

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.