un funcionamiento sustancialmente diferente al comentado. Una vez transferidas las competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, éste dota a las regiones de los recursos necesarios para financiarlas de manera suficiente y autónoma.

⁴ Mitxelena, C. y Utrilla A., Op. Cit.

En este contexto, la financiación de las Comunidades Autónomas se determina atendiendo a sus necesidades de gasto, estimadas en función de una serie de variables y ponderaciones. Una vez determinado el CUÁNTO, se determina el CÓMO se recibirá dicha financiación. A tal efecto, el Estado cede con carácter total o parcial una cesta de tributos. La diferencia, positiva o negativa, entre necesidad de gasto y capacidad fiscal, es cubierta por el fondo de suficiencia, anteriormente denominado participación en los ingresos del Estado.

Un rasgo que ha caracterizado a las Comunidades de régimen común hasta fechas recientes, ha sido la importante asimetría existente entre la autonomía del gasto y la del ingreso. Frente al amplio grado de decisión que los gobiernos regionales disponían sobre sus políticas de gasto, fruto del intenso proceso de descentralización de las competencias de gasto estatales a las regiones, carecían prácticamente de margen para decidir la composición y el volumen de sus ingresos. Esta situación obedecía al diseño que había tenido el sistema de financiación. A tal efecto conviene hacer una revisión, aunque breve, de los enfoques que ha tenido hasta el momento el régimen de financiación autonómica en sus sucesivos modelos de concreción⁵:

Hasta 1986 el sistema se denominó etapa del coste efectivo puesto que el objetivo era proporcionar a las regiones los recursos suficientes para financiar las competencias que habían sido asumidas, valoradas según el coste efectivo de las mismas. El principio de suficiencia fue, en consecuencia, el que primó en su diseño y actualización.

Los mecanismos financieros disponibles por las Comunidades Autónomas para financiar las competencias asumidas se reducían a las tasas afectas a los servicios transferidos y al rendimiento de los tributos cedidos, siendo cubierta la diferencia por la participación en los ingresos generales del Estado.

A este respecto, la descentralización fiscal se operaba en base a la cesión del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, del Impuesto sobre el Patrimonio, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y de la Tasa Fiscal sobre el Juego, sobre los cuales, además, las Comunidades carecían de capacidad normativa y de gestión.

En el caso de la Comunidad de Madrid, dada su mayor capacidad fiscal, esta cesión se produjo de manera más escalonada y tardía respecto al resto de comunidades de régimen común. En concreto, el rendimiento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones fue cedido en 1990 y su gestión en 1995. La modalidad de Actos Jurídicos Documentados fue cedida en el año 1997 y la Tasa Fiscal del Juego y el Impuesto sobre el Patrimonio en el año 2002⁶.

La etapa siguiente se conoce como etapa de la autonomía del gasto e incluye los quinquenios 1987-1991 y 1992-1996. Se caracteriza por la mejora sustancial de la suficiencia financiera regional aunque desde el punto de vista de la descentralización fiscal no hay variaciones respecto al

⁵ Acuerdo 2/2001, de 27 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se aprueba Consejo de Política Fiscal y Financiera. Introducción. Evolución del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común.

⁶ Ossorio, E., Op. Cit.

periodo anterior, manteniéndose igualmente limitada la autonomía en los ingresos.

El modelo aprobado para el quinquenio 1997-2001 da un primer paso en el aumento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, iniciando la denominada etapa de la autonomía del ingreso. En concreto, amplía los mecanismos de descentralización fiscal a una participación sobre la Renta de las Personas Físicas al tiempo que concede a las Comunidades Autónomas algunas potestades normativas sobre el tramo autonómico del mismo y también de los impuestos cedidos anteriormente.

Este proceso se consolida en el actual sistema, vigente a partir de 2002, con la ampliación del tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la cesión de nuevos impuestos y el aumento de las potestades normativas regionales en la materia.

Llegados a este punto, estamos en disposición de profundizar en la cesión de tributos articulada por el actual sistema de financiación autonómica, dentro del marco normativo conformado por la LOFCA, que experimentó una profunda modificación con la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, y por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

En este contexto, la cesta de tributos a través de la cual el vigente sistema materializa la descentralización fiscal del Estado en las Comunidades Autónoma es la siguiente⁷:

- El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con carácter parcial con el límite máximo del 33 por 100.
- El Impuesto sobre el Patrimonio.
- El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Los Tributos sobre el juego.
- El Impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial, con el límite máximo del 35 por 100.
- Los Impuestos Especiales de Fabricación con el límite máximo del 40 por 100 de cada uno de ellos (Impuesto Especial sobre la Cerveza, Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, Impuesto Especial sobre Productos Intermedios, Impuesto Especial sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco).
- El Impuesto Especial sobre la Electricidad.
- El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.
- El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

⁷ Artículo 11 LOFCA (redactado conforme a la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre) y artículo 6 Ley 21/2001.

De esta regulación se puede deducir que la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas se puede hacer total o parcialmente. La cesión será parcial, tal y como establece el artículo 10.3 de la LOFCA, si se cede únicamente alguno o algunos de los hechos imposables del tributo o parte de la recaudación correspondiente al mismo.

El criterio de imputación de los rendimientos a cada Comunidad Autónoma varía en función de la naturaleza del tributo. Así, tal y como establece el artículo 10.4 de la LOFCA, cuando se trate de impuestos de naturaleza personal, la atribución se realizará en función del domicilio fiscal de los sujetos pasivos, con la excepción del gravamen en las adquisiciones mortis causa, en el que se atenderá al del causante. En los tributos que graven el consumo, su atribución se efectuará en función del lugar de consumo, del lugar en el que el vendedor realice la operación o bien de los consumos calculados sobre una base estadística. Finalmente, cuando los tributos graven operaciones inmobiliarias, su atribución se realizará en función del lugar donde radique el inmueble.

Si bien el comentario del artículo 56 analiza ampliamente las competencias autonómicas en materia de gestión, recaudación e inspección, conviene en este momento apuntar cuál es la Administración tributaria gestora de los impuestos anteriormente citados pues, precisamente, de esta circunstancia se derivará el mecanismo de percepción de sus rendimientos.

Actualmente, las Comunidades Autónomas gestionan el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre el Patrimonio⁸, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y la Imposición sobre el Juego. En estos casos, las Comunidades perciben los recursos efectivamente recaudados por su propia Administración tributaria.

Este sistema, si bien es susceptible de ser aplicado en el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte y en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, no se ha producido hasta el momento la cesión efectiva de su gestión, por lo que es el Estado quien gestiona y recauda, transfiriendo el rendimiento obtenido a las regiones.

Diferente es la situación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales de Fabricación, gestionados todos ellos por la administración tributaria estatal. En estos casos, la Administración del Estado realiza anualmente a las Comunidades Autónomas entregas a cuenta de la liquidación definitiva. Este pago provisional se regulariza dos años más tarde, cuando se conozca el valor definitivo del rendimiento de cada impuesto, territorializado según las reglas establecidas por la Ley 21/2001⁹. Este sistema de anticipos a cuenta y liquidaciones es asimismo aplicable al fondo de suficiencia.

Otra cuestión que debe ser tratada en el análisis de los tributos cedidos es el criterio de valoración que, respecto a los mismos, aplica el modelo de financia-

⁸ En el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, la Administración tributaria estatal conserva determinadas funciones en fase de gestión e inspección, dada su especial naturaleza y vinculación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁹ Artículo 6, letra b) para el IRPF, letra c) para el IVA, letras d) a h) para los Impuestos Especiales de Fabricación y letra i) para el Impuesto sobre la electricidad. Analizado en el apartado 3.2 Derecho Estatal.

ción autonómica. En este sentido, el sistema no computa la recaudación real de los tributos cedidos sino una recaudación teórica, denominada normativa.

En el caso de los tributos tradicionalmente cedidos, la norma recaudatoria se obtiene evolucionando la recaudación obtenida por el Estado en el año de su cesión, evolucionada por el índice aplicable en cada modelo. En el caso del IRPF, la recaudación normativa se obtiene simulando la cuota líquida autonómica que hubiera resultado con la normativa general estatal¹⁰. Similar método es el seguido para calcular la recaudación normativa en el Impuesto sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos, en el que se abstrae el impacto de la subida de tipos que, en su caso, haya sido ejercido por las Comunidades Autónomas.

El objetivo pretendido con el uso del criterio normativo en el cómputo de los tributos cedidos es incentivar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas a través del ejercicio de sus competencias normativas y, en su caso, de una gestión más eficaz.

No debemos finalizar el comentario del régimen de cesión de los tributos de las Comunidades de régimen común, sin mencionar el caso particular de la Comunidad de Canarias, que goza de un régimen fiscal propio, amparado por la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española.

Las principales particularidades del régimen canario en lo referente a la cesión de impuestos estatales, se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- No tiene cedido el IVA, ya que no es de aplicación en el territorio, ocupando su espacio fiscal el análogo Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), creado por ley estatal y cuyo rendimiento se distribuye entre la Comunidad Autónoma de Canarias y las entidades locales insulares.
- Tampoco es de aplicación el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, que no se cuenta por tanto entre los tributos cedidos a Canarias en el marco del sistema, aunque existe un tributo propio análogo denominado Impuesto Especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo creado por normativa autonómica (Ley 5/1986).
- Asimismo no es de aplicación el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. El Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte, se aplica en el archipiélago, si bien la propia Ley 38/1992, de Impuestos Especiales atribuye a la Comunidad Autónoma en origen su rendimiento¹¹.

Una vez llegado a este momento, conviene analizar el origen normativo del precepto analizado y su especial naturaleza jurídica.

¹⁰ Hasta el momento, las Comunidades Autónomas sólo han ejercido las facultades normativas que tienen atribuidas sobre deducciones, salvo la Comunidad de Madrid que ha modificado la tarifa autonómica, a través de la Ley 4/2006, de 22 de diciembre.

¹¹ El artículo 74 de la Ley 38/1992, de Impuestos Especiales, establece que el rendimiento derivado de este impuesto corresponderá a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión por los órganos competentes de la Administración tributaria del Estado.

La aplicación a las Comunidades de régimen común de un nuevo sistema de financiación autonómica y, en particular, de una determinada cesta de tributos cedidos, va precedida de un complejo procedimiento de reforma normativa. Veamos cómo tuvo lugar este proceso con motivo de la última reforma de la financiación autonómica¹².

El actual sistema emana del Acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su sesión de 27 de julio de 2001, con las modificaciones incorporadas posteriormente, en sesiones de 16 y 22 de noviembre de ese mismo año. Sin embargo, este acuerdo no es directamente ejecutivo, sino que reviste la naturaleza de propuesta al Gobierno de la Nación.

Por ello, el siguiente paso lo constituye el correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros y su transposición a la correspondiente norma. Tras el correspondiente trámite parlamentario, el 31 de diciembre de 2001 son publicadas la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, y la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA.

Sin embargo, la publicación de estas leyes, no obstante, no implica por sí misma su aplicación directa a las Comunidades Autónomas. Para ello es preceptivo que se acepte formalmente el nuevo Sistema de Financiación en la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias, fijando el valor inicial del fondo de suficiencia y las condiciones y el alcance de la cesión de tributos cedidos.

En el caso de la Comunidad de Madrid, el requisito de aceptación previa por la Comisión Mixta de Transferencias, regulado en el apartado tercero precepto estatutario objeto de nuestro estudio, se hizo efectivo en su sesión del día 5 de febrero de 2002.

Finalmente, es necesario que el Gobierno de la Nación tramite un nuevo proyecto de ley que modifique las disposiciones adicionales de los Estatutos de Autonomía que, en este caso y por su especial naturaleza, puede efectuarse a través de ley ordinaria.

La Ley 30/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, daba cumplimiento a este requisito en el caso concreto de la Comunidad de Madrid.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

No existen leyes emanadas del Parlamento regional que desarrollen el precepto analizado en sentido estricto. Tan sólo se podrían mencionar las leyes de naturaleza fiscal en virtud de las cuales se ha ejercido la capacidad normativa disponible sobre los tributos cedidos.

Puesto que el estudio de las citadas normas ya ha sido ampliamente abordado en el comentario del artículo 56, resulta suficiente en este momento proceder a su enumeración.

¹² Ossorio, E., Op. Cit.

- Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOCM de 2 de enero de 1998. Corrección de errores: BOCM de 28 de mayo de 1998)
- Ley 26/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM de 30 de diciembre de 1998).
- Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOCM de 30 de diciembre de 1999. Corrección de errores: BOCM de 7 de febrero de 2000).
- Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. (BOCM de 29 de diciembre de 2000).
- Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM de 28 de diciembre de 2001).
- Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM de 23 de diciembre de 2002. Corrección de errores: BOCM de 25 de febrero de 2003).
- Ley 13/2003, de 23 de diciembre, de prórroga de determinadas medidas fiscales vigentes en la Comunidad de Madrid en 2003 (BOCM de 30 de diciembre de 2003).
- Ley 2/2004, de 31 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM de 1 de junio de 2004. Corrección de errores: BOCM de 26 de julio de 2004).
- Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM de 30 de diciembre de 2004. Corrección de errores: BOCM de 2 de febrero de 2005).
- Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM de 30 de diciembre de 2005).
- Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM de 29 de diciembre de 2006. Corrección de errores: BOCM de 29 de enero de 2007).
- Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM de 28 de diciembre de 2007).

III. DERECHO ESTATAL Y AUTONÓMICO

3.1. Derecho Estatal

Como ya se indicó en el comentario del artículo 54, la regulación constitucional en materia de financiación autonómica es muy genérica. En el tema que nos ocupa, la Constitución se limita a reconocer, en su artículo 156.1, la autonomía financiera de la que gozarán las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, de acuerdo con dos principios esenciales: el principio de solidaridad entre todos los españoles y el principio de coordinación con la Hacienda estatal.

Para el ejercicio de sus competencias, la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas, conocidas como de régimen común, en su artícu-

lo 157.1, un conjunto de recursos financieros entre los que se encuentran los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado, remitiendo el desarrollo normativo de las competencias financieras regionales a una Ley Orgánica (art. 157.3). Todo ello sin perjuicio de las especialidades que la propia Constitución reconoce para los territorios forales y Canarias en sus Disposiciones Adicionales Primera y Tercera, respectivamente.

El desarrollo legislativo previsto en el artículo 157 de la Constitución se materializa con la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, LOFCA, en cuyo primer precepto (art. 1.1) se reconoce la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Con una redacción similar a la constitucional, el artículo 4.1 de la LOFCA enumera los recursos de las Comunidades Autónomas.

La regulación de los tributos cedidos se desarrolla en los artículos 10 y 11. En el primero de ellos se ofrece una delimitación conceptual de los tributos cedidos, de la consideración de cesión parcial y total, así como de los criterios de imputación territorial de su rendimiento. Por su parte, el artículo 11, enumera, conforme a la redacción de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, los tributos cedidos y su porcentaje máximo de cesión en el marco del vigente sistema de financiación.

Por su parte, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación, enumera, en su artículo 6, los impuestos que se consideran cedidos en el año base del sistema, detallando los rendimientos que, a estos efectos, se consideran cedidos así como los porcentajes de cesión:

- La cesión de la recaudación de los tributos cedidos sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, Determinados Medios de Transporte, Ventas Minoristas de Hidrocarburos¹³ y sobre el Juego (artículo 6.a). Las Comunidades obtendrán, respecto a estos impuestos, el rendimiento íntegro de su liquidación, con el efecto de la capacidad normativa que, en su caso, hayan ejercido.
- En el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se cede el 33% de la recaudación líquida de las personas residentes en su región que se obtenga por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en cada ejercicio, como consecuencia de los siguientes conceptos: cuotas líquidas derivadas de las declaraciones tributarias, retenciones a los no obligados a declarar y cuotas líquidas derivadas de actas y liquidaciones administrativas¹⁴ (art. 6.b)
- En el Impuesto sobre el Valor añadido, se cede el 35% de la recaudación líquida obtenida por el Estado en cada ejercicio, imputada territorialmente en función de unos índices de consumo elaborados y certificados al efecto por el Instituto Nacional de Estadística (art. 6.c)

¹³ Regulado por Ley 24/2001, de 27 de diciembre (art. 9).

¹⁴ Ossorio, E., Op Cit.

- En los Impuestos Especiales de Fabricación, se cede el 40% de la recaudación líquida, con criterio de caja, obtenida por el Estado en cada territorio.
- A tal efecto, la imputación territorial de dichos rendimientos en el caso de los Impuestos sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas y sobre la Cerveza, se efectuará en función de unos índices de consumo elaborados y certificados al efecto por el Instituto Nacional de Estadística (artículo 6.d y f). En el supuesto de Hidrocarburos, se efectúa en función de un índice de entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos, según los datos proporcionados por el Ministerio de Economía, ponderados por los correspondientes tipos impositivos (artículo 6.g). En las Labores del Tabaco, el criterio de reparto son las ventas a expendurías de cada Comunidad Autónoma, certificadas por el Comisionado para el Mercado de Tabacos y ponderados por los correspondientes tipos impositivos (artículo 6.h)
- Finalmente, se cede el 100% Impuesto sobre la Electricidad según la recaudación líquida estatal, territorializada según el consumo neto de energía eléctrica en cada Comunidad certificado por el Ministerio de Economía (artículo 6.i).

Como se ha indicado en el apartado primero, la percepción de los recursos correspondientes a la participación autonómica en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en los Impuestos Especiales de Fabricación se adecua a un sistema de anticipos a cuenta de la liquidación definitiva.

A tal efecto, la Ley 21/2001 define las fórmulas de las entregas a cuenta que, en cada ejercicio, recibirán las Comunidades Autónomas en los artículos 8 a 14. En todos los casos se define una fórmula de previsión del rendimiento definitivo del impuesto cedido, y sobre ella se aplica el porcentaje del 98 por 100.

Como se ha explicado con anterioridad, para que el régimen de cesión de tributos del Estado, fijado por el anterior marco normativo, sea efectivo en una Comunidad Autónoma es preceptiva, tras el correspondiente Acuerdo en Comisión Mixta de Transferencias, la promulgación de una Ley estatal específica que fije el alcance y las condiciones de dicha cesión en el territorio de esa Comunidad.

Actualmente, en la medida en que estas leyes derivan del régimen establecido por la Ley 21/2001, el contenido de las mismas es idéntico entre sí, con la única salvedad de Canarias como exigencia directa de las peculiaridades de su régimen fiscal¹⁵ Estas leyes son las siguientes:

- Ley 17/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

¹⁵ La regulación vigente arranca con la Ley 20/1991 de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y se completó con la Ley 19/1994 de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

- Ley 18/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 19/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 20/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 21/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 22/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 23/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 24/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Valenciana y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 25/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 26/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 27/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 28/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 29/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 30/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 31/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.
- Ley 31/2002, de 1 de julio, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Como consecuencia de las medidas adoptadas en la II Conferencia de Presidentes, de 10 de septiembre de 2005, y del posterior Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 13 de septiembre, se aprobó el Real Decreto-Ley 12/2005, de 16 de septiembre, en virtud del cual se facultó al Ministro de Economía y Hacienda a acordar la concesión por el Tesoro de anticipos de tesorería a cuenta de la liquidación definitiva un importe máximo del 4 por 100 de la fórmula utilizada en el cálculo inicial de las entregas a cuenta, procediéndose a su cancelación en el momento de practicarse la liquidación definitiva del sistema.

Si bien esta disposición no modifica el sistema de anticipos establecido por la Ley 21/2001, sí pretende mejorarlo, acercando la financiación provisional que anualmente perciben las Comunidades Autónomas a la recaudación real que por tributos cedidos obtiene el Estado.

Otra medida derivada de la II Conferencia de Presidentes que, en este caso sí modificó la Ley 21/2001, fue la ampliación de las facultades normativas en materia de los Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte y sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos, operada a través del artículo 4 de la Ley 25/2006, de 17 de julio. Al verse modificadas las condiciones de cesión del impuesto fue preceptivo un posterior acuerdo de las Comisiones Mixtas de Transferencias que, en el caso de la Comunidad de Madrid, se produjo en sesión de 26 de septiembre de 2006.

Si bien, el estudio de los Estatutos de Autonomía se realiza en el apartado siguiente, no podemos sino aludir a su regulación como parte integrante, junto con la LOFCA, del bloque de constitucionalidad. Además, recordemos que para que el régimen de cesión sea efectivo en el territorio de una Comunidad, resulta preceptiva la previsión expresa del mismo en su Estatuto.

Como venimos analizando, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, regula en la Disposición Adicional Primera la cesión de los impuestos del Estado.

En lo que a nuestro estudio interesa, la redacción del Estatuto fue modificada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. La Disposición Adicional Primera de esta Ley regulaba los tributos que se cedían a la Comunidad de Madrid, según la Ley 33/1997, de 4 agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a dicha Comunidad¹⁶; recogiendo la regulación que al respecto establecía el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001.

En lo que se refiere al marco normativo del régimen financiero de las Comunidades Forales, está conformado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, para el Concerto Económico con el País Vasco y por la Ley 29/2007, de 27 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo para el quinquenio 2007-2001. Respecto al Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, la normativa que rige actualmente es la Ley 25/2003, de 15 de julio¹⁷.

¹⁶ La Ley 33/1997 derogó la Ley 42/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad de Madrid.

¹⁷ Desarrollado por Real Decreto 353/2006, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

3.2. Derecho Autonómico

En este apartado se lleva a cabo un estudio comparativo de la regulación de los Estatutos de Autonomía en la materia analizada; cuestión que resulta de máximo interés y actualidad a la vista de las recientes reformas estatutarias. En lo que respecta al estudio de la legislación autonómica relativa al ejercicio de la capacidad normativa en tributos cedidos, ha sido ya objeto de amplio desarrollo en el comentario del artículo 56.

Dentro de las Comunidades de régimen común, hasta 2006 existía plena coincidencia en la redacción de la disposición reguladora de la cesión de los tributos del Estado. Sin embargo, a partir de ese momento, la situación cambia de manera notable.

Así, desde la perspectiva de las recientes reformas estatutarias, podemos distinguir dos grandes categorías de estatutos de autonomía.

En primer lugar, aquellos estatutos que no han sido reformados y, en consecuencia, en los que la regulación de la cesión de los tributos cedidos es idéntica entre sí. Esta regulación, coincidente por tanto a la analizada para la Comunidad de Madrid en la disposición adicional primera de su Estatuto de Autonomía, está recogida en las siguientes Leyes orgánicas y disposiciones:

- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia, en su disposición adicional primera.
- Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en su disposición adicional única.
- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria, en su disposición adicional primera.
- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su disposición adicional primera.
- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en su disposición adicional primera.
- Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su disposición adicional primera.
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, en su disposición adicional segunda. No obstante, en la regulación canaria, se observan las diferencias ya comentadas, propias de las peculiaridades de su régimen fiscal.

El segundo grupo de estatutos estaría constituido por aquellos que han sido objeto de reciente reforma. Sin embargo, el tratamiento de su contenido no debe realizarse de manera conjunta a la vista de las importantes diferencias que, en este tema, hay entre ellos.

De un lado, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña, introduce una nueva regulación de especial relevancia, no sólo por su contenido sino por el cambio que origina en el procedimiento de modificación descrito con anterioridad.

Así, si bien la disposición adicional séptima del nuevo texto estatutario se limita a enumerar los tributos cedidos en una regulación muy similar a la analizada, aunque en este caso no se concretan los porcentajes de cesión, en las disposiciones adicionales siguientes se procede a fijar unos porcentajes de cesión diferentes a los actuales y, en consecuencia, a los establecidos por la LOFCA. Estos porcentajes que, tal y como establece el Estatuto, serán los que deba establecer el primer proyecto de Ley que se apruebe a partir de su entrada en vigor, son los siguientes:

- Porcentaje de cesión del 50 por ciento en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas (disposición adicional octava).
- Porcentaje de cesión del 58 por ciento en el Impuesto sobre Hidrocarburos, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, del Impuesto sobre el Alcohol y las Bebidas Derivadas, del Impuesto sobre la Cerveza, del Impuesto sobre el Vino y las Bebidas Fermentadas y del Impuesto sobre Productos Intermedios (disposición adicional novena).
- Porcentaje de cesión del 50 por ciento en el Impuesto sobre el Valor Añadido (disposición adicional décima).

Asimismo, el Estatuto de Cataluña establece, en su disposición adicional undécima, que el Estado cederá a la Comunidad Autónoma, en el marco de la normativa de la Unión Europea, competencias normativas en materia del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales de Fabricación en las operaciones efectuadas en fase minorista.

Analicemos en este punto, cuál será el desarrollo normativo de estas previsiones estatutarias y el procedimiento de su aprobación.

Si el sistema que se apruebe es único y, por tanto aplicable a todas las Comunidades de régimen común, el procedimiento seguido en este caso es el inverso al existente. El punto de partida del nuevo sistema sería la regulación establecida en un estatuto de autonomía, el catalán. El sistema en él establecido, inspiraría el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera y los posteriores proyectos de ley. Finalmente, todas las Comunidades deberían aceptar en Comisión Mixta el nuevo sistema, tramitándose las pertinentes leyes de cesión de tributos e incorporándose a los Estatutos de Autonomía de las comunidades de régimen común.

Por ello, tal y como concluimos en el comentario del artículo 54, con ocasión del análisis de las modificaciones introducidas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña relativas al sistema de nivelación, la regulación aprobada plantea, al menos, dudas respecto a la técnica legislativa utilizada en una materia de tanta trascendencia para todas las Comunidades de régimen común y para el propio Estado.

La interpretación alternativa, consistente en restringir el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de desarrollo a la Comunidad de Cataluña, suscita mayores problemas pues supondría en la práctica aceptar la coexistencia de sistemas de financiación diferentes a los contemplados constitucionalmente.

Respecto a las reformas aprobadas en los Estatutos de Andalucía, Valencia, Baleares y Aragón no introducen una modificación sustancial respecto a la regulación anterior. En concreto, se citan los tributos cedidos del actual régimen de financiación sin concretar el porcentaje de cesión; regulación que se establece en las leyes y los preceptos siguientes:

- Artículo 73 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Artículo 178 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Andalucía.
- Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía para las Illes Balears. En este caso, se añade que dicha enumeración no excluye la futura participación en impuestos no cedidos actualmente.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Finalmente, las reformas de Castilla y León¹⁸ y Castilla-La Mancha, del precepto estudiado.

Para finalizar citaremos el caso diferencial de las Comunidades Forales, cuyos estatutos de autonomía reconocen la peculiaridad ya explicada de su financiación, la cual, con un carácter paccionado, les otorga una elevada autonomía financiera:

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco, en su artículo 41.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, en su artículo 45.

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

En primer lugar, respecto al contenido de la cesión de los tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional establece que la misma «no implica, en modo alguno, la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes a los mismos» (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 9) a diferencia de lo que ocurre los tributos propios.

Asimismo, un tributo cedido no adquiere tal condición con el mero hecho de la atribución de su rendimiento por el Estado a una Comunidad Autónoma. Para ello es preciso, además, la previsión estatutaria expresa de dicha cesión y la existencia de una ley específica de cesión (STC 72/2003, FJ 5).

¹⁸ Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 14/2007, de 14 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En cuanto a la resolución de posibles conflictos, el Tribunal ha reconocido reiteradamente que, en materia de financiación autonómica, aquellos suelen tener implícitos problemas de naturaleza competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este ámbito, ha subrayado (STC 3/2007, de 18 de enero, FJ 7) que, si bien el artículo 137 de la Constitución Española atribuye a las Comunidades Autónomas «autonomía» para la gestión de sus intereses y el artículo 156.1 incorpora este concepto al ámbito financiero para el desarrollo y ejecución de sus competencias, la propia Constitución atribuye al Estado la facultad de regular dichas competencias financieras a través de Ley Orgánica (art. 157.3). En este sentido, reconoce el Tribunal que el ejercicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tiene como límites materiales los principios de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal (arts. 138.1 y 156.1 CE).

El principio de autonomía financiera debe ser interpretado, en consecuencia, teniendo en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, que dicho principio tiene un primer límite en la propia naturaleza de las cosas, por lo que debe quedar «enmarcada en el marco de las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto» [STC 87/1983, de 11 de marzo, FJ 3 b); en el mismo sentido SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6 y 13/2007, de 18 de enero, FJ 5].

Y, en segundo lugar, aunque el soporte fundamental de aquel principio se encuentra en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6), para valorar si las Comunidades Autónomas gozan de recursos suficientes para gozar de la autonomía financiera que se le reconoce constitucionalmente, es preciso «atender al conjunto de los recursos de que puedan disponer» y a «las competencias que les han sido atribuidas», y «dentro siempre de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles» (STC 87/1993, de 11 de marzo, FJ 3 b); y en el mismo sentido 13/2007, de 18 de enero, FJ 5).

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA

La celebración de elecciones atenderá a lo que dispongan las Cortes Generales, con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales.¹

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La antigua disposición adicional 2.^a establecía lo siguiente:

«1. Las primeras elecciones a la Asamblea tendrán lugar antes del día 31 de mayo de 1983, y serán convocadas por el Gobierno de la Nación.

2. Las primeras elecciones a la Asamblea, así como las sucesivas en tanto no se haya dictado la Ley que prevé el artículo 11 del presente Estatuto, se celebrarán de acuerdo con el sistema que rija para la elección al Congreso de los Diputados.

3. En todo lo no previsto por el presente Estatuto, y para las primeras elecciones, será de aplicación el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, con excepción del apartado segundo, letra a), del artículo 4 del mismo.

4. El vigésimo quinto día de proclamados los resultados definitivos de las elecciones o el siguiente hábil si aquél no lo fuera, se constituirá la Asamblea General, mediante convocatoria del Gobierno de la Nación».

El precepto en su redacción original, era debido a que la Comunidad de Madrid careció de un régimen provisional de autonomía semejante al aplicado en la práctica totalidad de las regiones españolas, y al poco tiempo existente entre el momento de entrada en vigor del Estatuto (uno de marzo de 1983) y la celebración de las primeras elecciones autonómicas (8 de mayo de 1983), por lo que carecía de sentido la constitución de una Asamblea Provisional prevista en el texto en su redacción inicial.

El texto inicial preveía la existencia de una Asamblea Provisional en la Disposición Transitoria Primera suprimida por la Ponencia. El texto de la Disposición Transitoria Primera era el siguiente, «1. En tanto no se celebren las primeras elecciones a la Asamblea ésta quedara constituida provisionalmente por los siguientes miembros: a) los parlamentarios a Cortes por Madrid b) los diputados provinciales. Las personas comprendidas en el apartado a) podrán ser sustituidas, a petición propia, como miembros de la Asamblea por otras, a propuesta de sus respectivos grupos políticos. 2. Dentro de los treinta

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

días siguientes a la entrada en vigor de este Estatuto se procederá a la constitución de la Asamblea con la composición prevista en el número anterior mediante convocatoria a sus miembros efectuada por Real Decreto. 3. En esta primera sesión constitutiva de la Asamblea se procederá a la elección del Presidente y la Mesa de la misma, según las reglas prescritas en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Una vez constituida la Asamblea, cesa en sus funciones la Diputación Provincial de Madrid. 4. La Asamblea así constituida tendrá todas las competencias que este Estatuto atribuye a la Asamblea, excepto el ejercicio de la potestad legislativa. En todo caso, la Asamblea podrá, con carácter provisional, dictar aquellas disposiciones necesarias para el normal funcionamiento de las Instituciones de la Comunidad. 5. Una vez constituida la Asamblea se procederá a elegir Presidente de la Comunidad de Madrid...6. El Presidente de la Comunidad de Madrid a los miembros del Consejo de Gobierno. Su composición y funciones serán las atribuidas al Presidente y Consejo de Gobierno en este Estatuto». Tal supresión fue discutida tanto en el Congreso como en el Senado, pero las enmiendas que al objeto se presentaron fueron rechazadas (el grupo parlamentario popular pretendía mantener las disposiciones aunque reduciendo a siete días el plazo de treinta previsto en el apartado dos).

Consecuencia de lo expuesto fue la Diputación Provincial, el Organismo que, integrado en la Comunidad a partir de la entrada en vigor del Estatuto, corrió con la gestión de los intereses generales de la Comunidad propios de su ámbito, hasta la constitución de los órganos de autogobierno.

La actual redacción de la Disposición Adicional Segunda proviene de la reforma operada por LO 5/1998, de 7 de julio, en orden a fijar un calendario de las consultas electorales, en el contexto de una necesaria coordinación de la legislación electoral general y autonómica.

II. DESARROLLO NORMATIVO

De acuerdo con la Disposición Adicional 2.^a en su redacción original las primeras elecciones fueron convocadas por el Gobierno de la Nación, lo cual tuvo lugar por Real Decreto 450/1983, de 9 de marzo (BOE de 10 de marzo) En la citada Disposición Adicional 2.^a, se preveía que las primeras elecciones se celebrarían antes del 31 de mayo de 1983 (finalmente tuvieron lugar el 8 de mayo de 1983 de acuerdo con el artículo 1 del Real Decreto 450/1983), constituyéndose el territorio de la Comunidad de Madrid en circunscripción electoral única, atribuyéndose un total de 94 diputados a la Asamblea de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su redacción original previa a la reforma operada por la LO 5/1998, de 7 de julio, y de acuerdo con las cifras de población resultantes del censo de población referido a 1 de marzo de 1981.

Las elecciones se rigieron por las normas contenidas en el Estatuto de Autonomía y supletoriamente por el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de

marzo, salvo el artículo 4.º apartado 2.a), y disposiciones complementarias vigentes que regulan las elecciones al Congreso de los Diputados, con las adaptaciones y modificaciones exigidas por la naturaleza y ámbito de la consulta electoral.

El artículo excepcionado establecía «2. Tampoco serán elegibles por el distrito o distritos complementarios en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción a) Los Presidentes de Diputación, Mancomunidades Interinsulares y Cabildos, así como los Alcaldes de Ayuntamientos».

Al asumir la Diputación Provincial de Madrid, tal como hemos señalado, las prerrogativas existentes por el Estatuto de Autonomía para los órganos de gobierno de la Comunidad de Madrid, en el artículo 4 del Real Decreto 450/1983 se determinó «La Diputación Provincial comunicará los resultados electorales obtenidos en colaboración con los órganos competentes de la Administración del Estado».

En el artículo 5 del Real Decreto 450/1983 se establecía «la remisión de la relación de Diputados proclamados electos a que hace referencia el artículo 71 del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, se hará a la Asamblea a fin de que disponga el día de su constitución», lo cual se verificó con carácter previo a la misma constitución de ésta, y en este sentido el artículo 6 «los Diputados electos acreditarán su condición mediante la entrega de la credencial expedido por la Junta Electoral Provincial ante la Asamblea el mismo día de su constitución».

El vigésimo quinto día de proclamados los resultados definitivos de las elecciones, se constituyó la Asamblea General, mediante convocatoria del Gobierno de la Nación, de acuerdo con la Disposición Final Primera del Real Decreto 450/1983 y el punto 4 de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía en su primitiva redacción.

Sobre la redacción actual es esencial partir Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, en cumplimiento del artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que establece que el procedimiento a seguir en las elecciones a la Asamblea de Madrid se regulará mediante Ley.

El criterio seguido, según la Exposición de Motivos de dicha Ley, ha sido el de mantener una gran economía normativa, es decir, sólo regular aquellos aspectos estrictamente necesarios, derivados del carácter y ámbito de las Elecciones a la Asamblea de Madrid, dejando que en todo lo demás se apliquen los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985, que se declara supletorios.

La regulación de la convocatoria de elecciones supone una adecuada combinación de los preceptos de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y de los preceptos del Estatuto de Autonomía.

Se contempla en el artículo 8 de la citada Ley 11/86, parcialmente redactado conforme a la LO 5/1998, de 7 de julio «1. La convocatoria de elecciones se realizará por Decreto del Presidente de la Comunidad, que se expedirá en la forma requerida para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el día quincuagésimo quinto anterior a la fecha de la celebración de las elecciones.

2. El Decreto de convocatoria, que será publicado al día siguiente de su edición en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, fecha en la que entrará en vigor, señalará la fecha de las elecciones, que habrán de celebrarse el cuarto domingo de mayo del año que corresponda, o el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria en el supuesto de disolución anticipada.

3. Cuando se produzca el supuesto previsto en el artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía, el Presidente de la Asamblea lo comunicará al Presidente de la Comunidad al día siguiente del vencimiento del plazo que aquel precepto señala. El Decreto de Convocatoria de elecciones deberá ser expedido ese mismo día y se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid al día siguiente hábil, fecha en la que entrará en vigor; el Decreto de convocatoria señalará la fecha de las elecciones, que se celebrarán el primer domingo siguiente al quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria. En todo lo demás será de aplicación lo previsto en este artículo. (El citado supuesto es el que se produce cuando transcurren dos meses desde la primera votación de investidura sin que ningún candidato haya obtenido la confianza de la Asamblea, en cuyo caso se disolverá la misma y se convocarán nuevas elecciones, de acuerdo con el artículo 184.2 del Reglamento de la Asamblea de la Comunidad de Madrid).

4. El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía. (El artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece que la Asamblea de Madrid estará constituida por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados por censo de población).

5. El Decreto de convocatoria fijará el día de la sesión constitutiva de la Asamblea electa, que deberá estar comprendido dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales. Si aquél no fuera hábil, se constituirá el día anterior que lo fuera. (Sobre la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid hay que tener en cuenta los artículos 9 a 11 del Reglamento de Asamblea)».

La regulación de la convocatoria de elecciones autonómicas incluía la publicación preceptiva de la misma en el Boletín Oficial del Estado a los meros efectos de publicidad y divulgación. Sin embargo esta previsión ya no está recogida expresamente en el texto del artículo 8 tras la reforma operada por la Ley 5/1995, de 28 de marzo, por lo que debe entenderse derogada tácitamente, sin perjuicio de que no exista impedimento legal en orden a acordar dicha publicación.

En segundo lugar es preciso mencionar Ley 5/1990, de 17 de mayo, Reguladora de la Facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad. Si bien en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no otorgó expresamente al Presidente del Consejo de Gobierno la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea, ya que era voluntad de los redactores del Estatuto de Autonomía configurar un sistema de gobierno parlamentario en el que se fortaleciera la posición del ejecutivo, para lo cual se introdujo la moción de censura constructiva, mecanismo que

exige la formación de una mayoría absoluta en torno a un candidato alternativo para que el ejecutivo se vea obligado a dimitir, en la práctica de otros sistemas constitucionales y nuestra propia experiencia, la moción de censura constructiva es incapaz de cumplir sus fines en situaciones de grave conflicto entre las fuerzas representadas en el Parlamento. En estas circunstancias los sistemas democráticos de nuestro entorno, y entre ellos algunas de nuestras Comunidades Autónomas, tienen en la disolución anticipada del Parlamento el remedio adecuado que, permitiendo salvaguardar la independencia del ejecutivo frente al legislativo, remite al cuerpo electoral la solución política que corresponda a través de una convocatoria electoral.

Finalmente en cuanto al desarrollo legislativo, hacer una breve a otras normas que inciden sobre la materia electoral cual son el Reglamento de la Asamblea de Madrid aprobado por el Pleno en su sesión de 30 de enero de 1997, el Decreto 17/1987, de 9 de abril, por el que se regulan las condiciones materiales y aquellos otros aspectos necesarios para la celebración de elecciones a la Asamblea de Madrid, Ley 8/1986, de 23 de julio, del Estatuto del Diputado, Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

III. DERECHO COMPARADO

En este punto podemos diferenciar dos tipos de comunidades autónomas:

Por un lado, trece de las diecisiete comunidades autónomas españolas Cortes de Aragón, a la Junta General del Principado de Asturias, al Parlamento de las Islas Baleares, al Parlamento de Canarias, al Parlamento de Cantabria, a las Cortes de Castilla-La Mancha, a las Cortes de Castilla y León, a la Asamblea de Extremadura, a la Asamblea de Madrid, a la Asamblea Regional de Murcia, al Parlamento de Navarra, al Parlamento de La Rioja, y a las Cortes Valencianas, que siguen un régimen de convocatoria paralelo al de la Comunidad de Madrid.

Así a título ilustrativo, De acuerdo con la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 11 establece que las elecciones a las Cortes Aragón se convocarán mediante Decreto del Presidente de la Diputación General, en los plazos determinados en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo, cada cuatro años; y de conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, se debe proceder a la convocatoria de nuevas elecciones.

Por otro lado las Comunidades de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco que se apartan del marco general, por disponer de un calendario electoral específico celebrando elecciones que no coinciden en el tiempo con el resto de comunidades autónomas.

Simplemente mencionar las referencias incorporadas en el Estatuto Gallego en este punto. Así en su Disposición Transitoria Primera, el Estatuto estableció una regulación supletoria mientras no se hiciese desarrollo legislati-

vo: la Cámara estaría compuesta por 71 Diputados (22 por La Coruña, 15 por Lugo, 15 por Orense, y 19 por Pontevedra). También reguló el plazo de convocatoria de las primeras elecciones, y dispuso la aplicación del sistema electoral empleado para las elecciones al Congreso de los Diputados. Este régimen supletorio rigió las elecciones de las dos primeras Legislaturas (1981 y 1985), las posteriores han sido reguladas por la Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia que, respetando las bases de la LOREG (LO 5/1985), fijó en 75 el número de escaños del Parlamento, con una asignación mínima de 10 escaños por provincia y el resto en función de varios criterios relacionados con la población.

Por último indicar que mientras que el resto de comunidades han convocado siete elecciones autonómicas, en la Comunidad de Madrid son ocho las ya convocadas a la Asamblea de Madrid. Esta diferencia se debe a que la VI legislatura concluyó a los 80 días por un caso de deserción política (caso Tamayo-Sáez) que impidió designar al Presidente de la Comunidad y que convirtió a la legislatura en la más corta de la reciente democracia española.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y OTRAS JURISPRUDENCIAS

Respecto de la dependencias de la normativa electoral autonómica de las disposiciones constitucionales y orgánicas se plantearon diferencias de interpretación, que incluye las fechas de convocatoria de elecciones, en especial en cuanto al contenido del llamado «régimen electoral general» y de su sujeción a la legislación orgánica que fueron resueltas por la STC 38/1983, de 16 de mayo, que taxativamente declaró «El régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos».

En base a dicha Sentencia la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985 declara de aplicación directa los artículos contenidos en la Disposición Adicional Primera 1.2, teniendo carácter supletorio el resto de esta norma orgánica.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA

Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación de bases a que este Estatuto se refiere, y la Asamblea no dicte normas sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias. Todo ello, sin perjuicio de su ejecución por la Comunidad, en los casos así previstos.

Asimismo, la Comunidad podrá desarrollar legislativamente los principios o bases que se contengan en el derecho estatal vigente en cada momento, en los supuestos previstos en este Estatuto, interpretando dicho derecho conforme a la Constitución.

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

De lo que se trata con la Disposición Transitoria Primera, al igual que en el resto de los estatutos, es de evitar que, o bien por la inexistencia de la legislación básica estatal postconstitucional, o bien por la inactividad legislativa de desarrollo de la Comunidad, se produzca un vacío normativo que lleve a una posible inactividad o confusión de competencias.

El tema es uno de los que mayores problemas ha planteado y también uno de los más perfilados, en algún punto, por el Tribunal Constitucional. Los supuestos que pueden distinguirse son:

Primero.— Inexistencia de legislación de bases estatal: podrá aplicarse el derecho estatal vigente y la Comunidad de Madrid podrá desarrollar las bases o principio en él contenidos. En caso de que no se posible su interpretación conforme a la Constitución, aquella podrá dictar normas extrayendo los principios de la propia Constitución, siempre que se trate de materias sobre las que las Comunidades Autónomas tengan competencias, es decir siempre que se trate de materias reconducibles al artículo 148.1 de la Constitución. El desarrollo normativo de las bases estatales puede llevarse a cabo por Ley emanada de la Asamblea de Madrid o, en su caso, por normas reglamentarias, cuando la naturaleza del tratamiento pueda hacerse por estas.

Segundo.— Inexistencia de legislación propia de la Comunidad sobre materias de su competencia exclusiva: será de aplicación la normativa estatal siempre que se adecue al régimen de autonomía que el Estatuto configura. La comunidad sólo podrá considerar aplicable el derecho estatal si se da la nece-

saría conexión de condiciones. Las competencias asumidas por la Comunidad en uso de su autonomía son irrenunciables, pero tampoco puede pretenderse un incremento competencial derivado de la aplicación de la legislación del estado.

Tercero.— Existencia de legislación de principios estatal, pero inexistencia de legislación autonómica de desarrollo: si ello es posible se aplicará la legislación del estado. Lo anterior es así teniendo en cuenta que las bases o principio generales a que se refieren la Constitución y los Estatutos pueden y deben extraerse no sólo de las normas con rango formal de ley, sino incluso de normas reglamentarias. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, el concepto de bases es material y no meramente formal.

II. DESARROLLO NORMATIVO

El desarrollo normativo de este precepto justifica estudios más amplios, simplemente queremos mencionar que es de una triple índole:

Primero.— La legislación de carácter básico dictado por el Estado, con posterioridad a los Estatutos de Autonomía, en el marco del artículo 149.1 de la Constitución. Supuestos típicos de esta naturaleza sería Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ley 3/95, de 23 de marzo, de vías pecuarias, entre otras muchas.

Segundo.— La legislación de la Comunidad de Madrid en materia de su competencia exclusiva recogidas en el artículo 26 del Estatuto de Autonomía. Baste mencionar La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid y la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid.

Tercero.— La legislación de la Comunidad de Madrid en materia de desarrollo de las bases estatales en el marco del artículo 27 del Estatuto de Autonomía. Ejemplos de este tercer grupo tendríamos la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, 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, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

III. DERECHO COMPARADO

Preceptos similares se contemplan en otros estatutos de autonomía.

Así el Estatuto de Autonomía de Canarias en su disposición transitoria Segunda «Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación básica o las Leyes marco a que se refieren la Constitución y el presente Estatuto, y la Comunidad Autónoma Canaria no dicte normas sobre las materias de su competencia, continuarán aplicándose las Leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de su ejecución por la Comunidad Autónoma de Canarias en los casos así previstos en este Estatuto. No obstante, la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las competencias que le son reconocidas podrá desarrollar legislativamente los principios o bases contenidos en el Derecho estatal vigente en cada momento, interpretando dicho Derecho conforme a la Constitución».

En tanto que otras Comunidades Autónomas prescinden de referencia expresa al principio de interpretación constitucional en el ulterior desarrollo legislativo.

En el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la Disposición Transitoria Séptima se proclama «1.- Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes básicas o generales a las que este Estatuto se refiere y/o el Parlamento Vasco no legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma en los casos así previstos en este Estatuto».

Y en sentido idéntico el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha en la Disposición Transitoria Cuarta. «Mientras las Cortes Generales no elaboren las Leyes a que este Estatuto se refiere y hasta que las Cortes de Castilla-La Mancha legislen sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales Leyes y disposiciones del Estado que se refieran a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución, se lleve a cabo por la Junta de Comunidades en los supuestos así previstos en el Estatuto».

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La importancia que reviste en el ordenamiento español la competencia estatal para dictar bases o normas básicas ha dado lugar a una amplia jurisprudencia constitucional destinada a precisar las formas y requisitos con que las autoridades estatales deben dictar esa normativa. La trascendencia de este tipo de normas, que enmarcan en muchos aspectos la actividad legislativa y ejecutiva de las Comunidades Autónomas, y las consiguientes exigencias de certeza y seguridad en su contenido ha llevado a que el Tribunal Constitucional tras una fase inicial en que puso el acento en el «carácter material» de las bases frente al «formal»(STC 32/81)». Ante esta divergencia de opiniones hay que comenzar por señalar que el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o de la legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado primero se refiere el artículo 149 no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco y que, en

cuanto parece suponer la necesidad de normas así configuradas desde el punto de vista de la forma, la argumentación de la representación del Gobierno debe ser rechazada. La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente caso Diputaciones Catalanas».

En idéntico sentido la STC 1/82 «Este Tribunal, en el fundamento 6.º de su sentencia de 28 de julio de 1981 (RTC 1981\32), ya ha señalado que «el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado 1.º se refiere el artículo 149, no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco». Así pues, las bases a que se refieren en nuestro caso los párrafos 11 y 13 del artículo 149.1 CE no tienen nada que ver con la delegación legislativa de que tratan los artículos 82 y 83 de la Constitución, ni se identifican con las leyes marco reguladas por el artículo 150.1. «La noción de bases –como continúa afirmando la citada sentencia– o de normas básicas ha de ser entendida como noción material, y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente.»

De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Por eso, este Tribunal ha declarado también (fundamento 5.º de la STC 32/1981 antes citada) que, aunque «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo en su calidad de intérprete supremo de la Constitución».

Si bien posteriormente el Tribunal Constitucional ha matizado su propia doctrina en el sentido de establecer mayores exigencias formales, señalando por un lado «que en principio, serán las Cortes Generales, mediante ley, las que deberán establecer lo que haya de entenderse por básico. Sólo excepcionalmente será posible que el Gobierno pueda regular por Decreto aspectos básicos de una materia cuando esa regulación resulte completamente indispensable para garantizar el fin perseguido por la reserva competencial al Estado.» (STC 49/1988) y por otro lado «La propia ley básica ha de definirse como tal: esto es, ella misma ha de declarar expresamente el alcance básico de todas o parte de sus normas, o al menos ha de permitir inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad» (STC 69/1988).

En la STC 69/1988 razona el TC en el sentido siguiente: «Dado que la definición de lo básico constituye una operación normativa de concreción de lo básico, que corresponde realizar al legislador estatal sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las CC.AA. tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias, resulta manifiesto que la función de defensa del sistema de distribución de competencias que a este Tribunal con-

fieren los artículos 161.1.c) de la Constitución y 59 de su Ley Orgánica tiene que venir orientada por dos esenciales finalidades: procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura».

En conclusión en principio se exige una ley que además ha de definirse, parcial o totalmente, como básica. Se trata, en palabras del Tribunal Constitucional en la STC 69/1988, de permitir a las Comunidades Autónomas «conocer con la mayor exactitud posible cuál es el marco normativo al que deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal básica».

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que según el presente Estatuto corresponden a la Comunidad de Madrid se hará de acuerdo con las bases siguientes:

1. En el plazo máximo de un mes desde el nombramiento del Presidente por el Rey se nombrará una Comisión Mixta encargada de inventariar los bienes y derechos del Estado que deben ser objeto de traspaso a la Comunidad, de concretar los servicios y funcionarios que deban traspasarse y de proceder a la adaptación, si es preciso, de los que pasen a la competencia de la Comunidad.

2. La Comisión Mixta estará integrada paritariamente por Vocales designados por el Gobierno de la Nación y la Asamblea, y ella misma establecerá sus normas de funcionamiento.

3. Los acuerdos de la Comisión Mixta adoptarán la forma de propuesta al Gobierno de la Nación, que los aprobará mediante Real Decreto, figurando aquéllos como anexos al mismo. Serán publicados en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma» y en el «Boletín Oficial del Estado», adquiriendo vigencia a partir de esta publicación.

4. La Comisión Mixta establecerá los calendarios y plazos para el traspaso de cada servicio. En todo caso, la referida Comisión deberá determinar en un plazo de dos años desde la fecha de su constitución el término en que habrá de completarse el traspaso de todos los servicios que correspondan a la Comunidad, de acuerdo con este Estatuto.

5. Para preparar los traspasos y para verificarlos por bloques orgánicos de naturaleza homogénea, la Comisión Mixta de transferencias estará asistida por Comisiones Sectoriales, de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental será determinar con la representación de la Administración del Estado los traspasos de medios personales, financieros o materiales que debe recibir la Comunidad de Madrid. Las Comisiones Sectoriales trasladarán sus propuestas de acuerdo con la Comisión Mixta que las habrá de ratificar.

6. Será título suficiente para la inscripción en el Registro de la Propiedad del traspaso de bienes inmuebles del Estado a la Comunidad de Madrid, la certificación por la Comisión Mixta de los acuerdos gubernamentales debidamente promulgados. Esta certificación contendrá los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria.

7. El cambio de titularidad en los contratos de arrendamiento de los locales para oficinas públicas de los servicios que se transfieran no dará derecho al arrendador a extinguir o renovar el contrato.

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Una de las lagunas que se imputan a la regulación constitucional de las Comunidades Autónomas es el de las previsiones sobre el proceso de institucionalización de las mismas, y singularmente la ausencia de previsiones sobre el traspaso de servicios del Estado a las mismas. Una vez más, esta materia se dejó a la regulación estatutaria, que adoptó básicamente el sistema que ya había operado en la II República. Sistema que también se había establecido para la transferencia de competencias a los regímenes preautonómicos. El sistema se basa en la creación de comisiones mixtas, integradas paritariamente por representantes de la Administración del Estado y la correspondiente comunidad autónoma. Los distintos estatutos regulan las funciones de tales comisiones, su régimen de funcionamiento y los efectos jurídicos de sus acuerdos; lo que con carácter general, regula también el Título IV de la Ley de Proceso Autonómico.

II. DESARROLLO NORMATIVO

Con carácter general se dictó el Real Decreto 1959/1983, de 29 de junio, sobre normas de traspaso de servicios del Estado y funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias, el cual concreta la disposición genérica de la Disposición Transitoria Segunda, en determinados puntos de los que queremos destacar los siguientes:

En cuanto a la composición. La Comisión Mixta estará compuesta paritariamente por siete Vocales designados por el Gobierno de la Nación y otros siete por la Comunidad, y será presidida, además, por el Ministro de Administración Territorial (entender en la actualidad Ministerio de las Administraciones Públicas) y por un representante expresamente designado por la Comunidad Autónoma. El primero actuará como Presidente, y el segundo, como Vicepresidente, y ejercerán las funciones inherentes a dichos cargos. La Secretaría de la Comisión Mixta de Transferencias será ejercida por un funcionario del Estado y otro de la Comunidad, designados por la propia Comisión Mixta, sobre las propuestas que formulen su Presidente y Vicepresidente, respectivamente.

En cuanto al funcionamiento, los acuerdos se adoptarán por consenso de las dos representaciones y se entenderá formalizada la propuesta al Gobierno de la Nación cuando den su conformidad expresa a los mismos el Presidente y el Vicepresidente de la Comisión.

Los acuerdos de traspaso de funciones y servicios contendrán, al menos, los siguientes extremos: A) Referencia a las normas constitucionales y estatu-

tarias en que se ampara cada traspaso. B) Identificación concreta de los servicios transferidos y de las funciones que pasará a ejercer la Comunidad Autónoma de Madrid. C) Especificación, en su caso, de los servicios y de las funciones y competencias que sobre la materia objeto de traspaso continúan correspondiendo a la Administración del Estado. D) Identificación concreta, en su caso, y especificación de aquellas funciones concurrentes y compartidas entre ambas Administraciones, determinando las formas institucionales de cooperación entre ellas. E) Inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones de la Administración del Estado que se hallen adscritos a la prestación del servicio transferido, con especificación de los datos que permitan la correcta identificación de los bienes inmuebles y con determinación de las concesiones y contratos afectados por el traspaso. Los bienes, derechos y obligaciones traspasados continuarán en las mismas condiciones jurídicas, subrogándose en ellos la Comunidad Autónoma. F) Relaciones nominales del personal adscrito a los servicios que se traspasan, con expresión de su número de Registro de Personal y además, si se trata de funcionarios, del Cuerpo, puesto de trabajo, situación administrativa y régimen de retribuciones básicas y complementarias; en el caso de personal laboral, se expresará su categoría, puesto de trabajo y régimen de retribuciones, y en el del personal contratado en régimen de Derecho administrativo, el Cuerpo o Escala al que se asimila y sus retribuciones. En ningún caso podrán transferirse plazas vacantes no dotadas presupuestariamente. G) Relación de vacantes dotadas presupuestariamente de los servicios e instituciones que se traspasan, con indicación del Cuerpo al que están adscritas, nivel orgánico e importe de la dotación económica. H) La valoración definitiva o provisional del coste efectivo de los servicios traspasados, así como las modificaciones que, en su caso, deban operarse en los Presupuestos del Estado o de los Organismos autónomos correspondientes. Cuando la valoración del coste sea definitiva, se fijará el porcentaje equivalente sobre los ingresos del Presupuesto del Estado. Dicha valoración se realizará de acuerdo con una metodología común, aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. I) Inventario de la documentación administrativa que corresponda. J) Fecha de efectividad del traspaso de funciones y servicios, que coincidirá con los días 1 de enero o 1 de julio de cada año.

A resultas de la labor de la citada Comisión Mixta se dictaron los siguientes Reales Decretos:

Real Decreto 1992/1983, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, Real Decreto 3297/1983, de 2 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de agricultura, Real Decreto 3351/1983, de 20 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Administración Local, Real Decreto 3574/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de investigación agraria, Real Decreto 437/1984, de 25 de enero,

de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de intervención de precios, Real Decreto 537/1984, de 25 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de guarderías infantiles laborales, Real Decreto 680/1984, de 29 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de reforma de estructuras comerciales, Real Decreto 697/1984, de 25 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de turismo, Real Decreto 824/1984, de 22 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de transportes terrestres, Real Decreto 946/1984, de 11 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de carreteras, Real Decreto 961/1984, de 26 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de pequeña y mediana Empresa industrial, Real Decreto 980/1984, de 28 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Vivienda Rural, Real Decreto 1095/1984, de 29 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de protección de menores, Real Decreto 1114/1984, de 26 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de protección a la mujer, Real Decreto 1115/1984, de 6 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda, Real Decreto 1359/1984, de 20 de junio, sobre transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de Sanidad, Real Decreto 1452/1984, de 26 de marzo, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de agricultura, Real Decreto 1455/1984, de 4 de julio, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de ferias interiores, comercio interior y Cámaras de Comercio e Industria, Real Decreto 1703/1984, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de conservación de la naturaleza, Real Decreto 1860/1984, de 18 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios y valoración definitiva de los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de industria, energía y minas, Real Decreto 1873/1984, de 26 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de obras hidráulicas y aprovechamientos hidráulicos, Real Decreto 2119/1984, de 1 de agosto, sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de tiempo libre, Real Decreto 2376/1984, de 26 de diciembre, sobre transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de disciplina de mercado, Real Decreto 451/1985, de 6 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de

Madrid en materia de semillas y plantas de vivero, Real Decreto 452/1985, de 6 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Centros Nacionales de Selección y Reproducción Animal, Real Decreto 653/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de deportes, Real Decreto 671/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de laboratorios agrarios y de sanidad y producción animal, Real Decreto 680/1985, de 19 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de cultura, Real Decreto 1758/1985, de 6 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de servicios y asistencia sociales, Real Decreto 2058/1985, de 9 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de reforma y desarrollo agrario, Real Decreto 2059/1985, de 9 de octubre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de tiempo libre, Real Decreto 2060/1985, de 9 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de sanidad, Real Decreto 2077/1985, de 9 de octubre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de protección de menores, Real Decreto 2251/1985, de 23 de octubre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid, en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de la edificación y vivienda, Real Decreto 2338/1985, de 20 de noviembre, por el que se traspasan a la Comunidad de Madrid los Servicios de la Administración del Estado correspondientes a las competencias asumidas por aquélla en relación con el asesoramiento jurídico, defensa en juicio y fiscalización-intervención, Real Decreto 2589/1985, de 9 de octubre, sobre ampliación de medios y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad de Madrid en materia de asistencia y servicios sociales, Real Decreto 680/1986, de 7 de marzo, sobre transferencia de medios personales de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, Real Decreto 869/1986, de 11 de abril, por el que se traspasan a la Comunidad Autónoma de Madrid los bienes del Estado afectos a la prestación del servicio de Ferrocarril Metropolitano de Madrid y del Ferrocarril Suburbano de Carabanchel, Real Decreto 2735/1986, de 19 de diciembre, sobre ampliación de medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Madrid en materia de asistencia y servicios sociales por Reales Decretos 1758/1985, de 6 de marzo, y 2589/1985, de 9 de octubre, Real Decreto 2768/1986, de 30 de diciembre, de ampliación de medios personales y presupuestarios traspasados a la Comunidad de Madrid por el Real Decreto 680/1985, de 19 de abril, en materia de cultura.

Ahora bien, la progresiva asunción de competencias por la Comunidad Autónoma tras las diferentes reformas estatutarias en tal sentido ha determi-

nado que el trabajo de la Comisión Mixta prevista se rehabilite periódicamente en orden a proseguir con la labor de transferencia de medios personales y materiales de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid.

En este sólo citaremos como más destacados por su trascendencia los siguientes: Real Decreto 941/1995, de 9 de junio, sobre traspaso de los servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid correspondientes a las competencias asumidas por aquélla en relación con los tributos cedidos. Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria. Real Decreto 1479/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad de Madrid de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud. Real Decreto 1429/2002, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de provisión de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia Real Decreto 601/2003, de 23 de mayo, por el que se traspasan la funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid, en materia de gestión del Impuesto sobre el Patrimonio y de los tributos sobre el juego Real Decreto 2181/2004, de 12 de noviembre, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Madrid por el Real Decreto 600/2002, de 1 de julio, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

III. DERECHO COMPARADO

Las Bases procedimentales para el traspaso de los servicios son muy semejantes en todos los estatutos autonómicos, encomendándose la labor de traspaso de servicios a unas comisiones mixtas paritarias constituidas por la Administración del Estado y por cada una de las Comunidades Autónomas en virtud del mandato del artículo 147.2. d) de la Constitución Española al establecer que los Estatutos de Autonomía deberán hacer constar, entre otras, «las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas».

Por otro lado en la Comunidad de Madrid, al igual que la de Cataluña tienen una redacción semejante (Disposición Transitoria Segunda del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y Disposición Transitoria Sexta del Estatuto de Cataluña en su redacción original) disponiendo que «El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que según el presente Estatuto corresponden a la Comunidad de Madrid se hará de acuerdo con las bases...», por el contrario el Estatuto de Autonomía del País Vasco en la Disposición Transitoria Segunda señala «una comisión mixta integrada por igual número de representantes del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado, reunida en el plazo máximo de un mes, a partir de la constitución de aquel, establecerá las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden en virtud del

presente Estatuto, y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias». Sobre la interpretación de esta última disposición en contraposición con las anteriores el Tribunal Constitucional se pronunció en STC 25/1983, de 7 de abril, declarando más adecuada la redacción del Estatuto Catalán en los términos que a continuación nos referiremos.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

En este punto y al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional conviene hacer alguna precisión de suma importancia: quizá la consecuencia más relevante que se deriva de la aprobación de un Estatuto es la asunción por parte de la comunidad autónoma de las competencias en él recogidas. Asunción ipso iure, que no necesita de ningún paso posterior para atribuir su titularidad autonómica plena. En este sentido, el Estatuto es título suficiente. No es, pues posible que el Estado transfiera competencias ya asumidas por la comunidad. A lo sumo, y necesariamente, deberá transferir los medios personales y materiales para el ejercicio de las competencias. La consecuencia que de ello se deriva es la posibilidad de ejercicio inmediato de aquellas competencias que no requieran de especiales medios personales o materiales.

En este sentido La STC núm. 25/1983 (Pleno), de 7 abril, Fundamento Jurídico Tercero «Se ha discutido largamente en el asunto que ahora se decide si la competencia que ejercita o que reivindica el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco surge automáticamente del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad por el mero hecho de la entrada en vigor del mencionado texto legal o si, para la adquisición de la titularidad de la competencia, o, por lo menos, para su ejercicio, es preciso algún requisito adicional, como es, en particular, la realización de unas transferencias, que en el caso presente no se han producido. El problema lo plantea la disposición transitoria segunda del mencionado Estatuto de Autonomía, de acuerdo con la cual una Comisión Mixta, integrada por representantes del Gobierno del Estado y del Gobierno Vasco, debía establecer, una vez entrado en vigor el Estatuto, «las normas conforme a las que se transferirán a la Comunidad Autónoma las competencias que le corresponden en virtud del presente Estatuto y los medios personales y materiales necesarios para el pleno ejercicio de las mismas, llevando a cabo las oportunas transferencias». El párrafo transcrito no es de sencilla comprensión, pues, literalmente entendido, parece mencionar dos tipos de transferencias, de las cuales una es de competencias («se transferirán ... las competencias») y otra de servicios (de medios personales y materiales). Por ello ofrece una respuesta ambigua a la cuestión que ha servido de encabezamiento a este apartado de nuestra sentencia, ya que, por una parte, habla de transferir las competencias, mientras que, a renglón seguido, subraya enfáticamente que tales competencias «corresponden» a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto. La interpretación literal no aparece que nos pueda llevar mucho más allá y ello

hace necesaria una interpretación lógica y sistemática. En virtud de ella ha de entenderse que la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía. Sólo en las situaciones de lo que se llamó «preautonomía» las competencias se adquirieron por medio de traspasos, y esta modalidad puede todavía hoy funcionar respecto de aquellas competencias que en el Estatuto no hayan sido mencionadas. Habrá que concluir entonces que no es posible, en puridad, transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estatuto, si corresponden en virtud de éste, «*ope legis*» o «*ipso iure*», como suele decirse, mal se pueden transferir. En este sentido, es más exacta la disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña, que habla de «traspaso de los servicios inherentes a las competencias», que, según el Estatuto, corresponden.

Si no hay genuina transferencia de competencias cuando la titularidad de éstas ha sido atribuida por los Estatutos, es obvio que tampoco es posible hablar de una transferencia del ejercicio de las competencias y que hay que hablar simplemente de transferencias de los medios personales y materiales necesarios para tal ejercicio. Menos aún puede extraerse de la citada disposición transitoria segunda una suerte de «*vacatio*» de las competencias atribuidas en el Estatuto y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas a medida que los acuerdos de la Comisión Mixta lo fueran permitiendo. De un modo similar a lo que la jurisprudencia de este Tribunal ha dicho ya, aunque obviamente en otro contexto, como es el relativo a las competencias de desarrollo normativo, al señalar que éstas se ejercitan sin necesidad de esperar la promulgación de leyes de bases, conformándose a las bases que en el ordenamiento jurídico del Estado existen, hay que señalar, ahora que la atribución «*ipso iure*» de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato de todas aquellas que para su ejercicio no requieran especiales medios personales o materiales. El traspaso de servicios es condición del pleno ejercicio de las competencias estatutariamente transferidas cuando, según su naturaleza, sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no sean transferidos».

Por otro lado la STC núm. 209/1990 (Pleno), de 20 diciembre, afirma en cuanto al tiempo en que deben hacerse efectivos los correspondientes traspasos de medios materiales y personales, en orden a que las respectivas comunidades autónomas puedan desplegar sus competencias, que el principio de lealtad constitucional obliga al Gobierno de la Nación, como máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias a «extremar el celo» por llegar a acuerdos en el seno de la Comisión Mixta merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Decretos de Traspasos.

En concreto afirma la STC núm. 209/1990 (Pleno), de 20 diciembre «Los anteriores razonamientos, insertos en una reiterada doctrina de este Tribunal no resuelven, ni pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del

Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas (en este caso a Galicia) los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias estatutariamente asumidas por aquéllas. Es cierto que los correspondientes Reales Decretos tienen como presupuesto necesario los oportunos acuerdos adoptados en el seno de las Comisiones Mixtas, órganos de composición paritaria. También lo es que cuando en reuniones de la Comisión o no se alcanzan acuerdos o se plasman éstos en términos tan poco claros como los concernientes al caso que nos ocupa (antes resumido en el antecedente I c) de esta Sentencia) es difícil determinar a quién debe atribuirse el fracaso de la negociación. Pero todas estas cautelosas consideraciones no bastan para ocultar un hecho: Mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad, en este caso Galicia, el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional, y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y un obstáculo grave a la plena efectividad del reparto de competencias. La lealtad constitucional obliga a todos, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias quien debe extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias».

Finalmente hacer mención al Auto del Tribunal Supremo Sala 3.^a Sección 3.^a de 4 de junio de 1999 recurso contencioso administrativo 20/1999 que estima que la atribución del cargo de Presidente al Ministro de Administraciones Públicas responde, al igual que sucede en las Conferencias Sectoriales previstas en el artículo 5 de la Ley 30/92 y en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de proceso autonómico no a la consideración de éste como superior jerárquico del propio órgano sino a la superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA

1. Serán respetados los derechos adquiridos de cualquier orden o naturaleza que en los momentos de las diversas transferencias tengan los funcionarios y personas adscritos a la Diputación Provincial de Madrid, a los servicios estatales o a los de otras instituciones públicas objeto de dichas transferencias.

2. Estos funcionarios y personal quedarán sujetos a la legislación general del Estado y a la particular de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia.

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Una de las consecuencias más importantes del traspaso de servicios es la necesaria transferencia del personal del Estado que los estaba prestando que ha de pasar a depender de la Comunidad Autónoma correspondiente, que será titular de los mismos a partir de entonces.

Por otro lado el hecho de que las Comunidades Autónomas cubran todo el territorio del Estado implica una drástica reorganización de la burocracia estatal que afectará incluso a los más altos cargos de la Administración Central, y que hayan de desaparecer multitud de puestos de trabajo de la misma, correlativamente a la creación y desarrollo de las nuevas Administraciones Autonómicas.

La Disposición Transitoria Tercera señala como se llevará a cabo la transferencia de personal a la Comunidad en los más amplios términos ya que: primero abarca a todo el personal, funcionario o no, adscrito a cualquier institución pública que sea objeto de transferencia, y segundo deben respetarse absolutamente todas las situaciones favorables que puedan ser conceptuadas como derechos adquiridos de cualquier orden o naturaleza; económicos, régimen de jubilación, pensiones, situaciones personales, etc.

II. DESARROLLO NORMATIVO

Se contiene básicamente en los artículos 11 y 12 del Real Decreto 1959/1983, de 29 de junio, sobre normas de traspaso de servicios del Estado y funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias que determinaron por una lado garantías del respeto de sus condiciones profesionales estatutarias o laborales de todo tipo y por otro lado el procedimiento en orden a la nece-

saría adaptación del servicio traspasado y su coordinación con la Administración del Estado, para conseguir la máxima funcionalidad y eficacia, evitando duplicidad o interferencia de actuaciones respectivas.

El personal transferido se considera por la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid en su Disposición Adicional Primera como personal de la Administración de la Comunidad de Madrid; garantizándoles igualmente el respeto de los derechos adquiridos en la Disposición Adicional Quinta de dicha Ley.

En las Disposiciones Adicional Segunda a Quinta de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid se determina la forma de integración del personal en la Administración de la Comunidad de Madrid del personal transferido y por Decreto 28/1987, de 23 de abril, se regula la integración en los correspondientes Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad de Madrid de los funcionarios propios de la misma.

Por último es preciso destacar la previsión contenida en la Disposición Adicional Primera de la ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; «La Administración del Estado deberá regularizar la situación económica y administrativa del personal a su servicio antes de proceder a su traslado a las Comunidades Autónomas. En todo caso, la Administración estatal será responsable del pago de los atrasos o cualesquiera indemnizaciones a que tuviera derecho el personal por razón de su situación con anterioridad al traslado».

III. DERECHO COMPARADO

Hay que tener en cuenta que las instituciones públicas susceptibles de transferencia son de muy diversos tipos y muchas de ellas regulan de forma específica el régimen de personal. Todos los derechos que en el mismo se reconozcan deberán ser respetados. Consciente de ello, el Estatuto de Autonomía de Cantabria, en su Disposición Transitoria Novena se refiere al reconocimiento de los derechos que correspondan en el momento del traspaso «de acuerdo con el régimen jurídico específico vigente, en cada caso, en dicho momento».

Por su parte la Disposición Transitoria Novena del Estatuto de la Rioja señala «la comunidad Autónoma quedara subrogada en la titularidad de los contratos sometidos al derecho administrativo y laboral».

Todo ello sin duda debe ser observado igualmente en el caso madrileño.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y OTRAS JURISPRUDENCIAS

La STC núm. 76/1983 (Pleno), de 5 agosto, declaró parcial inconstitucional la LOAPA en cuyo título IV pretendía uniformar el proceso de transfe-

rencias de servicios mediante la fijación de criterios comunes aplicables a todas las Comunidades Autónomas. Tal finalidad, sin embargo, puede considerarse conseguida en gran medida, dada la regulación uniforme contenida en los Estatutos de Autonomía y Decretos de las Comisiones Mixtas aprobados con posterioridad.

En aplicación de los fundamentos jurídicos incorporados en la mencionada STC cabe destacar las siguientes STS:

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), de 9 junio 1999 IRJ 1999/4332 «en cuanto a los funcionarios que presten sus servicios en los órganos periféricos de la Administración estatal o de otras instituciones públicas, en el apartado 1 del artículo 31 (actual artículo 24.3) se establece el carácter forzoso de la adscripción a la correspondiente Comunidad Autónoma, y en consecuencia no rige la voluntariedad de los interesados a la hora de transferir personal de la Administración Estatal a las Comunidades Autónomas cuando el personal afectado preste sus servicios en órganos periféricos».

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 26 noviembre 1987 (RJ 1987/8346) relativa al respeto de derechos adquiridos sobre incentivos del personal laboral y contratado administrativo de colaboración temporal.

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.^a), de 22 marzo 2005 (RJ 2005/3303) matizó el respeto de los derechos adquiridos en el siguiente sentido; «como tiene declarado reiteradamente la Sala Tercera, que frente al poder organizatorio de la Administración, no pueden esgrimirse con éxito más que aquellos derechos que, por su consolidación, hayan alcanzado la cualidad de adquiridos y una constante jurisprudencia de dicha Sala (sentencia, entre otras, de 15 de octubre de 1991 [RJ 1991, 8292] ha puesto de manifiesto su limitación estricta al ámbito retributivo de orden económico y al contenido de la función a realizar, pero no cabe hablar de esos derechos adquiridos cuando se entra en la potestad variandi por parte de la Administración, como sucede en la cuestión examinada, en virtud de la cual ésta puede decidir unilateralmente sobre el propio régimen organizativo, no hablándose, en este punto, de derechos adquiridos.»

DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA

1. La Diputación Provincial de Madrid queda integrada en la Comunidad de Madrid a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto y gestionará los intereses generales de la Comunidad que afectan al ámbito local hasta la constitución de los órganos de autogobierno comunitarios, ajustándose a sus actuales competencias y programas económicos y administrativos, y aplicando en el ejercicio de sus funciones, de forma armónica, la legislación local vigente y la estatal, con prevalencia de esta última ordenación.

2. Una vez constituidos los órganos de autogobierno comunitario, quedarán disueltos de pleno derecho los órganos políticos de la Diputación Provincial de Madrid, la cual cesará en sus funciones. La Comunidad de Madrid asumirá todas las competencias, medios y recursos que según la Ley correspondan a la Diputación Provincial de Madrid y se subrogará en las relaciones jurídicas que se deriven de las actividades desarrolladas por aquélla.

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Como se analizó a propósito de la Disposición Adicional Segunda al constituirse Madrid en Comunidad Autónoma uniprovincial, sin que mediara régimen preautonómico, fue su Diputación Provincial, el Organismo que, integrado en la Comunidad a partir de la entrada en vigor del Estatuto, corrió con la gestión de los intereses generales de la Comunidad propios de su ámbito, hasta la constitución de los órganos de autogobierno.

En sus funciones debía ajustarse a las competencias y programas económicos y administrativos propios entonces en vigor, aplicando «de forma armónica» la legislación local vigente y la estatal, con prevalencia de esta última ordenación. De esta forma, fue un Organismo estable y ya constituido quien se ocupó de superar el periodo transitorio hasta la constitución de los órganos de autogobierno.

Una vez superado el periodo transitorio y a fin de evitar una innecesaria duplicidad de organismos con un mismo ámbito territorial la solución establecida es la de que la Comunidad de Madrid asume todas las competencias, medios y recursos que según la ley correspondían a la Diputación Provincial de Madrid.

II. DESARROLLO NORMATIVO

Las consecuencias jurídicas de la disolución de la Diputación Provincial se regularon en el Decreto 14/1983, de 16 de junio, del Consejo de Gobierno, sobre atribución de competencias, servicios y medios materiales de la Diputación Provincial de Madrid, a la Comunidad de Madrid, y organización provisional de la Administración comunitaria posteriormente Derogado por la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, regulando en sus Disposiciones Transitorias y Adicionales con carácter definitivo las consecuencias derivadas de la extinción de la Diputación Provincial y la subrogación de la Comunidad de Madrid en todas las relaciones jurídicas de aquella Corporación.

Otras implicaciones jurídicas derivadas de la disolución de la Diputación Provincial y ulterior subrogación por la Comunidad de Madrid aparecen recogidas en la Ley 1/84, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid en su Disposición Adicional Cuarta y su Disposición Transitoria Primera y en el Decreto 15/1983, de 16 de junio, sobre normas que regulan determinadas consecuencias derivadas de la extinción de la Diputación Provincial de Madrid.

III. DERECHO COMPARADO

El primer Estatuto de Autonomía de una Comunidad Uniprovincial aprobado fue el Estatuto del Principado de Asturias (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre), que declaraba la subsunción o sustitución de la Diputación Provincial, en todos sus aspectos (órganos, competencias, medios y recursos) por los órganos creados en virtud de dicho Estatuto para el Principado. Los órganos de representación y gobierno de la Diputación Provincial establecidos por la legislación de régimen local quedan sustituidos en la provincia de Oviedo por los propios de la Comunidad Autónoma, en los términos de este Estatuto.

Estas primeras normas estatutarias fueron seguidas por los Estatutos de Autonomía para Cantabria (art. 34 y D.T. 3.^a de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre) y para La Rioja (art. 14 y D.T. 1.^a de la Ley Orgánica 3/1982, de 3 de junio). En similar línea, pero mediante un texto diferente dividido en tres apartados, puede verse el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (art. 28 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio), que incorpora asimismo una disposición transitoria (la 2.^a) relativa a la disolución de la Diputación Provincial. Este mismo modelo es el asumido por el Estatuto de Autonomía de Madrid realiza estas mismas declaraciones en la disposición transitoria cuarta que venimos analizando.

En el caso de Navarra a propósito de la disposición adicional 1.^a CE. El Amejoramiento del Fuero (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto) contempla la cuestión de la sucesión de la provincia de Navarra por la Comunidad Foral de Navarra en su Disposición Adicional 3.^a de la que interesa destacar

como peculiaridad el párrafo primero «la Comunidad Foral de Navarra se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la actual Diputación Foral, en cuanto Corporación Local».

Finalmente en el caso de la Comunidad Autónoma de Baleares la disolución de la Diputación Provincial se produjo de acuerdo con las previsiones de la D.T. 1.^a del Real Decreto 119/1979, de 26 de enero, donde se declaraba la asunción de las funciones de la Diputación Provincial de Baleares por el nuevo Consejo General Interinsular. El proceso de absorción provincial se produjo, en consecuencia, antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero). Y el Estatuto prevé la sucesión de los órganos de la Comunidad Autónoma no en lugar de la diputación provincial, ya fenecida, sino en lugar del Consejo General Interinsular (D.T. 1.^a).

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Destacar la STC 32/1981 que declaró parcialmente la inconstitucionalidad de la Ley de Cataluña núm. 6/1980, de 17 de diciembre que suprimía las Diputaciones Provinciales catalanas y la correspondiente creación de los Consejos Territoriales en los siguientes términos «Ley recurrida infringe los artículos 148.1.2.^a y 149.1.18.^a de la CE, y 9.8 y disposición transitoria segunda del propio Estatuto, pues establece un sistema de competencias legislativas concurrentes entre el Estado y la Comunidad Autónoma en materia de Administración Local, conforme al cual corresponde a aquél establecer la legislación básica o principal sobre su régimen jurídico, entendido en su sentido amplio, y a la Generalidad el desarrollo particularizado que no deba ser, consecuentemente, ni anterior en el tiempo, ni, en todo caso, derogatorio o modificador de la legislación estatal sobre la materia, constituida actualmente por el texto articulado de 24 de junio de 1955».

Finalmente haremos mención a la STC 150/1990, de 4 de octubre, que declaró «la Comunidad de Madrid ha asumido todas las competencias que según la Ley correspondían a la Diputación Provincial de Madrid (disposición transitoria cuarta, 2 del EAM y art. 40 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local), entre las que se encuentran la asistencia y la cooperación económica a los municipios «mediante cualesquiera fórmulas», con el fin de asegurar el acceso de la población al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad de éstos [art. 36.1.b) y 2.b) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local]. En definitiva, el conjunto de normas que acaban de mencionarse despeja cualquier duda sobre la suficiente cobertura competencial de la Comunidad de Madrid para crear el Fondo de Solidaridad Municipal previsto en la Ley 15/1984».

DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUINTA

En lo relativo a televisión, la aplicación del artículo 31¹ del presente Estatuto supone que el Estado otorgará en régimen de concesión a la Comunidad de Madrid la utilización de un tercer canal, de titularidad estatal, para su emisión en el ámbito territorial de la Comunidad en los términos que prevea la citada concesión.

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

En la Constitución Española el artículo 149.1.27 reserva al Estado la competencia sobre las normas básicas del régimen de la prensa, radio y televisión, y en general, de los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

Es de destacar que el mencionado artículo constitucional no establece directamente competencias autonómicas, sino que se limita a fijar el marco dentro del cual podrá asumirlas los Estatutos de Autonomía. Las competencias que la Comunidad de Madrid ha asumido en materia de medios de comunicación social se encuentran previstas en el artículo 27.11 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Transitoria analizada.

Finalmente en lo que se refiere a las competencias en materia de medios audiovisuales de comunicación es preciso hacer una matización; cual es que las competencias en esta materia se reconducen a una ley concreta, la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de Radiodifusión y Televisión cuyo artículo 2.2 establece que el Gobierno podrá conceder a las Comunidades Autónomas, previa autorización por Ley de las Cortes Generales, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal que se cree específicamente para el ámbito territorial de cada comunidad autónoma. En consecuencia el llamado tercer canal se otorgará en régimen de concesión, y sin que el Estado pierda en ningún caso su titularidad.

II. DESARROLLO NORMATIVO

El desarrollo normativo de este precepto se concretó en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer Canal de Televisión; la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público «Radio Televisión Madrid» (BOCM núm. 158, de 4 de julio de 1984; corrección de

¹ Artículo modificado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

errores BOCM núm. 165, de 12 de julio de 1984), modificada por la Ley 2/1990, de 15 de febrero (BOCM núm. 52, de 2 de marzo de 1990), la Ley 24/1999, de 27 de diciembre (BOCM núm. 309, de 30 de diciembre de 1999; corrección de errores BOCM núm. 31, de 7 de febrero de 2000), y la Ley 2/2000, de 11 de febrero (BOCM núm. 41, de 18 de febrero de 2000); Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales (BOCM de 4 de mayo de 2001), el Real Decreto 532/1988, de 20 de mayo, de Concesión a la Comunidad de Madrid de la Gestión Directa del Tercer Canal de Televisión. Decreto 122/1988, de 22 de diciembre, por el que se aprueba la creación de la Sociedad «Televisión Autonomía Madrid, Sociedad Anónima», y sus estatutos, Ley 2/2006, de 21 de junio, de Supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid (BOCM de 14 de julio de 2006), Orden 90/2006, de 23 de febrero, de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno, por la que se amplía el plazo para que los municipios puedan solicitar la adhesión a la demarcación que les corresponde para la prestación del servicio de televisión digital local. (BOCM de 28 de febrero de 2006), Orden 36/2005, de 18 de febrero, de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno, por la que se amplían los plazos establecidos en la Orden 2562/2004, de 29 de julio, de la Consejería de Presidencia, por la que se regula el procedimiento de concesión de programas de televisión digital local a los municipios por parte de la Comunidad de Madrid (BOCM de 22 de febrero de 2005), Orden 2562/2004, de 29 de julio, de la Consejería de Presidencia, por la que se regula el procedimiento de concesión de programas de televisión digital local a los municipios por parte de la Comunidad de Madrid (BOCM de 2 de agosto de 2004), y la Orden 787/2001, de 28 de mayo, de la Consejería de Presidencia y Hacienda, por la que se aprueba el Reglamento de Creación del Registro de Entidades Concesionarias de Televisión Digital Terrenal de la Comunidad de Madrid (BOCM de 4 de junio de 2001).

III. DERECHO COMPARADO

En este punto queremos destacar que la Disposición Transitoria 5.^a del Estatuto de Autonomía no recoge como sucede en los Estatutos de Galicia, Valencia, Aragón, Extremadura, Navarra, entre otros, la previsión de que hasta la puesta en funcionamiento del canal autonómico, la RTVE debía articular a través de su organización un régimen transitorio de programación específica, Y además, se añadía, en todos ellos, salvo en el Castilla León, una precisión importante relativa a que el coste de su programación se «entenderá como base para la determinación de la subvención que pudiera concederse a la Comunidad Autónoma durante los dos primeros años de funcionamiento del nuevo canal».

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y OTRAS JURISPRUDENCIAS

Por su actualidad, debemos destacar el conflicto existente entre la Administración del Estado y la Comunidad de Madrid, a propósito de la

puesta en funcionamiento del segundo canal analógico de televisión por parte del Ente Público «Radio Televisión Madrid», que versa sobre la obligación que entiende la Comunidad de Madrid incumbe al Estado en base al artículo 2.1. de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal, de proporcionarle la infraestructura técnica necesaria para la difusión del tercer canal, que a tenor de la Disposición Adicional Primera de la Ley 22/1999, de 7 de junio, se entiende hasta un máximo de dos canales de televisión por Comunidad Autónoma en función de las disponibilidades del espectro radioeléctrico de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Televisión Digital Terrenal aprobado por Real Decreto 2169/1996, de 9 de octubre (vigente en el momento de formular la solicitud de asignación de frecuencias para la emisión del segundo canal analógico, y actualmente modificada en este punto por el artículo 6 de la Ley 10/2005, de 14 de junio), y teniendo en cuenta que en otras Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía, País Vasco y Valencia) se accedió a otorgar las frecuencias para la explotación del segundo canal analógico, y todo ello frente a la postura del Estado de condicionar la asignación del segundo canal analógico de Madrid a una planificación posterior afecta a la Televisión Local y a una planificación alternativa de un canal analógico establecida en el Real Decreto 946/2005, de 29 de julio (por tanto, de fecha posterior).

En el fondo de este conflicto se discute si debe prevalecer el derecho fundamental de libertad de información, en los términos analizados de la legalidad vigente contra el derecho del Estado en orden al otorgamiento de una concesión de su titularidad sobre este segundo canal analógico, sobre el cual la STC núm. 31/1994 (Sala Segunda), de 31 enero (RTC 1994\31) sentó una doctrina que puede ser aplicada a la presente controversia «la omisión del legislador en su desarrollo, plasmada en la ausencia de regulación legal del régimen concesional de esa modalidad de televisión, viene de hecho a impedir no ya la posibilidad de obtener la correspondiente concesión o autorización administrativa para su gestión indirecta, sino siquiera la de instar su solicitud, lo que comporta, dentro del contexto de la normativa aplicable, la prohibición pura y simple de la gestión por los particulares de la actividad de difusión televisiva... no puede el legislador es diferir *sine die*, más allá de todo tiempo razonable y sin que existan razones que justifiquen la demora, la regulación de una actividad, como es en este caso la gestión indirecta de la televisión local por cable, que afecta directamente al ejercicio de un derecho fundamental como son los reconocidos en el artículo 20.1.a) y d) CE» y, ello porque es limitativo del referido derecho. Concluye expresando, a estos efectos, «que esa demora, aquietamiento o inactividad permite la eficacia directa del derecho constitucional en cuestión sin que la Administración pueda impedir su eficacia».

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEXTA

1. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias fijadas en este Estatuto para la Comunidad Autónoma de Madrid, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad Autónoma en el momento de la transferencia.

2. Para garantizar la financiación de los servicios antes referidos, la Comisión Mixta de Transferencias prevista en la Disposición transitoria segunda adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación en ingresos del Estado, previsto en el artículo 54 de este Estatuto. El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

3. La Comisión Mixta de Transferencias fijará el citado porcentaje mientras dure el período transitorio con una antelación mínima de un mes a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado en las Cortes.

4. A partir del método fijado en el apartado 2 anterior, se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, minorando por el total de la recaudación obtenida por la misma por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados.

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Si bien el porcentaje de participación refleja un concepto de naturaleza sustantivamente económica, en su plasmación jurídica debería haberse alcanzado, en algún momento, la precisión adecuada que permitiese especificar exactamente su contenido y que diera lugar, sin equívocos ni errores, a la determinación de la fórmula aplicable a cada caso y para cada momento presupuestario durante todo el tiempo de su vigencia. Esta precisión no se ha conseguido plasmar ni en el Estatuto de Autonomía ni en la posterior Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, ni en ningún otro

texto legal de rango menor, por lo que en último término ha sido fruto de una decisión política.

II. DESARROLLO NORMATIVO

El precepto incorporado en la Disposición Transitoria analizada reprodujo la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que como normativa previa a la aprobación del Estatuto ya había establecido el marco jurídico adecuado en orden a garantizar por parte del Estado los medios económicos necesarios hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, a las competencias fijadas para cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquiera caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, y todo ello de acuerdo con un principio inspirador, cual es que, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia.

La actual normativa de financiación autonómica se contempla fundamentalmente en la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

III. DERECHO COMPARADO

Es la citada LOFCA el texto legal constitutivo del régimen jurídico general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, salvo los Regímenes Tributarios de País Vasco, Ceuta y Melilla, Navarra, Canarias, bajo cuyo amparo se han venido aprobando y aplicando sucesivos modelos desde 1980 hasta la actual cuyo fin básico es materializar el principio de corresponsabilidad fiscal, de acuerdo con el modelo aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para lo cual se optó por hacer uso del mecanismo de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, y ello mediante la adopción de las dos medidas siguientes: en primer lugar, mediante la ampliación del ámbito de la cesión a una parte del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, en segundo lugar, mediante la atribución a las Comunidades Autónomas de ciertas competencias normativas en relación con los tributos cedidos.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

En cuanto al carácter de los criterios determinantes del porcentaje de participación de cada comunidad autónoma es importante citar la STC 68/1996, de 18 de abril, «el artículo 13 de la Ley Orgánica de financiación de las

Comunidades Autónomas se limita a enunciar los criterios determinantes del porcentaje de participación» (FJ 3), criterios respecto de los cuales puede predicarse, de una parte, su «flexibilidad» y, de otra, la «gran amplitud» con que se regula determinación del porcentaje de participación, sin embargo la misma Sentencia precisa que el coeficiente de población «es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este caso las Comunidades Autónomas», con el que «se pretende que las Comunidades Autónomas dispongan de los medios necesarios para hacer frente a la prestación de los servicios que impone el ordenamiento», teniendo en cuenta que «los destinatarios de estos servicios serán, en principio, los residentes en el territorio» (FJ 5).

Por otra parte el Tribunal Constitucional también ha puesto de relieve la necesidad de la apertura de la negociación previa entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de financiación en dos de Sentencias. La primera, la STC 181/1988, precisó que la negociación tiene que ver «con un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo, para la concreción normativa de temas de tanta relieve respecto a la puesta en marcha del Estado de las Autonomías» (FJ 4), necesario para «el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías» (FJ 7). La segunda, la STC 68/1996, apuntó que debe articularse «una forma más intensa de cooperación, en que las posiciones del Estado y las Comunidades Autónomas resulten más equilibradas» (FJ 11).

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SÉPTIMA

Hasta que el Impuesto sobre el Valor Añadido entre en vigor, se cede a la Comunidad Autónoma el Impuesto sobre el Lujo que se recaude en destino.

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Sobre esta Disposición Transitoria otro tanto habría que decir respeto de lo añadido en la Disposición precedente ya analizada, añadiendo que la profunda modificación del sistema tributario se debió a la incorporación de España a la entonces Comunidad Económica Europea, que lógicamente en orden a la unificación del mercado interior requería una uniformidad impositiva del consumo, lo cual tuvo lugar básicamente por la Ley 30/1985, de 2 de agosto, reguladora del Impuesto del Valor Añadido, que derogó el Real Decreto Legislativo 875/1981, de 27 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido del Impuesto sobre el Lujo y sus disposiciones complementarias.

DISPOSICIÓN FINAL

El presente Estatuto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

COMENTARIO

JOSÉ DOMÍNGUEZ CASTRO Y ALBERTO SERRANO PATIÑO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Con posterioridad al Estatuto de Autonomía, obviamente la recién nacida Administración Pública se apresuró a constituir su propio mecanismo oficial de publicación de todas sus disposiciones y actos, proclamándose en el artículo 82 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid que «El BOCM será medio oficial de publicación de las disposiciones y actos de los Órganos de la Comunidad» creándose por Decreto 13/1983, de 16 de junio, el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

Asamblea de Madrid
Servicio de Publicaciones