

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.