

Artículo 30

1. La Comunidad de Madrid podrá asumir competencias sobre materias no previstas en el presente Estatuto mediante la reforma del mismo o por decisión de las Cortes Generales, adoptada a través de los procedimientos previstos en la Constitución.

2. La Comunidad de Madrid, mediante acuerdo de la Asamblea, podrá solicitar a las Cortes Generales la aprobación de leyes marco o leyes de transferencia o delegación, que atribuyan, transfieran o deleguen facultades a las Comunidades Autónomas y, específicamente, a la de Madrid¹.

COMENTARIO

M.^a VICTORIA LÓPEZ TORRALBA

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Este precepto aborda la cuestión de la ampliación de competencias no asumidas, recogiendo las dos vías posibles, bien mediante la modificación estatutaria² o bien a través de la atribución extraestatutaria de competencias.

En cuanto a la posibilidad de asunción de nuevas competencias por parte de la Comunidad de Madrid a través de la reforma del Estatuto de Autonomía, hemos de remitirnos a lo dispuesto en el artículo 64 de dicho texto y al comentario que al mismo que realiza en esta obra. No obstante conviene destacar que, a diferencia de lo que sucede en otros Estatutos de Autonomía, como por ejemplo los Estatutos de Autonomía de Asturias, Murcia o Galicia, el de Madrid establece un único procedimiento de reforma sin diferenciar si el objeto del mismo es una ampliación de competencias de la Comunidad Autónoma o se trata de una mera alteración de la organización de los poderes o una modificación del marco institucional.

El Estatuto de Autonomía ha sido modificado en tres ocasiones, ampliándose las competencias autonómicas en dos de estas modificaciones. Así, la primera no afectó al marco competencial autonómico y tuvo lugar por Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, con objeto modificar el del artículo 11.5 relativo al calendario para la celebración de las elecciones para hacer coincidir la fecha de celebración de las elecciones autonómicas con las municipales. La segunda reforma, operada por Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, tuvo

¹ Modificado y reenumerado por artículo 1.27 de Ley Orgánica 5/1998, de 7 julio. Su anterior numeración era artículo 29.

² Artículo 148.2 CE: «Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

por objeto ampliar el ámbito competencial incorporando al Estatuto las competencias que ya habían sido transferidas con anterioridad por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre y la tercera, por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, la de mayor relevancia que tuvo un doble objeto, por una parte supuso una importante modificación del marco institucional y, por otra, volvió a ampliar el ámbito competencial autonómico.

Junto con el mecanismo ordinario de ampliación de competencias, a través de la reforma estatutaria, el propio texto constitucional prevé otros mecanismos de atribución extraestatutaria de competencias, de modo que las competencias del Estado puedan ser atribuidas, transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas, en los términos que establece el artículo 150.1 y 2 de la Constitución Española³, a través de las leyes marco y las leyes orgánicas de transferencia o delegación.

La doctrina viene coincidiendo sobre la proximidad existente entre las dos clases de leyes que se prevén en los apartados 1 y 2 del artículo 150 CE. Así, Villar Palasí y Suñé Llinás⁴ apuntan que: «con ambas figuras puede llegarse a resultados similares y la gran diferencia estriba en que para operar una auténtica transferencia (supuesto más verosímil) por vía de ley marco, que a fin de cuentas es una ley ordinaria, hace falta sujetar la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas a principios, bases y directrices, mientras que cuando se trata de hacer lo propio mediante una ley orgánica, la mayoría reforzada que es requisito imprescindible de ésta, obvia la necesidad de amarrar a criterios estrictos la potestad que se atribuye a las Comunidades Autónomas».

La vía de atribución extraestatutaria de competencias que se ha utilizado en la Comunidad de Madrid y en el resto de las Comunidades Autónomas es la del artículo 150.2 CE.

Las leyes marco constituyen una posibilidad que recoge el párrafo segundo del artículo 30 EACM en concordancia con el artículo 150.1 CE, que no se ha materializado hasta el momento. Recordemos brevemente que las leyes marco permiten transferir a las Comunidades Autónomas materias de competencia estatal, señalando Álvarez Conde⁵ al respecto que «las leyes-marco no pueden identificarse con las Leyes de bases del artículo 82 CE, ni tampoco

³ Artículo 150 CE: «1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada Ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.»

Para un análisis más detallado de este precepto se puede consultar el Comentario al artículo 150 de la Constitución Española de 1978 del Prof. Dr. D. José Ignacio Morillo-Velarde Pérez en la Edición conmemorativa del 25 aniversario de la Constitución Española 1978-2003, editado por el INAP.

⁴ José Luis Villar Palasí, Emilio Suñé Llinás, en Comentarios a la Constitución española de 1978, dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. Cortes Generales 1996-1999. T. XI, pp. 321-355.

⁵ Álvarez Conde, Enrique, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, Ed. Comunidad de Madrid, 2003, p. 685.

pueden considerarse como un supuesto especial de delegación legislativa (...) Es una ley ordinaria estatal con sustantividad propia que se sitúa, no en el ámbito de la delegación legislativa, sino dentro del sistema de reparto competencial».

Centramos así nuestro estudio en las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid al amparo de lo dispuesto en el artículo 150.2 CE y artículo 30 EACM, es decir, las leyes orgánicas de transferencia o delegación. Aun cuando ambos términos, transferencia y delegación, se utilizan por en el mismo precepto, este uso ha sido criticado por la doctrina científica, manteniendo posturas contradictorias al respecto, si bien entendemos que en esencia, el régimen jurídico de la delegación de competencias implica la atribución del ejercicio de una competencia, pero no de la titularidad de la misma como ocurre con la transferencia, de igual modo, en la delegación existe un control mucho mayor del órgano delegante sobre el delegado. Sin embargo, la cuestión esencial es la determinación de las materias por su propia naturaleza pueden ser susceptibles de transferencia o delegación, existiendo sobre el particular numerosas tesis, desde las que consideran que no se señala límite concreto a la transferencia⁶, sino que son las circunstancias las que en cada caso las determina hasta aquellos que sitúan el límite en el propio artículo 149 CE, de modo que todas las competencias que el artículo 149 ha declarado que son competencia exclusiva del Estado son el límite a las leyes del artículo 150.2 CE.

En este sentido apunta Álvarez Conde⁷ que respecto a las materias susceptibles de transferencia y delegación tienen que ser de titularidad estatal, pero que no queda claro que existan materias indelegables o intransferibles, por un lado, porque es difícil pensar que existan materias que no admitan el más mínimo grado de colaboración y, por otro, porque implicaría hablar de un techo competencial determinado.

Centrándonos ya en las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 150.2 CE y artículo 30 EACM son las siguientes:

Una primera ampliación competencial tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, con la que se completa la regulación dispuesta en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

El Preámbulo de la Ley Orgánica es ciertamente ilustrativo en relación con la finalidad y alcance de la misma, al señalar que *«Se pretende con dicha delegación la implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo.*

⁶ Vid. José María Rodríguez de Santiago y Francisco Velasco Caballero, Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE, en la Revista española de Derecho Constitucional n. 55, enero-abril 1999, pp. 97 y ss.

⁷ Op. cit. p. 687.

De esta forma, la pretendida existencia de un marco de normación sustantiva común establecido en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, (...) se complementa con el citado mecanismo de delegación que al concentrar las actuaciones gestoras en las comunidades autónomas viene a servir de cierre de la instrumentación jurídica con la que se pretende garantizar la unidad y consiguiente eficiencia de la actuación pública en el sector del transporte.

(...)La delegación comprende la totalidad de las competencias estatales que por su naturaleza deban ser realizadas a nivel autonómico o local y esta referida, no solamente a actuaciones gestoras, sino también normativas cuando estas estén previstas en la legislación estatal. Naturalmente, las competencias delegadas deberán ser, en todo caso, ejercitadas con sujeción a las normas e instrucciones dictadas por el Estado.

En cuanto al control de la actuación delegada, se contempla la posibilidad, cumpliendo una serie de requisitos cautelares, de revocación de la delegación por parte del Estado cuando las comunidades incumplan las normas que regulan su ejercicio, y previéndose, asimismo, que el Ministerio de transportes, turismo y comunicaciones, pueda suspender los actos de las comunidades autónomas que, en el ejercicio de competencias delegadas, vulneren dichas normas, si bien dicha suspensión es recurrible directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa por las comunidades autónomas afectadas.

Por otro lado, para posibilitar el ejercicio por parte de las comunidades autónomas de las competencias que se les delegan, se prevé la transferencia a las mismas de los medios personales y materiales de la Administración periférica del Estado, con los que esta viniera realizando las correspondientes funciones (...).

La segunda ampliación fue consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y se materializó a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del artículo 143 CE.

En cuanto al ámbito material de la ampliación de competencias, la Ley basa su contenido en los siguientes criterios:

1. Con carácter general, procura una adecuación de los diferentes títulos competenciales, de tal manera que se evita la proliferación de enunciados que por estar comprendidos en otros más amplios o por responder a simples funciones o actividades administrativas no resultan necesarios.
2. Equipara sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 CE.
3. Respecto de las competencias que aparecen como diferidas en los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta la falta de coincidencia entre ellos, efectúa un tratamiento homogéneo cuyo resultado es la consideración total del conjunto de materias que aparecen mencionadas, con independencia de que aparezcan en uno o en varios Estatutos.
4. Asimismo se incluyen de manera homogénea otras materias que aparecían recogidas en niveles competenciales diferentes y aquellas que por

suponer una extralimitación respecto de lo establecido en el artículo 148.2 CE no han permitido el ejercicio de su competencia por la Comunidad.

5. Contempla situaciones específicas que afectan a una sola Comunidad Autónoma –casos de Castilla y León, respecto de denominaciones de origen, y de Baleares en materia de protección de menores–, o que únicamente afectan a una o varias Comunidades Autónomas en razón de sus condiciones geográficas.

En lo que atañe a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, la Ley incluye las interconexiones que se producen en diversas materias, exigiendo una actuación conjunta o compartida que deriva incluso de otros títulos competenciales; las condiciones y límites que para las mismas materias aparecen incorporadas en los Estatutos de Autonomía elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151 CE; y, en algunas materias, aspectos de su ejercicio en los que resulta conveniente prever la participación de las Comunidades Autónomas, en la correspondiente Conferencia Sectorial.

Como consecuencia de la ampliación de competencias de la Ley Orgánica 2/1992, se produjo la reforma del Estatuto aprobada por Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, que incorporó las nuevas competencias transferidas, de modo que esta ampliación de competencias aun cuando inicialmente estaba previsto que se produjera por la vía extraestatutaria finalmente se materializó por la vía de la reforma estatutaria.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO Y EN SU CASO ESTATAL

Tenemos que citar como concordancias del derecho estatal, en relación con la reforma del Estatuto de Autonomía lo dispuesto en el artículo 147.3 CE, y en cuanto a la ampliación extraestatutaria de competencias el artículo 150.1 y 2 CE.

Por otra parte, en el derecho autonómico, la previsión de ampliación de competencias a través de la reforma estatutaria se prevé en todos los Estatutos, si bien por ser una especialidad dentro del procedimiento general de reforma estatutaria no lo vamos a examinar en este capítulo. En cuanto a la ampliación extraestatutaria de competencias por la vía del artículo 150.1 y 2 CE se contempla expresamente en diversos Estatutos, como los de Asturias, Cantabria, La Rioja y Extremadura.

La previsión del artículo 150.2 CE ha sido utilizada en diversas ocasiones, además de las ya señaladas, en el caso de Canarias y la Comunidad Valenciana, se igualaron desde el principio a las llamadas Comunidades de primer grado, a través de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias, y Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, sobre transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titu-

laridad estatal; esta última ya derogada por la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, una vez incorporadas sus previsiones a la reforma del Estatuto llevada a cabo en 1994. También podemos citar las Leyes Orgánicas 16/1995, de 27 de diciembre, y 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia; la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista, que transfiere a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de comercio interior; o la Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial a la Generalidad de Cataluña.

III. JURISPRUDENCIA

- STC 264/1993, de 22 de junio, relativo al recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con determinados artículos de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de las Cortes de Aragón de Ordenación de la Actividad Comercial.
- STC 118/1996, declaró inconstitucional el artículo 20 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transporte por carretera y por cable
- STC 76/1983, de 5 de agosto, recaída en los recursos previos de inconstitucionalidad, acumulados, dirigidos contra el texto definitivo del proyecto de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
- STC 56/1990, de 29 de marzo, relativa a los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno Vasco contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial. Esta sentencia niega que se puedan realizar delegaciones o transferencias a través del Estatuto por la diferencia de procedimientos entre la aprobación del Estatuto y el procedimiento del artículo 150.2 CE.