

## Artículo 27

En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:

1. Régimen local.
2. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid.
3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos.
4. Sanidad e higiene.
5. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.
6. Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de las profesiones tituladas.
7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad.
8. Régimen minero y energético.
9. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos.
10. Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup> y 16.<sup>a</sup> del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
11. Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social. La Comunidad de Madrid podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio, prensa, y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.
12. Ordenación farmacéutica y establecimientos farmacéuticos, sin perjuicio de lo dispuesto en la materia 16.<sup>a</sup> del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
13. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad, así como las servidumbres públicas en materia de sus competencias<sup>1</sup>.

---

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

## COMENTARIO

MERCEDES BLANCO TORIBIO

### I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

La Comunidad de Madrid se constituyó por la vía del artículo 143 de la Constitución, lo que significa que, en un principio sólo asumió las competencias previstas en el artículo 148.1 de la Constitución.

Tras diversas reformas, la Comunidad de Madrid ha logrado un nivel competencial muy similar al de las otras Comunidades Autónomas, especialmente tras la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

El artículo 27 del Estatuto de Autonomía enumera las competencias de desarrollo legislativo, incluyendo la potestad reglamentaria y la ejecución dentro del marco y en los términos de la legislación básica del Estado.

Nos encontramos ante las denominadas «competencias compartidas» entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la dificultad interpretativa que ello conlleva ya que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía definen que es «lo básico» ni mediante qué vías formales han de dictarse estas normas básicas.

En estos casos, estas competencias compartidas se manifiestan correspondiendo al Estado la competencia para dictar las normas básicas mientras que las Comunidades Autónomas asumen la competencia para dictar normas legales de desarrollo, aunque hay que aclarar que esta técnica de compartición no tiene nada que ver con las leyes de bases de los artículos 82 y 83 de la Constitución, mediante las cuales las Cortes pueden delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley.

Resulta evidente que la determinación del contenido de la competencia básica del Estado es una de las cuestiones más importantes y a la vez con más aspectos conflictivos que presenta la relación entre el Ordenamiento Estatal y el Ordenamiento Autonómico.

Tal y como han puesto de relieve autores como Entrena, el fenómeno de esta técnica competencial radica en la necesidad de armonizar los principios de unidad y autonomía mediante el establecimiento por el Estado de unos principios generales comunes que, sin embargo, permitan un espacio normativo propio de la Comunidad Autónoma.

Esta idea ha sido recogida y expresada por nuestro Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia de 28 de enero de 1982 al señalar que «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (...) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y vigencia común en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual, cada Comunidad en defensa del propio interés general podrá establecer las peculiaridades que le

convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia».

En este tipo de competencias, el Estado tiene un límite evidente en la regulación de los aspectos básicos o fundamentales de la materia y es que, el establecimiento por parte del Estado de las bases no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad, así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de enero de 1982.

Sentadas estas bases, puede decirse que son dos los parámetros bajo los cuales se tendrá que observar el contenido de la competencia estatal:

- 1.º El establecimiento de una regulación uniforme y general.
- 2.º El reconocimiento de una potestad innovadora y diferencial que va a constituir el núcleo esencial de cada Comunidad Autónoma.

Ambos parámetros hacen necesario limitar la discrecionalidad del legislador estatal a la hora de establecer la legislación básica y al mismo tiempo conllevan la necesidad de que esta legislación estatal básica revista notas de generalidad con el fin de dar cabida al ejercicio de la potestad innovadora autonómica.

La mencionada Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982 identifica el concepto de bases con el de regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el Estado, asegurándose así un común denominador normativo (en el mismo sentido, véase Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983).

El artículo 27 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica del Estado, las competencias de desarrollo legislativo, potestad reglamentaria y ejecución, lo cual nos conduce a la pregunta relativa a cual es la posición de la legislación de desarrollo respecto de las bases estatales, ya que esta pregunta tiene dos posibles respuestas.

Así en primer lugar, una parte de la doctrina representada por autores como Argullol mantiene que la función de la ley básica estatal quedaría reducida a la de «límite negativo» de la competencia autonómica sin ejercer una función orientativa o directiva.

En parecidos términos se expresan otros autores como Santamaría que considera que la ley de desarrollo legislativo no es ejecución de unas directrices o criterios establecidos por el legislador estatal, sino que puede comportar una labor creativa de regulación de un sector determinado con el único límite de no vulnerar las reglas y los principios básicos contenidos en la legislación estatal.

Esta opinión se fundamenta en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1982, que precisa que la potestad de desarrollo no es equivalente a la reglamentaria sino que debe permitir la opción entre alternativas distintas. De la misma manera que para la Ley estatal la Constitución actúa como límite, la legislación básica, en el caso de competencias compartidas, desarrollaría idéntica función respecto de la Ley Autonómica.

Por el contrario, otra parte de la doctrina mantiene una posición distinta; así, autores como García de Enterría y T. R. Fernández, sostienen que la función de las bases no se agotaría en la fijación de un límite negativo de la competencia autonómica, sino que debería incluir también la formulación de principios materiales que articulen la normativa autonómica en una «estrategia global» de carácter general, actuando como directrices de la misma competencia territorial.

En definitiva, esta segunda opinión doctrinal considera que el contenido de la competencia básica incluye siempre una doble funcionalidad, que se explica en base a la teoría de los círculos «interior» y «de encuadre».

El primero, es decir, el círculo de interior sería el que hace referencia al ámbito material de las bases en sentido estricto.

El segundo, es decir, el círculo de encuadre, implicaría la adición a la propia competencia estatal de un contenido o función programática o de dirección, que debería cumplir la legislación estatal en relación con la autonómica. Se trata de considerar la competencia autonómica en un sentido de simple función de ejecución, como así lo expresan los autores citados al afirmar que es más exacto en este caso hablar de norma complementaria que no de desarrollo o, dicho en otras palabras, entienden relación competencial compartida en un sentido de «colaboración normativa» dirigida desde el nivel superior estatal.

Ante estas dos posiciones, el Tribunal Constitucional parece haber adoptado una posición más próxima a la segunda, tal y como refleja la Sentencia de 7 de abril de 1983 que en relación con la competencia básica estatal recogida en el artículo 149.1.18 señala lo siguiente:

«por principios, bases y directrices, hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo se manifiesta en los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; el sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias».

Esta introducción debe concluirse diciendo que no siempre va a resultar un balance favorable para las competencias autonómicas de desarrollo, principalmente por el hecho de que resulta difícil establecer unos criterios generales que permitan definir y delimitar el concepto de bases en el plano jurídico, así como por la falta de una definición política del contenido básico.

El fenómeno de la legislación delegada, es una de las manifestaciones del fortalecimiento del Poder Ejecutivo y viene a expresar el robustecimiento de la iniciativa legislativa del Gobierno, lo que conlleva, a su vez, una ampliación de los poderes de éste en los ámbitos presupuestario de planificación social y económica y el crecimiento de la potestad reglamentaria.

## II. DESARROLLO LEGISLATIVO Y NORMATIVO

El estudio de este epígrafe se va a realizar, desarrollando cada uno de los apartados que conforman las competencias de desarrollo legislativo del artículo 27 del EACM, debiendo señalar, con carácter previo que teniendo en cuenta la amplitud de normas dictadas al amparo del mismo nos limitaremos a mencionar las más importantes, ya sea por su contenido, por su reciente publicación o por la latente actualidad de la materia contemplada en estas normas de desarrollo.

### 1. Régimen local.

Debe partirse en materia de régimen local del Decreto 28/1984, de 15 de marzo, por el que se distribuyen entre los órganos correspondientes de la Comunidad de Madrid las competencias en materia de Administración Local.

El desarrollo normativo de las competencias que en materia de régimen local corresponden a la Comunidad de Madrid, está recogido en la Ley 2/2003, de 11 de marzo de Administración Local, recientemente modificada por la Ley 3/2007, de 26 de julio. Con esta Ley se da cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 137 de la Carta Magna que señala que «tanto los municipios como las provincias que disponen de personalidad jurídica plena, conforman la Administración Local».

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone en su artículo 38 que «la Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades dependientes del gobierno que se establezcan pudiendo delegar dichas funciones en los Municipios y demás Entidades Locales reconocidas en este Estatuto; este compromiso político se plasma en lo que se ha venido a denominar «Pacto Local», cuyo fin consiste en la descentralización de la gestión y desarrollo de competencias de la Comunidad hacia las Corporaciones Locales, entidades que se encuadran en una situación de mayor proximidad con los intereses de los ciudadanos.

Este Pacto Local se plasma en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local.

Por Decreto 66/2003, de 22 de mayo, se crea el Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos.

También se han dictado diversas Órdenes estableciendo las bases reguladoras de las subvenciones a las Corporaciones Locales en distintos ámbitos de competencia municipal, como por ejemplo para la construcción y equipamiento de Centros de recogida de Residuos (Orden 2737/2006, de 4 de agosto), o para el sostenimiento de Colegios Públicos de Educación Infantil, Educación Primaria y/o Educación Especial radicados en su Municipio (Orden 1869/2006, de 31 de marzo).

Otras Órdenes importantes son la Orden 502/1995, de 24 de marzo de la Consejería de Hacienda sobre colaboración de la Administración de la

Comunidad de Madrid con la Entidades Locales en determinadas actuaciones del procedimiento de recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del ámbito territorial de las mismas. Esta Orden se relaciona directamente con el artículo 8 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre de Haciendas Locales y viene a establecer los cauces administrativos necesarios para la tramitación y puesta en práctica de las peticiones que formulen las Entidades Locales en relación con las diligencias de embargo de dinero en cuentas abiertas en las entidades de depósito reguladas en el artículo 120 del Reglamento General de Recaudación que radiquen fuera de su término municipal.

El procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación de banderas y escudos por los municipios de la Comunidad de Madrid, se encuentra regulado en el Decreto 30/1987, de 9 de abril.

También es interesante el Decreto 32/1994, de 24 de marzo que regula la asistencia de la Comunidad de Madrid a los Municipios para su defensa en juicio.

## **2. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid.**

El sistema de responsabilidad patrimonial de nuestra Administración Autonómica se rige principalmente por las reglas generales de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, si bien, en materia sanitaria habrán de tenerse en cuenta las disposiciones recogidas en la Ley 12/2001.

Tratándose de reclamaciones en materia de consumo son de interés las normas recogidas en la Ley 1/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid y su Reglamento, aprobado por Decreto de 13 de septiembre de 2001.

No existen en estos casos particularidades importantes siendo las normas estatales las que regulan lo sustancial de esta materia.

Cuestión distinta es la relativa a los funcionarios de la Comunidad de Madrid que cuentan con importantes Leyes autonómicas.

La norma fundamental es la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid. Esta Ley no pretende regular únicamente las peculiaridades del régimen de los funcionarios de la Comunidad de Madrid que puedan surgir en desarrollo de las bases estatales, se opta por considerar a todos los trabajadores al servicio de la Comunidad como personal de la misma, indistintamente. Para ello se parte de la no identificación entre Función Pública y funcionarios y se considera por tanto, Función Pública de la Comunidad tanto al personal funcionario como al personal laboral.

Se excluyen de la regulación los cargos políticos, al no mantener una relación de empleo profesional.

La Ley regula, de manera integrada las materias estatutarias de los funcionarios. No cabe duda que el desarrollo de las Bases estatales impide introdu-

cir figuras contrarias a las normas básicas dadas por las Cortes generales. La Ley, al contrario, recoge dichas bases y, en ocasiones, traslada a su texto el articulado de las disposiciones estatales. Ello responde al hecho de utilizar una sistemática parecida a la estatal, y a la pura labor didáctica y clarificadora para los funcionarios.

A ésta Ley deben añadirse otras cuatro leyes importantes:

En primer lugar, la Ley 4/1989, de 6 de abril, de Provisión de Puestos de Trabajo reservados a Personal Funcionario de la Comunidad de Madrid. Ésta Ley se completa con la Orden 923/1989, de 20 de abril, por la que se aprueban las bases generales que han de regir las convocatorias para la provisión de puestos por los sistemas de concurso de méritos y libre designación.

En segundo lugar, la Ley 5/1989, de 6 de abril, por la que se establecen los criterios básicos por los que han de regirse las relaciones empleo del personal al servicio de la Comunidad de Madrid. Al respecto de esta Ley hay que indicar que el Tribunal Constitucional mediante Sentencia de 11 de junio de 1987 declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública sentando la doctrina de que la Constitución Española ha optado por un régimen estatutario, con carácter general para los servidores públicos, debiendo en consecuencia ser también la ley la que determine en qué caso y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. En concreto dicha inconstitucionalidad estaba motivada por la conculcación, por parte de determinados preceptos como el artículo 15.1 de la Ley 30/1984 de la reserva de ley establecida en el artículo 103 de la Constitución en la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, al haber conferido en este punto la ley un apoderamiento indeterminado al Ministerio de la Presidencia, con una plena renuncia por parte del legislador a su tarea de establecer las condiciones y los límites materiales sobre las determinaciones concretas que pueden ser adoptadas por los órganos de la Administración (Fundamento de Derecho 3.º de la mencionada Sentencia).

La declaración de inconstitucionalidad citada ha tenido repercusiones en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, en particular en el artículo 14 de la Ley 1/1986, en la medida en que, si bien sí que se incorporan diversos criterios para la atribución de los puestos a uno u otro tipo de personal –laboral o funcionario– sin embargo no recoge la preferencia a favor de la vinculación estatutaria y atribuye a las relaciones de puestos de trabajo unas facultades en la concreción de este extremo que podría considerarse que exceden los límites fijados por el Tribunal Constitucional en la mencionada Sentencia.

Es precisamente la Ley 5/1989 la que ha establecido los criterios básicos por los que han de regirse las relaciones de empleo del personal al servicio de la Comunidad de Madrid asumiendo e incorporando los principios establecidos en la Sentencia 99/1987, y en particular se detallan los supuestos concretos en que cabe la reserva de puestos al personal laboral, una vez sentada la regla general de atribución de los puestos de trabajo en la Administración al personal funcionario.

En tercer lugar, destaca la Ley 14/1995, de 21 de abril de Incompatibilidades y Altos Cargos de la Comunidad de Madrid que se completa con la Orden 2401/1996, de 18 de octubre por la que se aprueba el modelo de declaración que han de efectuar los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid y la Orden 499/1985, de 25 de septiembre, por la que se regulan los gastos de viaje y utilización de medios de transporte por el personal al servicio de la Comunidad.

Finalmente, la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid al amparo de la cual se han dictado las leyes reguladoras de los distintos Organismos Autónomos que conforman la Administración Institucional Autonómica como ocurre con la Agencia para el Empleo de Madrid creada y regulada por la Ley 4/1997, de 8 de enero, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia creado por la Ley 2/1996, de 24 de junio, o el Organismo Autónomo «Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid» regulado en la Ley 14/1996, de 28 de diciembre.

El régimen jurídico del personal al servicio de la Comunidad de Madrid se completa con las siguientes Disposiciones:

- Acuerdo de 21 de mayo de 2001, de la Mesa Sectorial del personal docente no universitario, de condiciones de trabajo del personal funcionario docente de los Cuerpos LOGSE al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid.
- Acuerdo de 17 de marzo de 2005 que aprueba el Acuerdo de 11 de marzo de 2005, de la Mesa Sectorial de negociación de las condiciones de trabajo del personal funcionario de la Administración y servicios al servicio de la Comunidad de Madrid.

Por último hay que señalar que la orden 172/1997, de 10 de febrero, regula el procedimiento para la aplicación de la prolongación de la permanencia en el servicio activo.

En materia de contratos y concesiones administrativas, desde el punto de vista de la normativa autonómica destacan normas de carácter reglamentario puesto que la norma principal en materia de contratos administrativos es el Texto Refundido de Contratos de las Administraciones Públicas (RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio), han de mencionarse las siguientes normas:

Por Decreto 106/1993, de 4 de noviembre, se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid el cual se completa con el Decreto 4/1996, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva y lo configura como órgano consultivo de contratación administrativo de la Comunidad de Madrid, de sus Organismos Autónomos, Empresas Públicas y demás Entidades de Derecho Público.

Por Decreto 214/1998, de 17 de diciembre, del Consejo de Gobierno, se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Contratos de la

Comunidad de Madrid en el que se centraliza la información de los contratos celebrados por la Comunidad.

Por otra parte, en las obras que se realicen en inmuebles sobre los que la Comunidad de Madrid ostente titularidades jurídicas, la Dirección General de Patrimonio expedirá con carácter previo y obligatorio a la adjudicación de los contratos de obras un certificado en el que se acredite que los inmuebles correspondientes se encuentran comprendidos en el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad de Madrid, la obligatoriedad de éste certificado se recoge en el Decreto 155 / 2000, de 29 de junio.

También debe hacerse mención del Decreto 213/1998, de 17 de diciembre, del Consejo de Gobierno por el que se establecen medidas en la contratación administrativa de la Comunidad de Madrid para apoyar la estabilidad y calidad en el empleo por el que se da cumplimiento al mandato recogido en el artículo 40 de la Constitución dirigido al establecimiento y promoción por los poderes públicos de políticas orientadas al pleno empleo, principio también recogido en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y que, entre otros instrumentos para lograr este objetivo coloca a los contratos administrativos, a través de los cuales la Comunidad de Madrid, al tiempo que optimiza los fondos públicos en la ejecución de sus infraestructuras y compra de bienes y servicios, coadyuvan a la consecución de un mayor empleo y de mejor calidad.

### **3. Régimen de los montes y aprovechamientos forestales, con especial referencia a los montes vecinales en mano común, montes comunales, vías pecuarias y pastos.**

En este ámbito, se ha dictado la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, de aplicación a todos los montes o terrenos forestales existentes en el territorio de la Comunidad de Madrid, con independencia de su titularidad.

También es importante la Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea y regula el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid.

Destaca la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, Ley 8/1998, de 15 de junio, en la que, respetando las normas básicas recogidas en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, la Comunidad viene a regular el conjunto formado por las cañadas y demás vías pecuarias españolas respetando esa legislación básica y al mismo tiempo incorporando opciones, planteamientos y criterios complementarios, incluso originarios que precisan de una norma de rango legal y no meramente reglamentario.

La normativa recogida en esta Ley se completa con el Decreto 12/1999, de 28 de enero, por el que se crea y regula el Patronato de la red de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid y que lo configura como órgano que impulsa y promueve la defensa, promoción y conservación de nuestras vías pecuarias.

A nivel reglamentario en esta materia, debe destacarse el Decreto 111/1988, de 27 de octubre, que establece la regulación de cortas en los montes

bajos o talleres de encina y rebollo en la Comunidad de Madrid así como el Decreto 8/1996, de 23 de enero, que regula las labores de podas, limpias y aclareos de fincas de propiedad particular pobladas de encinas.

Recientemente se ha dictado la Orden 1083/2006, de 27 de marzo que establece las bases reguladoras de las subvenciones para las obras y trabajos de reforestación en los montes de titularidad privada de la Comunidad de Madrid.

#### **4. Sanidad e higiene.**

En este ámbito, hay que partir de la Ley 9/1984, de 30 de mayo, por la que se crea y regula el Servicio Regional de Salud, cuyo artículo 5 atribuye a este Organismo la gestión, control y desarrollo de los servicios y prestaciones sanitarias de la Comunidad de Madrid.

Hay que destacar la importancia de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, dictada al amparo del artículo 43 de la Constitución que reconoce el derecho a la protección de la salud. El desarrollo y la regulación general de este derecho, es el objeto fundamental de la Ley 14/1986, de 25 de abril y la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública.

La distribución de competencias, en materia de sanidad viene regulada en nuestro Ordenamiento Jurídico, estableciéndose de un modo claro y exhaustivo las potestades normativas, tanto de la Administración Central del Estado, como de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.

En base a la potestad normativa otorgada por la Constitución, las Leyes Sanitarias, especialmente la Ley General de Sanidad, y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el Gobierno autonómico, dentro de su ámbito competencial, por medio de la Ley 12/2001, efectúa la ordenación sanitaria así como la regulación general de todas las acciones que permitan, a través del sistema sanitario de la Comunidad, hacer efectivo el derecho de protección de la salud.

Esta ley incorpora importantes novedades respecto de la situación actual, estableciendo con carácter general, que el sistema sanitario de la Comunidad de Madrid, se crea bajo los principios de vertebración y coordinación, y consolida, entre otros, los principios de universalidad, solidaridad, equidad, e igualdad efectiva en el acceso, desde una concepción integral del Sistema que contemple la promoción de la salud, la educación sanitaria, la prevención y la asistencia.

Desde el punto de vista organizativo, el Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid se estructura de forma desconcentrada a través de las denominadas Áreas Sanitarias que tienen carácter funcional.

La Ley 12/2001, regula en su artículo 28 las instrucciones previas, y en este sentido, la Comunidad de Madrid ha dictado la Ley 3/2005, de 23 de mayo, que regula el ejercicio del derecho a formular instrucciones previas en el ámbito sanitario correspondiente y crea el registro correspondiente.

Por otro lado, la Comunidad de Madrid también ha ejercido sus facultades normativas en el ámbito de las toxicomanías dictando la Ley 5/2002, de 27 de junio, de Drogodependencias y otros trastornos adictivos, debiendo recordar en este punto la creación por Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid.

A nivel reglamentario son muchas las normas dictadas en materia sanitaria; por su particularidad destaca el Decreto 2/1998, de 8 de enero, que regula las Agrupaciones de Defensa Sanitaria, es decir, asociaciones de ganaderos que tienen como fin mejorar el nivel sanitario y zootécnico de sus explotaciones.

En materia de asistencia sanitaria, también es importante el Decreto 155/1997, de 13 de noviembre, que establece en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el régimen jurídico básico del Servicio Público de Asistencia Psiquiátrica y Salud Mental a efectos de su prestación con medios ajenos a la Administración.

Por su relevante actualidad, destaca el Decreto 35/2005, de 10 de marzo, que regula las prácticas de tatuaje, micropigmentación, perforación cutánea (piercing) u otras similares de adorno corporal y el Decreto 28/2006, de 23 de marzo que regula la constitución y el régimen de funcionamiento de los depósitos de sangre procedente del cordón umbilical.

Finalmente, la regulación de los Centros que utilizan aparatos de bronceado mediante radiaciones ultravioleta en la Comunidad de Madrid se recoge en el Decreto 10/2007, de 22 de febrero.

## **5. Coordinación hospitalaria.**

En este punto, hay que partir del Real Decreto 1359/1984, de 20 de junio, por el que se reguló el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de sanidad a la Comunidad de Madrid.

Para llevar a cabo la coordinación hospitalaria en la Comunidad de Madrid se han dictado las siguientes normas:

- Decreto 89/1999, de 10 de junio, que regula el conjunto mínimo básico de datos al alta hospitalaria y cirugía ambulatoria en nuestra Comunidad.
- Real Decreto 1479/2001, de 27 de diciembre, de traspaso a la Comunidad de Madrid de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- Real Decreto 599/2002, de 1 de junio, de identificación del personal de los Servicios Centrales y ampliación de los medios económicos traspasados a la Comunidad de Madrid por el Real Decreto 1479/2001.
- Decreto 62/2004, de 15 de abril, que crea la Unidad Central de Gestión, los Comités Técnicos, la Comisión Central de Seguimiento y Evaluación, y el Registro Unificado de Pacientes del Plan Integral de Reducción de la Espera Quirúrgica.

- Orden 1607/ 2005, de 26 de octubre, que crea el Sistema de Información Oncológica de la Comunidad de Madrid, denominado Sistema de Intercambio de Datos de Cáncer de la Comunidad de Madrid.

## **6. Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales. Ejercicio de profesiones tituladas.**

Una de las principales leyes dictadas por la Comunidad en este ámbito lo constituye la Ley 19/1997, de 11 de julio, dando así cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 36 de la Constitución Española, el cual no impone un único modelo de Colegio Profesional, sino que deja libertad al legislador para configurarlos de la manera mas conveniente con el fin de lograr la satisfacción de los fines privados y públicos que persiguen.

La Ley 19/1997, configura así los Colegios Profesionales como Corporaciones sectoriales que atienden a la defensa y promoción de los legítimos intereses particulares de sus miembros, las disposiciones de esta Ley autonómica han sido desarrolladas por el Decreto 140/1997, de 30 de octubre, que regula específicamente el contenido, la organización y el funcionamiento de estos entes.

La Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid cuenta con su propia Ley, la Ley 6/1998, de 28 de mayo. En este sentido, debe recordarse que la Ley 23/1986, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias faculta a las Comunidades Autónomas que tengan transferidas las competencias en materia de Cámaras Agrarias la extinción de las Cámaras Agrarias Locales así como a suprimir la adscripción obligatoria y las aportaciones forzosas de agricultores y ganaderos y a proceder a la creación de una Cámara Agraria de carácter provincial. El traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Cámaras Agrarias, se realizó por Real Decreto 322/1996, de 23 de febrero.

Otra de las Corporaciones de Derecho Público que cuenta con su propia Ley en la Comunidad es la Cámara Oficial de Comercio e Industria; la Ley 10/1999, de 16 de abril, la define como órgano de consulta y colaboración con las Administraciones Públicas representando los intereses del comercio en la Comunidad de Madrid. Ésta Ley ha sido desarrollada por el Decreto 253/2000, de 30 de noviembre, dando así cumplimiento a lo establecido en la Disposición Transitoria 1.<sup>a</sup> de la misma.

## **7. Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección, contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad.**

En materia de Medio Ambiente, las leyes autonómicas dictadas son muy abundantes, reflejando así una verdadera preocupación por la protección del medio ambiente en nuestra Comunidad.

Las leyes más importantes por orden cronológico son:

- La Ley 3/1988, de 13 de octubre para la Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, que crea el GEDESMA como Empresa Pública que desarrolla en la Comunidad los servicios esenciales en materia de medio ambiente.
- Con el fin de corregir los daños que se ocasionan al medio ambiente se dicta la Ley 10/1991, de 4 de abril, de Protección del Medio Ambiente. Esta ley articula las medidas de protección medioambiental establecidas por la legislación del Estado siguiendo dos líneas fundamentales: la Evaluación de Impacto ambiental y la Calificación Ambiental.
- Los embalses y humedales de la Comunidad están protegidos por la Ley 7/1990, de 28 de junio, que establece un régimen jurídico diferenciado en función no sólo del fin prioritario al que sirven sino también de su titularidad, pues mientras los primeros forman parte del dominio público hidráulico estatal, los segundos conservan la condición demanial que tuvieran, según establece la Ley de Aguas.
- En el marco de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, se dicta la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento.
- Los Parques y Reservas Naturales, encuentran su cobertura legal en la Ley 10/2003, de 26 de marzo, que modifica a su vez dos leyes autonómicas: la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y de la Junta Rectora del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara.
- La protección del Medio Ambiente en la Comunidad de Madrid abarca igualmente el arbolado urbano, y se refleja en la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid que parte de considerar los árboles como parte integrante del patrimonio histórico-artístico de la ciudad, ingrediente inseparable de su actual puesta en valor y comprensión, configurando de este modo el derecho social al paisaje.

## **8. Régimen minero y energético.**

El traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de industria, energía y minas se produjo por Real Decreto 1860/1984, de 18 de junio.

Por otra parte, las funciones de los Directores Facultativos responsables de las explotaciones mineras en la Comunidad de Madrid se recogen en la Orden 1902/2003, de 5 de marzo.

Teniendo en cuenta que nuestra Comunidad representa una región con un elevado consumo de energía, especialmente en el sector doméstico y de servicios, se crea por Acuerdo de 6 de marzo de 2003 el Centro de Ahorro y Eficiencia Energética.

Finalmente, la Orden 7955/ 2006, de 19 de diciembre, regula el mantenimiento y la inspección periódica de las instalaciones eléctricas en locales de pública concurrencia y alumbrado público.

### **9. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza. Espacios naturales protegidos.**

En este punto debe partirse de la Ley 1/1985, de 23 de enero, cuyo fin es la protección del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y la Ley 2/1987 y la Ley 7/1991, de 4 de abril, por la que se amplía el mencionado Parque.

Por otro lado, en el sureste del Área Metropolitana de Madrid, considerando como enclave central la confluencia de los ríos Jarama y Manzanares, se extiende un área cuya calidad ambiental está definida por la existencia de zonas de alto valor ecológico, para cuya defensa se dicta la Ley 6/ 1994, de 28 de junio sobre el Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los Ríos Manzanares y Jarama.

Por su parte, el Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara se encuentra protegido y regulado en la Ley 6/1990, de 10 de mayo.

El Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno es declarado Parque Regional por la Ley 20/1999, de 3 de mayo.

### **10. Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11.º, 13.º y 16.º del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución.**

La norma autonómica fundamental en esta materia es la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección del Consumidor.

El ejercicio de esta competencia exige el establecimiento de un marco normativo al más alto nivel jerárquico que desarrolle el mandato constitucional impuesto a los poderes públicos por el artículo 149.1 de la Constitución a la Comunidad de Madrid por lo que lo contemplado en la Ley 11/1998, debe completarse con el marco de protección establecido en la Ley General de sanidad.

Esta Ley se ha desarrollado por el Decreto 152/2001, de 13 de septiembre, el cual crea el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid como órgano colegiado consultivo en la materia.

Otros dos órganos importantes en esta materia cuentan con su propia normativa:

- el Registro de Asociaciones de Consumidores de la Comunidad de Madrid regulado por Decreto 315/1999, de 4 de noviembre.

— el Instituto Regional de Arbitraje de Consumo regulado por Decreto 246/2001, de 18 de octubre.

Por su relevancia e interés en la actualidad debe destacarse el Decreto 10/2007, de 22 de febrero, que regula los Centros que utilizan aparatos de bronceado mediante aplicaciones ultravioletas en la Comunidad de Madrid.

Finalmente, la protección de los consumidores en la prestación del servicio de las grúas de vehículos automóviles se encuentra regulada en el Decreto 151/2001, de 13 de septiembre.

**11. Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social. La Comunidad de Madrid podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio, prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.**

El Ente Público «Radio Televisión Madrid» se crea por la Ley 13/1984, de 30 de junio, que regula la programación, el control parlamentario, el régimen presupuestario y patrimonial del ente Público cuyos Estatutos se recogen en el Decreto 122/1998, de 22 de diciembre.

Por otra parte, el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia se recoge en el Decreto 57/1997, de 30 de abril.

Importante es en este ámbito la Ley 2/2001, de 18 de abril, de Televisión que regula los contenidos audiovisuales y servicios adicionales de televisión por cable y la prohibición de la «contraprogramación».

Por otro lado, el procedimiento para la autorización y la comunicación previa de la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios se contiene en la Orden 29/2007, de 6 de febrero.

Por lo que se refiere a la prensa, debe destacarse la Ley 3/1986, de 12 de junio, que regula las ayudas a la prensa local y comarcal así como la creación del Registro Administrativo de Empresas Periodísticas por Orden 13/ 1987, de 13 de enero.

**12. Ordenación farmacéutica y establecimientos farmacéuticos, sin perjuicio de lo dispuesto en la materia 16.<sup>a</sup> del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución.**

La norma principal en la materia es la ley 19/1998, de 25 de noviembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid, a través de la cual se lleva a cabo el desarrollo legislativo dentro del marco orientador de la legislación Básica dictada por el Estado al respecto: Ley General de la sanidad, de 25 de abril de 1986, Ley del Medicamento, de 20 de diciembre de 1990, y la Ley de Regulación de los Servicios y Oficinas de Farmacia, de 25 de abril de 1997.

La segunda norma fundamental es el Decreto 115/1997, de 18 de septiembre, por el que se establece la planificación farmacéutica, los criterios de valoración de los conocimientos académicos y experiencia profesional, los horarios y turnos de guardia y el procedimiento en materia de autorizaciones de oficinas de farmacia en la Comunidad de Madrid.

Por Decreto 259/2001, de 15 de noviembre, se establecen los horarios de atención al público, así como los servicios de guardia y vacaciones de las oficinas de farmacia en nuestra Comunidad.

Se ha creado un Fichero de Datos de Carácter Personal para el Seguimiento y Control de la Prestación Farmacéutica mediante Orden 1080/2004, de 10 de septiembre.

Más recientemente, por Decreto 6/2006, de 19 de enero, se aprueban las medidas para la mejora y la prestación farmacéutica a los pacientes crónicos.

### **13. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad, así como las servidumbres públicas en materia de sus competencias.**

El Patrimonio de la Comunidad de Madrid comprende todos los bienes de su titularidad, tanto patrimoniales como de dominio público, siendo esta una diferencia fundamental respecto del Patrimonio del Estado del que sólo forman parte los bienes patrimoniales o de carácter privado.

El patrimonio de la Comunidad se regula en la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio.

Junto a ésta norma destaca la Ley 10/1998, de 9 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, que protege los bienes muebles e inmuebles de interés relacionados con la historia y la cultura de la Comunidad.

## **III. DERECHO COMPARADO, AUTONÓMICO Y EN SU CASO ESTATAL**

La delegación legislativa del Parlamento en el Gobierno debe ser analizada en su origen histórico comúnmente reconocido, partiendo del caso británico, cuya Historia presenta la conocida lucha entre el gubernaculum y iurisdictio, entre voluntad y Derecho. Autores como García de Enterría destacan que en los países anglosajones la cuestión de las normas delegadas, en particular referencia al control judicial, viene determinada por la inexistencia de un poder reglamentario general del Ejecutivo dimanante de la Constitución, de manera que toda su potestad normativa es necesariamente delegada, añadiendo que la delegación no es entendida de modo que de su ejercicio dimanen normas equivalentes a las que produce el poder delegante. Ello tiene particular relevancia en los EEUU, donde la concepción lockiana del poder político, fundada en la más rígida concepción del principio de separación de poderes y

en la idea de trust, convierten en inconcebible, como regla general, la delegación del Legislativo en el Ejecutivo.

En el caso inglés, es el principio de la *parliamentary sovereignty*, teorizado por Dicey en su «Introducción al Estudio del Derecho Constitucional», el que rebaja el valor de la legislación delegada, de modo que el Ejecutivo es un *non-sovereign law-making body*, de manera que la «*delegated legislation*» es, esencialmente una «*subordinate legislation*», carece de fuerza activa y pasiva de Ley a no ser que la Ley delegante le haya atribuido explícitamente tal poder mediante la cláusula de Enrique VIII, expresamente desaconsejada por la Comisión del Parlamento Británico encargada de dictaminar sobre los medios de limitación o regulación del Gobierno y de la Administración.

También señala García de Enterría que en el caso del Derecho Alemán, el Gobierno carece de un poder reglamentario general y precisa de delegaciones legislativas específicas para su producción normativa.

En el caso del Derecho Francés, el mismo autor señala que presenta una mayor homogeneidad de sus principios respecto de los propios del Derecho Español, ya que en él se parte de la existencia de una potestad reglamentaria general de la Administración y de las diversas vicisitudes doctrinales, jurídicas y jurisprudenciales de la delegación legislativa. En este sentido, hay que decir que la Constitución de la V República, consagra en su artículo 37, la conocida reserva reglamentaria, que goza de presunción de competencia frente al carácter tasado o de atribución de las materias competencia de la Ley (art. 34), y en su artículo 38, las Ordenanzas mediante la autorización del Parlamento al Gobierno, para adoptar en un plazo determinado, medidas que son normalmente del dominio de la Ley, y que devienen leyes formales una vez obtienen su ratificación parlamentaria.

Tanto el sistema alemán como el francés consagran la plenitud de control jurisdiccional sobre estas normas.

En el Derecho Comunitario, el tema relativo a la distribución o reparto y ejercicio de las competencias es un asunto que preocupa a la Unión Europea y ha tenido su reflejo en el Dictamen de 26 de marzo de 2003 sobre mejor reparto y definición de competencias en la Unión Europea; en el cual, a la vista del Dictamen del Comité de Regiones de 13 de marzo de 2002 sobre el Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros, el Comité de Regiones señala como principio esencial el de la cooperación de los Estados con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos en el Tratado de la Unión Europea.

Así considera que el principio básico de la delimitación de competencias en el seno de la Unión Europea ha de ser que toda competencia no atribuida a la Unión permanece en poder de los Estados Miembros. Este principio se encuentra ya recogido en los actuales Tratados, aunque explícitamente sólo en el Tratado de las Comunidades Europeas.

El Dictamen reitera que el principio de subsidiariedad, así como el de proporcionalidad, tal y como figuran en los Tratados debe completarse de modo que se garantice el respeto constitucional de las competencias de las regiones y los entes locales.

De la misma manera, considera que debería consolidarse el principio de atribución de competencias y, por consiguiente, que sería conveniente establecer un sistema claro de atribución de competencias con el fin de que sean comprensibles para los ciudadanos y los protagonistas políticos sobre el terreno. Además parece oportuno aclarar mejor la atribución de las competencias legislativas, ejecutivas y de control en el seno de la Unión Europea.

La aplicación de los principios básicos de separación, equilibrio y cooperación, entre los poderes debería definirse en el nuevo marco constitucional.

El Comité de Regiones, recuerda en su Dictamen que el apoyo de los Estados Miembros es necesario para que la Unión cuente con todas aquellas competencias que resulten necesarias para el logro de sus objetivos y los instrumentos más adecuados para desempeñar sus misiones y sugiere que el reparto por materias en tres pilares se unifique manteniendo un procedimiento de examen caso por caso con respecto a los procedimientos legislativos y las competencias institucionales.

También propone que en lo que se refiere a la clasificación de las competencias, se establezca una clara distribución entre:

- competencias propias y exclusivas de la Unión que sería de responsabilidad de ésta.
- competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros (y en virtud del modo de reparto propio de cada Estado, los poderes nacionales, regionales y locales), en los que se compartiría también la responsabilidad derivada de su ejercicio.
- competencias complementarias para las que la competencia de la Unión se limitaría a completar o a apoyar la acción de los Estados Miembros en los campos de la educación, formación, juventud, protección civil, cultura, deporte, salud, industria y turismo.

En cuanto a las Comunidades Autónomas todas han desarrollado sus competencias, con independencia de la vía de acceso en términos parecidos a los expresados, si bien en algunos supuestos puede haberse producido una cierta desigualdad de trato en la Ley entre las Comunidades Autónomas históricas y asimiladas, por ejemplo en materia sanitaria, en los años 1996 a 1999 se procedió a la modificación de los Estatutos de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 4/1997), Aragón (Ley Orgánica 5/1996), Castilla La Mancha (Ley Orgánica 3/1997), Murcia (Ley Orgánica 1/1998), Madrid (Ley Orgánica 5/1998), Cantabria (Ley Orgánica 11/1998), Baleares (Ley Orgánica 3/1999), Castilla- León (Ley Orgánica 4/1999), y Extremadura (Ley Orgánica 12/1999). Con estas modificaciones se trató de posibilitar entre otras la asunción de competencias de la asistencia sanitaria que venía prestando la Seguridad Social a través del INSALUD. Sin embargo, dicha asunción competencial no se hizo en los mismos términos en las Comunidades Autónomas históricas y asimiladas, esto es atribuirles competencias en materia de Seguridad Social (en materia de Sanidad tenían todas las Comunidades Autónomas).

En definitiva, comparando ambos grupos de Estatutos, comprobamos que en el caso de las Comunidades Históricas y asimiladas estamos ante una verdadera descentralización política y en el caso de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución ante una mera descentralización administrativa.

Así, el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto) dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Seguridad Social, excepto el régimen económico. Y en su artículo 33 que le corresponde la competencia de ejecución en materia de gestión de las prestaciones sanitarias del sistema de la Seguridad Social y de los Servicios del Instituto Nacional de la Salud.

El resto de los Estatutos de Autonomía, no contemplan la asunción de competencias de desarrollo legislativo de la legislación básica en materia de Seguridad Social. Esto es importante resaltarlo y tenerlo presente. Con respecto a la asistencia sanitaria pública establecen uniformemente lo siguiente: «corresponde en los términos que establezcan las Leyes y las norma reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva de las siguientes materias: gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1.º del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto».

Como competencia de desarrollo legislativo, en estas últimas reformas estatutarias todas las Comunidades Autónomas asumen la coordinación hospitalaria en general. Únicamente Extremadura se diferencia de las demás y asume competencia de desarrollo legislativo sobre «centros sanitarios y hospitalarios Públicos» además de la coordinación hospitalaria. Al respecto conviene precisar que esta concreta asunción competencial de desarrollo legislativo y ejecución habilita a la Comunidad de Extremadura para la creación, transformación y ampliación, así como para la clasificación, reorganización y suspensión de centros y establecimientos sanitarios y asistenciales públicos, pero no para promulgar normativa de desarrollo legislativo en materia de prestaciones de asistencia sanitaria pública. Un centro o establecimiento sanitario y una prestación sanitaria son dos realidades diferentes.

A tenor de estos últimos, que no contienen referencia expresa a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, la asistencia sanitaria pública es un subsistema del sistema de sanidad. Por tanto el desarrollo legislativo de la materia y la gestión se hará al amparo del título competencial «sanidad». Y así ha sido como se desprende claramente del desarrollo legislativo autonómico habido en materia de prestaciones de asistencia sanitaria. Por el contrario, para las Comunidades Autónomas del artículo 143, la asistencia sanitaria es parte integrante del sistema de la Seguridad Social y para que no quepa duda alguna se alude al artículo 149.1.17 de la Constitución. Además sólo asumen la ejecución de su gestión, ni tan siquiera funciones de desarrollo reglamentario.

En efecto las Comunidades Autónomas históricas y asimiladas con competencias asumidas de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en

materia de sanidad y seguridad social haciendo sólo uso del título competencial sanidad promulgaron en los años noventa diversas normas legales y reglamentarias regulando cuestiones que inciden directamente en el ámbito de las prestaciones de asistencia sanitaria complementando y mejorando los niveles mínimos y comunes a todos los establecidos por la legislación básica estatal.

En cuanto al Derecho Estatal debido a su extensión nos limitaremos a mencionar las leyes más importantes que han sentado las bases en los distintos ámbitos enumerados en el artículo 27.

En materia de régimen local, la norma fundamental en esta materia es la Ley 7/1985, de 2 de Abril, que señala en su preámbulo que la autonomía municipal debe ser el principio rector de la regulación de cada entidad. La definición de los municipios y las provincias se hace de forma suficiente, aunque no prolifica. El criterio para evitar contradicciones con otras instancias radica en la determinación de los intereses respectivos y ha sido la propia Constitución la que a través de sus artículos 148.1 y 149.1 ha determinado los asuntos de interés para la Comunidad y el Estado respectivamente. La ley diseña el régimen local conjugando el principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización.

La Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> de la ley 7/85, autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en un sólo texto las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local. En cumplimiento de dicha autorización se redacta y aprueba por Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.

Las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local se recogen en la ley 39/88, de 28 de diciembre.

Igualmente por Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento, y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

En materia de responsabilidad patrimonial destaca el Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de la Administración pública en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Las normas generales que regulan el régimen de los funcionarios se contienen en la ley 30/84, de 2 de agosto, cuyo artículo 1.3 enumera los preceptos que se consideran bases del Régimen Estatutario de los funcionarios por lo dictados al amparo del artículo 149.1.18 de la constitución y en consecuencia aplicables con el personal de toda la Administración pública.

La ley tiene además carácter supletorio (artículo 1.3) para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.

También hay que destacar la Ley 7/2007, de 12 de abril por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público que establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público y contiene todo aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas.

En desarrollo de este Estatuto Básico, el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias habrá de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones así como las normas aplicables a la Administración Local.

En materia de contratación, la norma fundamental es el Real Decreto legislativo 2/2000 de 16 de junio, ya mencionado.

En lo que se refiere a las vías pecuarias el Estado ejerció sus competencias normativas y reguló los aspectos básicos en los artículos a los que la Disposición Final de la Ley 3/95, de 23 de marzo, otorga ese carácter.

En cuanto a la sanidad, el desarrollo y la regulación general de éste derecho es el objeto fundamental de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de la Sanidad y la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública. Dichas leyes junto con la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local forman parte del sistema normativo básico de la sanidad.

La distribución de competencias en materia de sanidad, viene regulada en nuestro ordenamiento de forma exhaustiva estableciéndose las potestades formativas, tanto de la Administración central del estado como de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos.

En cuanto a los colegios profesionales, como declaró el Tribunal Constitucional en sentencia de 5 de agosto de 1983, «Corresponde a la legislación estatal fijar los principios y normas básicas a que han de ajustar su organización y competencias las Corporaciones del Derecho Público representativas de intereses profesionales».

Esta normativa básica es la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio.

La normativa estatal fundamental en materia de medio ambiente la constituye la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y la Ley de Residuos, de 21 de abril de 1998, esta última señala en el artículo 4 que corresponde a la Administración General del Estado la elaboración de los planes nacionales de residuos y la autorización de los traslados de residuos desde o hacia terceros países no pertenecientes a la Unión Europea sin perjuicio de la colaboración que se puede prestar por cada autonomía.

En cuanto a las minas debe destacarse la Ley de Minas 22/73, de 21 de julio.

Por otro lado, con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 51 de la Carta Magna, que dispone que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores se dictó la Ley 26/84, de 19 de junio, General para la Defensa de los Consumidores, que establecía el marco legal general de actuación a nivel estatal en esta materia.

En materia de ordenación farmacéutica tienen relevancia en nuestro país, como pilares básicos de la política de medicamentos la Ley 25/90, de 20 de diciembre, del Medicamento y la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacias, esta última establece unas medidas generales en cuanto a definición y funciones de las oficinas de farmacia y los criterios básicos de la ordenación farmacéutica, tramitación de expedientes, transmisión de las oficinas de farmacias y flexibilización del régimen de jornadas.

#### IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OTRA JURISPRUDENCIA

El presente estudio parte de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, por la que se resolvían diversos recursos de inconstitucionalidad dirigidos contra el texto definitivo del proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, en adelante LOAPA. A través de este recurso se cuestionó la legitimidad del Legislador estatal para dictar normas que referidas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, interpretan o integran el texto Constitucional.

El Gobierno, en su comunicación al Congreso de los Diputados y al Senado sobre la necesidad de promulgar una Ley de Armonización del Proceso Autonómico, solicitó de las Cortes Generales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.3 de la Constitución, que apreciaran la necesidad, impuesta por el interés general, de que se dictasen las disposiciones armonizadoras sobre las siguientes materias: cooperación entre las autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 9), relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales (arts. 12 a 17); elaboración de normas o programas de contabilidad nacional (art. 19.2); organización y competencias de las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos o profesionales (art. 21); función pública autonómica (art. 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38 y Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera).

Tanto el Congreso como el Senado se pronunciaron positivamente sobre la necesidad de establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas en relación con las mencionadas materias, pero, al cumplirse únicamente respecto de ellas el requisito establecido en el artículo 150.3 de la Constitución, el pretendido carácter armonizador no puede extenderse al resto de la Ley, pese a la denominación asignada a ésta. En la misma comunicación a las Cortes, señala el Gobierno que conviene mantener la estructura y el contenido unitario de la Ley en cuestión con el fin de presentar una ordenación global del proceso autonómico, pero reconoce que dentro de la Ley existen preceptos heterogéneos y que sólo algunos de ellos tienen el carácter de armonizadores en el sentido constitucional.

La mencionada Sentencia señala que una vez acotada aquella parte del Proyecto de la LOAPA a la que en principio puede asignarse naturaleza armonizadora, ha de plantearse la cuestión de si el legislador puede dictar leyes de armonización en el supuesto de que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate.

La Sentencia entra a examinar la capacidad del legislador estatal para dictar normas relativas al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que precisen el alcance de los conceptos jurídicos utilizados en el Texto Constitucional o incidan directamente sobre el sistema de reparto de competencias previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

A este respecto no cabe duda, que las Cortes Generales como titulares de la potestad legislativa del Estado pueden legislar en principio sobre cualquier

materia sin necesidad de poseer título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites derivados de la propia Constitución.

Sin embargo, el legislador estatal no puede incidir con carácter general, en el sistema de limitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria; así cuando el legislador estatal dicta una norma básica, dentro del ámbito de sus competencias, está interpretando lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto sin que deba confundirse esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas.

Por otra parte, recientemente destaca la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2006 que declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos estatales en materia de medio ambiente y protección de espacios naturales protegidos al señalar que «el carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que la temática relativa a esta materia incida en los más variados sectores del Ordenamiento jurídico (STC 64/1982), por lo que el título competencial «medio ambiente» concurre con los de otras muchas competencias autonómicas (ordenación del territorio, agricultura, ganadería, montes, aguas, caza y pesca, etc.). Sin embargo esta concurrencia no puede permitir que, al socaire de la protección del medio ambiente, se invadan competencias autonómicas, al extenderse la estatal más allá del ámbito circunscrito al establecimiento de una normativa de carácter básico respecto de la tutela del medio ambiente.

En este sentido lo básico en materia de medio ambiente debe dejar un margen a la normativa autonómica, aunque este margen sea menor que en otros ámbitos, de modo que cada Comunidad Autónoma, en función de su estructura económica, cultural, social y territorial, tenga la facultad de dictar las correspondientes normas de desarrollo, posibilidad que en modo alguno cabe que quede vacía de contenido (STC102/1995).

Señala la Sentencia en su Fundamento de derecho 4.º: «Aunque lo básico, según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, se pueda extender a las funciones ejecutivas, ello sólo resulta admisible de modo acotado y excepcional, siendo necesaria una justificación al efecto, justificación que por lo general descansará en la existencia de factores supraautonómicos, lo que dará lugar al establecimiento de fórmulas de coordinación, pero no será excusa para que el Estado se atribuya competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas. La STC 102/1995 confirma que la realización por el Estado de funciones ejecutivas es una solución excepcional, que sólo cabe cuando no resulte factible el establecimiento de puntos de conexión y se pueda producir un fraccionamiento de la actividad, de modo que se haga imprescindible la intervención estatal (SSTC 48/1988, 329/1993 y 102/1995). Iniciando ya el enjuiciamiento que se nos solicita hemos de afirmar, ante todo, que el encuadramiento competencial del Real Decreto 1760/1998 no suscita ninguna dificultad, pues éste, al igual que la Ley 41/1997, cuyo desarrollo reglamentario realiza, ha de incardinarse de modo principal en las materias de «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos». Así lo han defendido las partes actoras y la demandada y así fue declarado en su día por este Tribunal (STC 194/2004, FJ 5).

En estas materias el reparto de competencias previsto en el bloque de la constitucionalidad se traduce en que el Estado dispone de la capacidad para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), mientras que las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos han asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases estatales, así como también la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos (arts. 35.1.5 y 37.3 EA Aragón y 13.7 y 5.1.7 EA Andalucía).

Los Gobiernos promotores de ambos conflictos positivos de competencia rechazan el carácter básico de los preceptos que impugnan. Y lo hacen con argumentos que son prácticamente idénticos a los que sostuvieron en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 41/1997. En lo sustancial consideran que el Real Decreto 1760/1998, como ocurría con la indicada Ley, carece de carácter básico tanto desde la perspectiva formal como desde la material. En cuanto a la perspectiva formal se achaca al Real Decreto la no explicitación de que sus preceptos tengan el carácter de normativa básica, siendo ello más inexcusable en la norma reglamentaria de desarrollo que en la propia Ley. Materialmente se rechaza que el Estado pueda intervenir, mediante cogestión con la Comunidad Autónoma, en la administración de estos parques.

El Abogado del Estado se opone a esta pretensión, sosteniendo que el Real Decreto impugnado tiene, como la Ley que desarrolla, el carácter de legislación básica en materia de «medio ambiente» (art. 149.1.23 CE). La colaboración del Reglamento con la Ley en el ámbito de lo básico, continúa argumentando, ha sido admitida por el Tribunal, y también lo ha sido que dicho carácter básico pueda deducirse de la estructura y contenido de la norma, lo que en este caso no puede ponerse en duda. Por tanto no existen los vicios de índole formal que se le atribuyen. En cuanto a la dimensión material sostiene que el sistema de cogestión de los parques nacionales tiene carácter básico en razón a los intereses generales que preservan.

Para resolver la dimensión formal de la polémica hemos de atenernos a nuestra doctrina tradicional, recogida en la STC 194/2004, pues, como se ha dicho, ya se planteó igual cuestión en relación con la Ley 41/1997, si bien ahora se enjuicia, no una disposición legal, sino una normativa reglamentaria.

Ciñéndonos ahora a la concreta cuestión de orden formal que se nos plantea, hay que recordar que hemos afirmado en anteriores ocasiones lo siguiente:

«la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica (STC 69/1988, FJ 5. Reiterada, entre otras, en las SSTC 80/1988, 13/1989 y 179/1992). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC 132/1989 y 179/1992).

Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/1988, FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1088, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una dispensa excepcional. Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como ya se dijo en la STC 69/1988»(STC 109/2003, FJ 4) (STC194/2004,FJ7).

Partiendo de esta doctrina, y de que en la Sentencia a que se acaba de aludir consideramos que la Ley 41/1997 satisface los requisitos básicos de orden formal exigible, lo propio cabe afirmar sobre la norma reglamentaria, expresamente amparada por la disposición final segunda de la Ley 41/1997, que «faculta al Gobierno para modificar, mediante Real Decreto, la composición de los Patronatos y órganos gestores de los parques nacionales integrados en la Red, para adaptarlos a las prescripciones de esta Ley».

En definitiva, el carácter básico en su perspectiva formal del Real Decreto impugnado puede deducirse con facilidad de su estructura y contenido, ya que su articulado enlaza con la expresa previsión de la Ley y desarrolla su regulación en lo relativo a la organización y funcionamiento de las comisiones mixtas de gestión y de los patronatos de los parques nacionales.

Finalmente, procederemos al estudio de la Sentencia 50/1999, de 6 de abril, del Tribunal Constitucional en la que se resuelven los recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Castilla León sobre determinados preceptos de la Ley 30/1992:

Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas recurrentes, la Sentencia advierte que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24), en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6), establecer cuales son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC27/1988 y a sensu contrario STC 13/1988).

Sin embargo, la Sentencia reitera que desde la STC 32/1981, fundamento jurídico 6., fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del artículo 149.1.18 C.E., principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, «la potestad organizatoria (autonómica) (...) para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento» de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación.

La Sentencia discrepa de que toda previsión normativa que incida en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, deba ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo. Ciertamente el Tribunal Constitucional no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos); en esta competencia se han incluido también los principios y normas que «prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (STC 227/1988). Sin embargo, de ello no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la validez del acto.