

Comentario de las Disposiciones Adicionales, Transitorias, Derogatoria y Finales: Pérdida de su eficacia jurídica real

La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, LGACM), se cierra con un heterogéneo conjunto de ocho Disposiciones Adicionales, siete Transitorias, una Derogatoria y tres Finales que, si bien no han sido formalmente derogadas por el legislador autonómico, han perdido ya buena parte de su eficacia jurídica real y efectiva, al no haber sufrido apenas modificaciones desde la promulgación de la Ley y aspirar a regular una realidad orgánica y funcional completamente superada no sólo por normas posteriores, sino por la imparable evolución de más de veintidós años de autonomía. Ello las hace susceptibles de un comentario global, del que pretendemos dar breve cuenta en estas últimas páginas, sin perjuicio de alguna pincelada particular.

Lo primero que llama la atención de la lectura de las Disposiciones es su ubicación en un *locus* normativo perteneciente a la alborada de la autonomía madrileña: no olvidemos que estamos ante la primera de las Leyes que, con tal rango, fue aprobada por la Asamblea de Madrid. Un vistazo superficial a estas normas revela, sobre todo, dos datos: primero, la impresión fundada de que se quiso hacer frente, acaso de manera perentoria, a una nueva realidad administrativa procedente de la extinta Diputación Provincial; segundo, el hecho, curioso más para el historiador del proceso autonómico que para el jurista de 2004, de que el *dictum* de estas disposiciones radiografía, a día de la fecha, el acceso *real* de Madrid a una autonomía entonces precaria, de raíz netamente municipal y todavía por aquella época de incierto futuro —lo que el paso de los años se ha encargado de desmentir—, pero basada en la capitalidad del Estado ostentada por su mayor Municipio (art. 5 de la CE de 1978, y arts. 5 y 6 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en adelante EACM) y en el interés general

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

de España merced al cual se autorizó la transformación de la provincia de Madrid en Comunidad Autónoma [art. 144.a) de la CE y LO 6/1982, de 7 de julio].

Nos hallamos, pues, en gran medida, ante normas materialmente transitorias, que han perdido buena parte de su sentido y que llamarían a su derogación formal si no fuera por la nostalgia que concitan. Estas Disposiciones, en algún caso apendiculares del EACM en su redacción originaria, se merecen, con todo, alguna apostilla que, sin ocultar su carácter obsoleto¹², refleje hasta qué punto las sucesivas reformas de ese Estatuto y su desarrollo ulterior las han elevado a un honorable lugar en la arqueología jurídica del Estado de las autonomías.

Pasando al comentario particularizado de cada una de ellas, las DDAA Primera y Segunda se refieren al personal entonces incorporado a la nueva Comunidad Autónoma³, y cuya regulación se contiene hoy en la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid⁴, junto con Leyes concordantes como la 4/1989, de 6 de abril, de provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de la Comunidad de Madrid, o la 5/1989, de idéntica fecha, por la que se establecen los criterios básicos por los que han de regirse las relaciones de empleo del personal al servicio de la Comunidad de Madrid: desarrollan las mismas las bases del Estado en la materia, integradas sustancialmente en la Ley 30/1984, de 2 de agosto,

¹ No es éste el lugar oportuno para hacer un relato histórico del acceso de la provincia de Madrid a la autonomía, objeto de cierta atención doctrinal. *Vid.* Tomás Ramón Fernández, «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid»; González-Trevijano Sánchez, «El territorio y la organización territorial de la Comunidad de Madrid», y Entrena Cuesta, «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», todos en Arnaldo Alcubilla (coord.), *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Comentarios*, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003, pp. 1-15, 69-73 y 91-101, respectivamente. *Vid.* asimismo Palacios Bañuelos, «La Comunidad de Madrid en su historia»; Alvarado e Iglesias, «Veinte años de la Comunidad de Madrid: reglas, instituciones y política», y Ortega Gutiérrez, *El proceso de configuración de Madrid como Comunidad Autónoma*, en Álvarez Conde (dir.) y Navas Castillo (coord.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*, CEURA y Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, Madrid, 2003, pp. 65-67, 87-117 y 119-126.

² La Disposición Transitoria Cuarta del EACM resume bien tal proceso: «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.»

³ Según la Disposición Transitoria Tercera del EACM, «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.»

⁴ Véase su Disposición Adicional Primera, que reputa funcionarios propios autonómicos tanto los de la integrada Diputación Provincial como los «procedentes de la Administración del Estado incursos en trasposos de servicios operados por Reales Decretos de transferencias».

de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en ausencia de ejecución del mandato al legislador contenido en los artículos 103.3 y 149.1.18.^a de la CE, para la regulación del estatuto de la misma. De la DA Sexta es predicable esa misma naturaleza provisional, al concernir a la adscripción de servicios y personal traspasados; quede como anécdota que los repertorios de legislación ni siquiera se molestan en reproducir el Anexo II de la Ley, comprensivo de «Gastos de personal de distintos servicios», por su carácter temporal.

A partir de la DA Tercera nos encontramos con reglas de transición de los antiguos servicios provinciales y estatales a la Comunidad naciente en 1983: atribuciones comunes a los Consejeros con respecto a las competencias que ostentaba la Diputación y Entes dependientes de la misma, subrogación en las atribuidas por las Leyes estatales al Ente Local provincial, adscripción de servicios y establecimientos...

El fenómeno de la transferencia competencial del Estado a las Comunidades Autónomas, esencial para la correcta comprensión del acceso a la autonomía, pero también para la de sus vicisitudes posteriores, aflora en la DA Cuarta: no se olvide que de esta fecha es la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, fruto de la trascendental Sentencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del mismo nombre (STC 76/1983, de 5 de agosto), y también superada —la Ley, no la Sentencia— por los hechos y por la normatividad hace bastantes años; e incluso las propias normas que, en el Estatuto de Autonomía, se encargan de regular la Comisión Mixta de Transferencias (DT Segunda del mismo, desarrollada por el RD 1959/1983, de 29 de junio, sobre normas de traspaso de servicios del Estado y funcionamiento de la Comisión Mixta⁵). Sin querer entrar

⁵ La naturaleza jurídica de los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios ha sido discutida por la doctrina. Viver Pi-Sunyer subraya que, alcanzado el acuerdo de traspaso en el seno de la Comisión Mixta, el Real Decreto «se convierte en un acto debido que el Gobierno debe publicar ineludiblemente y sin alterar su contenido. Los RD de traspasos se limitan, pues, a dar publicidad y eficacia jurídica a lo acordado por estas Comisiones», dado el carácter, vinculante para el Estado, que a los acuerdos de estas Comisiones atribuyó la STC 76/1983, de 5 de agosto [«Traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma», en Aragón Reyes (coord.), *Temas básicos de Derecho constitucional*. Tomo II. *Organización del Estado*, 1.^a ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 339]. La controversia viene dada, como reconoce este autor, porque los Reales Decretos de traspasos «a menudo contribuyen a la delimitación de las competencias de las que traen causa (*sic*) el traspaso», alcanzando a las «funciones», no sólo a los servicios, aunque el TC haya negado a estos RR.DD. naturaleza atributiva de competencias; Viver concluye que la cuestión no es tan simple y admite la función delimitadora que cumplen los mismos, con respecto al alcance y contenido de las competencias, aceptando asimismo su naturaleza de «normas paccionadas o consensuadas» (*ibidem*, p. 340). No es tan benévola la opinión de Santamaría Pastor, para quien «la dinámica política desnaturalizó tales Decretos, cuya confección vino a transformarse en algo así como el tercer *round* del proceso de distribución de competencias», incluyéndose en los mismos un Anexo «donde, con relación específica al sector objeto de transferencia, se operaba una puntualización y recificación de límites competenciales, con aparición de técnicas atípicas» que el autor enumera *ad exemplum*; en síntesis, considera que «de forma totalmente extraconstitucional», estos Decretos «han llegado a ser hoy, de hecho, un elemento básico en el diseño del cuadro competencial (...); un elemento bastante poco conocido y explotado, pero al que, ineludiblemente, hay que acudir para conocer la realidad última del sistema» (*Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, 3.^a ed., CEURA, Madrid, septiembre de 2000, p. 565).

en un desarrollo superior al aquí deseado para este tema, son principios esenciales de dicha Comisión, todavía vigentes pese a su carácter originalmente provisional, los siguientes: composición paritaria estatal-autonómica; una cierta autonomía funcional; funciones de conducción del traspaso, en lo concerniente a servicios, personal, medios materiales, patrimonio inmueble y mueble y financiación, así como calendario y plazos; y asistencia por Comisiones Sectoriales con facultad de propuesta, con la finalidad de verificar los trasposos «por bloques orgánicos de naturaleza homogénea».

Como es sabido, el contenido de los Reales Decretos de traspaso incluye: «la designación de los servicios y, en su caso, de las Instituciones públicas que se traspasan; la relación del personal, especificando situación administrativa, condiciones de los contratos, régimen retributivo, etc.; la valoración del coste efectivo de los servicios traspasados, atendiendo al coste directo, al indirecto y a los gastos de inversión (...); el inventario de los bienes, derechos y obligaciones del Estado que se traspasan»⁶.

Como no pretendemos aburrir al lector con un tedioso listado de Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Madrid, nos bastará con una enumeración de las materias sobre las que han recaído, para que el estudioso con buena disposición de ánimo y tiempo para ello verifique —suponemos que con resultados satisfactorios— su adecuación a las normas de distribución de competencias⁷ a las que aquéllos están subordinados: Constitución, Estatutos de Autonomía y demás Leyes integradas en el llamado «bloque de la constitucionalidad», expresión acuñada⁸ para denominar a las normas a las que alude el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional —Leyes de Bases, Leyes dictadas conforme al art. 150 de la Constitución, Leyes a las que ésta llama expresa o implícitamente a tal finalidad, como las que se derivan de sus arts. 104.2 ó 157.3, etc.—.

Dichas materias son, según se desprende de una lectura superficial de los repertorios de legislación⁹ y prescindiendo de las fechas de los Reales

⁶ Viver Pi-Sunyer, «Trasposos...», en Aragón Reyes, *Temas...*, *op. cit.*, pp. 339-340.

⁷ Haciendo abstracción, asimismo —seguro que el lector curioso lo entenderá—, tanto de las diferentes funciones en cada caso asumidas por cada ente político —legislación estatal-ejecución autonómica; bases estatales-desarrollo legislativo y reglamentario y ejecución por la Comunidad Autónoma, etc.—, como del modo en que las competencias en sí son objeto de distribución, según la distinción comúnmente admitida entre competencias exclusivas de uno u otro ente, compartidas por ambos o concurrentes de o entre ambos. *Vid.* Muñoz Machado, «Distribución territorial de competencias» y «Competencias exclusivas»; Muñoz Machado y Mestre Delgado, «Competencias compartidas» y «Competencias concurrentes», y Viver Pi-Sunyer, «Transferencia y delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas», todos ellos en Aragón Reyes, *Temas...*, *op. cit.*, pp. 325-338.

⁸ *Vid.* el conocido estudio de RUBIO LLORENTE, «El bloque de constitucionalidad», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pp. 9-37; más adelante publicado en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 2.ª ed., CEPC, Madrid, pp. 63-90.

⁹ La obra de referencia fiable, que seguimos aquí, es el *Repertorio de legislación de la Comunidad de Madrid*, 5.ª ed., Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid y Civitas Ediciones, Madrid, 2002. Puede consultarse por Internet, con actualización permanente —lo que constituye un inapreciable instrumento de trabajo— en la dirección URL http://www.madrid.org/pres_sgt/, que gestiona la propia Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.

Decretos, los cuales se corresponden con las sucesivas ampliaciones del marco competencial autonómico: asesoramiento jurídico, defensa en juicio e intervención y contabilidad de la Comunidad de Madrid; Administración Local; asociaciones, fundaciones y Corporaciones de Derecho Público; agricultura, ganadería y medio ambiente; juegos y apuestas; cultura, deportes, educación y juventud; espectáculos; industria, comercio y turismo; medios de comunicación social; obras públicas; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; propiedad intelectual; sanidad; seguros; servicios sociales e igualdad de la mujer; trabajo; transporte, y tributos, a las que habría que añadir la más reciente transferencia sobre la Administración de Justicia, operada mediante Real Decreto 1429/2002, de 27 de diciembre, en cuyo Preámbulo se citan los preceptos legales de que causa el traspaso, tanto los del Estatuto de Autonomía como los de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Por otro lado, si nos propusiéramos elaborar un modelo o Real Decreto-tipo que se basara en los hasta ahora expedidos y publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, habríamos de confeccionar el mismo comenzando por un sucinto Preámbulo, válido a efectos puramente explicativos; unos cuatro o cinco artículos meramente aprobatorios del traspaso previamente formalizado como Acuerdo de la Comisión Mixta y las fechas de efectividad del traspaso, con remisión al Anexo ulterior, y de entrada en vigor del Real Decreto, además de la preceptiva baja de los créditos presupuestarios en la Sección de origen y transferidos a la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado, destinada a financiar el coste de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas, «para dar cumplimiento a lo dispuesto en la vigente Ley de Presupuestos Generales del Estado», o fórmula similar.

A continuación, se incluye un Anexo en el que los Secretarios de la Comisión Mixta certifican el Acuerdo sobre transferencias de funciones y servicios en la materia correspondiente, adoptado en la sesión plenaria de la Comisión, que constituye, propiamente, el objeto del traspaso y el contenido sustancial del Real Decreto, y comprensivo, por lo común, de todos o varios de los siguientes extremos: referencia a normas constitucionales, estatutarias y legales en que se ampara la transferencia; funciones del Estado que asume la Comunidad Autónoma e identificación de los servicios que se traspasan; competencias, servicios y funciones que se reserva la Administración General del Estado; funciones en que han de concurrir ambas Administraciones y forma de cooperación; bienes, derechos y obligaciones del Estado que son objeto de traspaso; personal adscrito a los servicios e instituciones que se traspasan; puestos de trabajo vacantes que se traspasan; valoración de las cargas financieras de los servicios traspasados; documentación y expedientes de los servicios que se traspasan; y fecha de efectividad de las transferencias. En ocasiones se incorpora un segundo Anexo donde se relacionan los preceptos legales de disposiciones del Estado que se ven afectados por la transferencia. De estructura muy semejante, en algún caso más simplificada, son los Reales Decretos pertenecientes a las que podríamos llamar posteriores «oleadas» de transferencias, en función de las sucesivas ampliaciones competenciales, y que reciben denominaciones diversas: Reales

Decretos de ampliación de medios y funciones adscritos, de ampliación de medios personales y presupuestarios, de ampliación de funciones y medios patrimoniales, de nueva ampliación de medios, etc.

En suma, por ser breves y sin que la Comunidad de Madrid haya creado una originalidad en la materia, los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios revisten, a nuestro juicio, la doble naturaleza de la que hemos dado cuenta en nota al pie, y que parece que ha sido admitida por nuestra jurisprudencia constitucional de modo más o menos tácito o expreso, según los casos: por una parte, conservan un carácter estrictamente ejecutivo de las normas de las que traen causa, tal como es propio de una disposición inserta en el último escalón de la pirámide normativa del Estado de las Autonomías y encargada de dar efectividad material al incremento de competencias experimentado por la Comunidad, vía estatutaria o extraestatutaria; por otra, y sin perjuicio de lo anterior, incorporan una veste realmente delimitadora, *ex novo* o no, de las competencias, siendo su consulta y lectura indispensable para obtener la *fotografía* final del reparto entre el Estado y la Comunidad Autónoma. La realidad es así y con ello las polémicas sobre su naturaleza jurídica pueden quedar más o menos agotadas, aunque siempre persistirán en la que supone acaso la vertiente más compleja de nuestro ya de por sí intrincado —pero felizmente eficaz— Estado compuesto.

Pensamos, para terminar con este punto, que estamos en presencia de uno de los fieles reflejos del Estado autonómico como uno de los nuevos paradigmas, en el Derecho comparado, del federalismo cooperativo y funcional frente al clásico federalismo dual. Así lo sugiere Aja Fernández al explicar el sistema de distribución de competencias: «En general, se puede decir que en España, como en los federalismos más modernos, las competencias más importantes no son las exclusivas (...), sino las concurrentes, (...), que permiten la formación de políticas públicas distintas que se ajusten a las necesidades y orientaciones de cada CA (*sic*), con un peso además muy notable no sólo por la importancia que adquieren en el Estado social, sino porque comportan un traspaso decisivo de medios personales, materiales y financieros», añadiendo, como síntesis final, que el Estado es competente para dictar las «grandes leyes vertebradoras del sistema», que conforman los sectores esenciales del ordenamiento jurídico español, «y las grandes decisiones de la intervención económica», en tanto que las Comunidades Autónomas adquieren protagonismo en la ordenación de algunos sectores económicos, todo lo relativo a la ordenación territorial y la regulación y prestación de los grandes servicios que configuran el Estado del bienestar¹⁰.

Igual música que en las anteriores hallamos en la DA Quinta, sobre procedimientos administrativos relativos a las funciones y servicios transferidos por la Administración del Estado, y en la que se atribuyen las competencias de sustanciación y resolución de aquéllos sin perjuicio de las normas específicamente aplicables a algunos procedimientos «en materias espe-

¹⁰ Aja Fernández, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2.^a ed., Alianza, Madrid, 2003, pp. 121-134.

ciales». Sin duda, la norma ha de cohonestarse con las demás de la LGACM, con los sucesivos Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios y con Leyes posteriores de la importancia de la 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y disposiciones autonómicas que la desarrollan. Al ámbito del Derecho de la organización corresponde la DA Séptima, sobre órganos colegiados que existiesen en los servicios o funciones traspasados, e igualmente rebasada por la multiplicidad de los mismos que se extienden hoy por el organigrama de nuestra Comunidad Autónoma, previa su creación por Ley o Decreto de ésta.

Alguna atención adicional merece, en cambio, la DA Octava: la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Madrid ya estaba creada cuando se promulgó la LGACM, por el Decreto 68/1983, de 30 de junio, que asimismo aprobaba su Reglamento de Organización y Funcionamiento y que fue modificado posteriormente¹¹, siendo necesaria su lectura desde la perspectiva de las amplias competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, y a Madrid en particular, en materia urbanística, sobre todo tras resoluciones de la importancia de las SSTC 60/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio.

Siendo sintéticos, la Comisión de Urbanismo —así llamada desde la entrada en vigor de la ya derogada Ley 3/1988, de 13 de octubre, para la Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid— es un órgano colegiado de funciones coordinadoras respecto de las actuaciones administrativas en la materia, adscrito funcionalmente a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y en el que están representados todos los Departamentos del Gobierno de la Comunidad, además de poder asistir a sus sesiones los Alcaldes, o Concejales en quienes éstos deleguen, de los Municipios a los que afecten las decisiones que la Comisión haya de adoptar, en un régimen de audiencia que es genuino reflejo del principio de autonomía-participación que consagra el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; hasta cuatro expertos competentes en la materia; y un representante permanente de la Administración General del Estado, designado al efecto por el Delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid.

Como norma jerárquicamente supraordenada al Decreto creador de la Comisión y posterior a la DA Octava de la LGACM, regula la Comisión

¹¹ Por Decreto 113/1985, de 21 de noviembre, se amplía su composición; por Decreto 32/1987, de 23 de abril, se modifica el artículo 5 del Decreto 68/1983; y por Decreto 122/1987, de 3 de septiembre, vuelve a incidirse en su composición, hasta llegar al régimen actual, definitivo a nivel legal (arts. 238 y 239 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, a salvo modificaciones futuras de esta norma), pero no en el reglamentario, ya que la DF Primera de esta Ley del Suelo, sobre actualización de los órganos previstos en la misma, señala: «Sin perjuicio de la inmediata entrada en vigor de lo previsto en la presente Ley sobre la Comisión de Urbanismo de Madrid y el Jurado Territorial de Expropiación, el Gobierno de la Comunidad de Madrid, mediante Decreto aprobado a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación urbanística, aprobará, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, las normas de organización y funcionamiento de dichos órganos, mediante actualización, en su caso, de las que estén en vigor.»

de Urbanismo de Madrid la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en la Sección 1.^a del Capítulo I de su Título VI, apareciendo así configurado como un órgano esencial en la cooperación interadministrativa en la materia. Baste la transcripción de los artículos 238 y 239 de la Ley para su cabal comprensión, sin menoscabo de dejar sentado que la Ley del Suelo contiene numerosas referencias a la Comisión y a sus competencias a lo largo de su articulado, en cuyo pormenor no podemos entrar:

«**Artículo 238.** *Comisión de Urbanismo de Madrid.*—1. La Comisión de Urbanismo de Madrid es el órgano colegiado máximo de deliberación, consulta y decisión de la Comunidad de Madrid en la materia objeto de la presente Ley. Forma parte de la estructura orgánica de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística a la que corresponde facilitar la infraestructura y los medios necesarios para su funcionamiento, y adopta sus acuerdos sobre la base de las propuestas formuladas por la Dirección General competente.

2. Son funciones de la Comisión de Urbanismo de Madrid:

- a) El ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico en los términos de la presente Ley.
- b) La emisión de los informes previstos en la presente Ley y cuantos otros le sean solicitados por o a través del Consejero competente en materia de ordenación urbanística sobre cuestiones objeto de regulación en la misma.
- c) El otorgamiento de las calificaciones urbanísticas que procedan de conformidad con la presente Ley y los proyectos de actuación especial.
- d) La formulación de propuestas y sugerencias en materia de ordenación urbanística al Consejero competente en la misma.
- e) El seguimiento y la evaluación de la política urbanística.
- f) Cuantas otras se le atribuyan en la presente Ley o por norma legal o reglamentaria.

Artículo 239. *Composición y funcionamiento.*—1. Integran la Comisión de Urbanismo de Madrid:

- a) El Presidente, que lo será el Consejero competente en materia de ordenación urbanística.
- b) El Vicepresidente, que lo será el Viceconsejero competente en materia de ordenación urbanística.
- c) Los Vocales que se determinen al establecer su organización y funcionamiento, entre los que deberán figurar, en todo caso, un representante por cada una de las Consejerías de la Comunidad con nivel orgánico de Viceconsejero o Director General; diez miembros electos en representación de los municipios, designados por el Gobierno a propuesta de la Federación de Municipios de Madrid; y cuatro miembros de libre designación nombrados por el Gobierno a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación urba-

nística de entre personas con acreditada competencia en los asuntos propios de la Comisión.

- d) El Secretario de la Comisión será el Secretario General Técnico de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística, y actuará con voz y sin voto.

2. El Presidente de la Comisión tendrá competencia para adoptar cuantos actos sean procedentes para asegurar la efectividad y ejecución de los acuerdos adoptados por la Comisión.

3. La preparación de los asuntos que deban ser sometidos a la Comisión, incluida la elaboración de las propuestas de acuerdos, corresponderá a la Ponencia Técnica, integrada por todos los Directores Generales de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística, presidida por el que sea responsable del planeamiento urbanístico y asistida, en calidad de Secretario, por el Secretario General Técnico de la misma Consejería.

4. La Ponencia Técnica podrá:

- a) Adoptar cuantos actos de trámite sean pertinentes para garantizar la corrección y regularidad de la documentación de los asuntos sometidos a la consideración de la Comisión.
- b) En relación con los procedimientos de aprobación definitiva de Planes de Ordenación Urbanística, formular, por razones de estricta legalidad y una sola vez, requerimientos de subsanación de deficiencias de orden jurídico o técnico, que suspenderán el plazo máximo legal para la adopción de la resolución definitiva por la Comisión.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el número anterior, la Comisión podrá acordar la constitución, en su seno y para asuntos concretos, de Ponencias Especiales.

6. Reglamentariamente se determinarán la composición, la organización y el funcionamiento de la Comisión.»

Este mandato de ejecución sigue siendo atendido hoy día por el Decreto 68/1983, no en su versión de fuente creadora, sino rectora de la organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo de Madrid. Como quiera que no pretendemos extendernos en su examen más allá de lo estrictamente necesario en los comentarios a una disposición legal de desarrollo directo del Estatuto de Autonomía, de relevancia institucional muy superior a la de un Reglamento de alcance meramente sectorial, ha de ser suficiente un conciso resumen del contenido de éste.

Así, en cuanto a su organización, recogida en el Título II del mismo, el Capítulo I se ocupa de la composición, enunciándose en el artículo 3 los miembros que la conforman, en tanto que los artículos 4 y 5 hacen lo propio con quienes pueden asistir con voz y sin voto a sus sesiones, a tenor de lo antes comentado, si bien este extremo no figura en los preceptos legales reproducidos. El Capítulo II regula las competencias de los miembros, particularizándolo en el Presidente (art. 6); Vicepresidente (art. 7); Vocales

(art. 8), para los que rige una estricta disciplina de asistencia personal y suplencia que regula el artículo 9; y Secretario (arts. 10 y 11). El artículo 12 regula las incompatibilidades y deber de abstención de los miembros de la Comisión y de los integrantes de la Ponencia Técnica, objeto del Capítulo III del Reglamento (arts. 13 y 14). El Título III contiene las normas de funcionamiento de la Comisión: régimen de sesiones en su Capítulo I (arts. 15 a 17); adopción de los acuerdos en su Capítulo II (arts. 18 a 21); cómputo de plazos para la resolución de expedientes cuyo conocimiento compete a la Comisión (Capítulo III, art. 22); y Memoria anual de actividades (Capítulo IV, art. 23). De las Disposiciones Adicionales hemos de destacar la primera en su apartado 1, según el cual toda modificación de la composición de la Comisión, así como de las condiciones y requisitos de sus miembros, habrá de establecerse por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y previo informe de la propia Comisión.

Las Disposiciones Transitorias de la LGACM revisten, como indica su *nomen*, un carácter no sólo material, sino también formalmente provisional. La Primera ha de entenderse no vigente, según se infiere de su apartado 1, por la aprobación de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, inmediatamente posterior a la LGACM y objeto de comentario individualizado en otro de los estudios del presente monográfico; la Disposición de referencia se ocupaba de las Entidades de Derecho Público de naturaleza institucional y dependientes de la Diputación Provincial.

Otro tanto cabe decir de la DT Segunda, relativa a las finanzas públicas autonómicas, que debe reputarse derogada por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, acomodada completamente a los artículos 149.1.14.^a y 156.1 de la CE y a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y que se ocupa exhaustivamente de los aspectos económico-financieros sustanciales del sector público de la Comunidad, junto con normas complementarias cuya cita excusamos. La Disposición trataba exclusivamente la vertiente del gasto, toda vez que fue redactada en un momento primigenio en el que apenas se había avanzado en la del ingreso mediante la cesión de tributos o la generación de fuentes propias suficientes, y en el que la autonomía financiera era proporcional a la político-administrativa, todavía en fase muy precaria. A esta misma preocupación respondía la DT Sexta del EACM, sobre garantía provisional de la financiación de los servicios transferidos por el Estado con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia, hasta que se hubiese completado el traspaso de los correspondientes a las competencias señaladas en el propio Estatuto.

En sus diferentes apartados, la DT Segunda de la LGACM abordaba, aparte de la asunción del Presupuesto de la Diputación, los instrumentos esenciales de gestión del gasto: habilitaciones de crédito necesarias para la puesta en marcha de las instituciones autonómicas y consecuencia del pro-

ceso de traspaso competencial desde el Estado; créditos ampliables y extraordinarios, así como anticipos de tesorería; transferencias de crédito; gastos plurianuales; operaciones activas y pasivas a corto plazo; crédito público; modificaciones presupuestarias... con una remisión final a la entonces vigente Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, de plena aplicación «hasta que se promulgue la Ley de Régimen Presupuestario de la Comunidad de Madrid», remisión que debemos entender hoy cubierta por la ya mencionada Ley autonómica 9/1990, objeto, por otra parte, de numerosas modificaciones. Valga aquí igual observación que la efectuada respecto de las normas de personal: los repertorios de legislación no reproducen el Anexo I, que contenía las «Bases para la ejecución del presupuesto ordinario de la Diputación Provincial de Madrid del Ejercicio 1983».

Las DDTT Tercera y Cuarta apenas merecen comentario: aquella contenía el Derecho transitorio en materia de contratación administrativa¹², en tanto que ésta aludía a la provisión de plazas vacantes en la plantilla de la antigua Diputación «en el momento de disolución de sus órganos políticos, a que hace referencia la disposición transitoria cuarta del Estatuto»; la DT Quinta al mantenimiento de las condiciones de trabajo del personal laboral transferido de la Administración del Estado a la Comunidad; y la Sexta establecía el régimen transitorio de tramitación y resolución de los expedientes administrativos iniciados al momento de la disolución de la Diputación. Finalmente, la DT Séptima contenía un mandato que no tardó en ser cumplido por el legislador, al obligar al Consejo de Gobierno a presentar a la Asamblea «un Proyecto de Ley reguladora de las incompatibilidades de sus miembros y de quienes desempeñen altos cargos en la Administración de la Comunidad y Entes descentralizados»: así se hizo por medio de la Ley 7/1984, de 14 de marzo, de Incompatibilidades de los Miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Madrid, luego derogada por la Ley 14/1995, de 21 de abril, la cual es objeto de comentario en el epígrafe de este monográfico relativo al Gobierno y los Consejeros de la Comunidad de Madrid.

Al mismo hemos de remitirnos, igualmente, para las Disposiciones Finales, en particular la Primera, que autoriza al Consejo de Gobierno para dictar el Reglamento interno rector de su funcionamiento —aprobado recientemente por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y modificado por Decreto 228/2003, de 24 de noviembre¹³— «y cuantas disposiciones complementarias requiera el desarrollo de la presente Ley», cláusula general habilitadora que no podemos analizar extensamente, por concernir a los estudios hasta aquí expuestos sobre los diferentes Títulos de la LGACM. Sin intención de resultar exhaustivos, entre los Decretos de desarrollo de la Ley relativos al estatuto de los miembros del Gobierno pueden enumerarse el 23/1984, de 16 de

¹² Hoy plenamente sustituido por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

¹³ Y que deroga el Acuerdo de 12 de septiembre de 1991, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las «Normas de Funcionamiento de la Comisión Preparatoria y del Consejo de Gobierno».

febrero, regulador del régimen asistencial de los altos cargos de la Comunidad de Madrid, y el 157/2000, de 6 de julio, por el que se desarrolla el régimen retributivo y de Seguridad Social de los mismos, el cual, a su vez, dejaba derogado el Decreto 112/1999, de 9 de julio, por el que se regulaban las retribuciones del Vicepresidente de la Comunidad de Madrid.

Hacemos abstracción tanto de los numerosos Decretos presidenciales de ordenación de la estructura orgánica del Gobierno de la Comunidad, que, más que desarrollo, suponen aplicación del artículo 19.3 de la LGACM, igual que los dictados por el Consejo de Gobierno en el curso de cada mandato; como de los de creación y supresión de Comisiones Delegadas y órganos consultivos y participativos. A los mismos habría que unir, con una naturaleza sin duda más contingente, los Decretos que establecen y desarrollan la estructura orgánica de cada Consejería en particular, los que crean o regulan Entes de Derecho Público de toda especie, o los que implican sustitución del Presidente en sus funciones, así como un sinnúmero de normas de organización administrativa en las que no nos es dado detenernos por su prolijidad y escasa relevancia en un comentario que pretende ser sucinto.

Sin ánimo de entrar de lleno en el campo del procedimiento administrativo, materia abordada también parcialmente, para la Comunidad Autónoma, por la LGACM, podemos citar algunas normas de desarrollo reglamentario a título meramente ejemplificativo: tales serían los Decretos 75/1993, de 26 de agosto, por el que se adecuan determinados procedimientos a la Ley 30/1992; 244/2000, de 16 de noviembre, sobre notificación a la Comisión Europea de los proyectos de reglamentos técnicos y de reglamentos relativos a los Servicios de la Sociedad de la Información; 245/2000, de idéntica fecha, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid; 39/2001, de 15 de marzo, relativo a la remisión de comunicaciones, informes y alegaciones a la Comunidad Europea, a la Administración del Estado y a otras Comunidades Autónomas; 132/2001, de 2 de agosto, por el que se crean las Comisiones de Seguimiento y Desarrollo del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa; 21/2002, de 24 de enero, por el que se regula la atención al ciudadano en la Comunidad de Madrid, o 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

En sentido inverso, el alcance de la Disposición Derogatoria casi se circunscribe de modo exclusivo a los Decretos 14 y 15/1983, ambos de 16 de junio, el primero de ellos 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, y el segundo sobre normas que regulan determinadas consecuencias derivadas de la extinción de la Diputación Provincial de Madrid. No habiendo norma de igual rango que las haya reemplazado, tal como ordena el artículo 85 de la LGACM, entendemos que conservan su vigencia el Decreto

13/1983, también de 16 de junio, por el que se crea el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, y la Orden de 22 de junio del mismo año, de la Consejería de Presidencia, sobre numeración de las inserciones de disposiciones en dicha publicación oficial.

La Disposición Final Segunda no es sino una concreción del principio de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 de la CE) en este ámbito, con una equiparación analógica de los órganos que busca salvar las eventuales discordancias e inadaptaciones de la legislación autonómica a la estatal; lo encontramos también en el artículo 3.2 de la propia LGACM, motivo por el cual hemos de remitirnos a los comentarios de los restantes epígrafes de la Ley; y en la propia norma institucional básica (art. 33 *in fine* del EACM). Por fin, la Disposición Final Tercera señala la entrada en vigor de la norma, que se produjo el 21 de diciembre de 1983, por su publicación el 20; sin perjuicio de su publicidad material a efectos de conocimiento en el *Boletín Oficial del Estado*, según la tradicional distinción.