

Artículo 38

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 si así lo autoriza una ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación.

COMENTARIO

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

Lo primero que ha de destacarse respecto del precepto objeto de Comentario es que fue modificado y reenumerado por el artículo 1.30 de la, antes citada¹, Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero de 1983, de aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. La originaria numeración en el texto de la Ley Orgánica 3/1983 era la de artículo 39², dedicándose el artículo 38 a la «*Administración pública*» —que encuentra su disciplina en el vigente artículo 37—.

Presupuesto lo afirmado en la exégesis del anterior artículo 37, el precepto analizado prefigura el aparato servicial para el desarrollo de las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad, habilitando el sucesivo artículo 39, como no podría ser de otro modo en el marco del Estado social, la creación de otras entidades de carácter institucional para el desarrollo de fines específicos y en régimen de descentralización funcional.

A partir de dichas prescripciones, la Administración de la Comunidad de Madrid, como la de las restantes Comunidades Autónomas en que se estructura territorialmente el Estado español, responde al modelo organizativo tradicional entre nosotros, en mérito del cual, en virtud de su respectivo ámbito

¹ A efectos de evitar reiteraciones en los Comentarios correspondientes a los artículos 37 a 41, que me ha encomendado la Dirección de «Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», en este supuesto, así como en los sucesivos en que se indique que una norma legal ha sido citada con anterioridad, omito reproducir la referencia de su publicación oficial cuando de la misma ya se haya dejado constancia.

² El tenor del originario artículo 39 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid era el siguiente:

«La Comunidad de Madrid ejercerá sus funciones administrativas a través de los órganos, organismos y entidades que se establezcan, dependientes del Consejo de Gobierno, pudiendo delegar dichas funciones en los Municipios y en las Entidades locales reconocidas en este Estatuto si así lo autoriza una Ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación.»

competencial, puede diferenciarse entre órganos de la Administración central y de la Administración periférica o territorial.

La correcta aprehensión de la configuración del entramado organizativo autonómico y de sus relaciones con la Administración local exige ponderar el desarrollo normativo del precepto estatutario.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

Los órganos de la Administración central de la Comunidad de Madrid responden en su articulación al secular modelo departamental y jerarquizado, conformándose en torno a estructuras orgánicas denominadas «Consejerías».

La organización y atribuciones de las Consejerías de la Comunidad de Madrid se disciplinan en el Capítulo II del Título IV de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, artículos 39 a 49.

Remitiéndome al análisis efectuado en otro lugar³, me limito a destacar que su estructura orgánica interna responde a un modelo uniforme, conformado por el titular del departamento –cuyas atribuciones administrativas concreta el artículo 41 de la Ley 1/1983–, del que dependen, en su caso, una o más Viceconsejerías –artículo 44–, la Secretaría General Técnica –artículos 45 y 46–, las Direcciones Generales –artículos 46 y 47– y los demás órganos de la Administración autonómica, articulados en Subdirecciones Generales⁴, Servicios, Secciones y unidades inferiores y asimiladas –artículo 48.1, 2 y 3–. Por lo demás, de acuerdo con las reglas tradicionales que rigen la potestad organizatoria, el artículo 40 de la Ley 1/1983, en su redacción vigente, dispone que la estructura de cada departamento, hasta el nivel de la Subdirección General, será fijada por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero respectivo y previo informe preceptivo del Consejero de Hacienda.

Actualmente, tras los comicios electorales celebrados en 2007, la composición del Consejo de Gobierno está conformada por catorce Consejerías, más la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno, que formalmente tiene rango de Consejería⁵.

³ Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: «*La Administración de la Comunidad de Madrid*», *op. cit.*, pp. 272 a 281.

⁴ La figura del Subdirector General, contemplada en el texto originario de la Ley 1/1983, fue suprimida durante el Gobierno de Ruiz-Gallardón, concretamente mediante la Ley 18/1995, de 1 de diciembre, restableciéndose, con el Gobierno Aguirre, a través de la Ley 2/2004, de 31 mayo. El tenor literal del vigente artículo 39.2 de la Ley 1/1983 es el que sigue:

«2. Las Direcciones Generales y las Secretarías Generales Técnicas podrán organizarse a su vez en Subdirecciones Generales y otras unidades administrativas inferiores. Las denominaciones de estas últimas se establecerán por el titular de la Consejería de Hacienda.

Las Subdirecciones Generales, bajo la supervisión y dependencia inmediata de la Dirección General o Secretaría General Técnica, son responsables de la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados.».

⁵ El detalle de su organización y funcionamiento puede consultarse en la página web institucional de la Comunidad de Madrid: www.madrid.org.

En concreto, a tenor de lo dispuesto por el artículo 1, «Número y denominación de Consejerías», del Decreto de la Presidenta de la Comunidad de Madrid 7/2007, de 20 de junio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid⁶:

«1. *La Administración de la Comunidad de Madrid queda organizada en las siguientes Consejerías:*

1. *Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno*⁷.
2. *Justicia y Administraciones Públicas*⁸.
3. *Presidencia e Interior*⁹.
4. *Hacienda*¹⁰.
5. *Economía y Consumo*¹¹.

⁶ Cfr., *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 146, de 21 de junio. En el propio ejemplar del diario oficial se publican los sucesivos Decretos de la Presidencia de la Comunidad 8/2007 a 22/2007, todos ellos de fecha 20 de junio, por los que se nombra a los respectivos titulares de las distintas Consejerías.

⁷ En mérito del Decreto de la Presidencia 8/2007, su titular es el Excmo. Sr. D. Ignacio GONZÁLEZ GONZÁLEZ. La Vicepresidencia Primera coordina e impulsa la política general del Gobierno de la Comunidad, tanto en el ámbito interno como en las relaciones con otras Administraciones. Dirige y coordina la política informativa de la Comunidad de Madrid, las relaciones con los medios de comunicación, las competencias audiovisuales y de la sociedad de la información y del conocimiento, y actúa como Portavoz del Gobierno. En ella residen las competencias sobre el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, el Canal de Isabel II y su grupo empresarial y los asuntos taurinos.

⁸ De conformidad con el Decreto de la Presidencia 9/2007, su titular es el Excmo. Sr. D. Alfredo PRADA PRESA. La Consejería de Justicia y Administraciones Públicas es el órgano superior de la Administración de la Comunidad de Madrid al que le corresponde el desarrollo, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de Justicia (medios personales y materiales y Campus de la Justicia), Asuntos Europeos, Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, Función Pública, Agencia para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor y el Instituto Madrileño de Administración Pública.

⁹ El Decreto de la Presidencia 10/2007 dispuso el nombramiento del Excmo. Sr. D. Francisco GRANADOS LERENA. La Consejería de Presidencia e Interior dirige las políticas en materia de Protección Ciudadana, de la que dependen los Bomberos de la Comunidad de Madrid. Es responsable del Centro de Emergencias Madrid 112, así como de la formación de los cuerpos de Policías Locales, a través de la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid. Desarrolla la implantación de las Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM), así como la Política interior regional y las relaciones con el Estado. Asume también las políticas de promoción de la sierra norte, a través del PAMAM (Patronato Madrileño de Áreas de Montaña) y el Plan Regional de Inversiones y Servicios (PRISMA) en 178 municipios de la Comunidad.

¹⁰ El Decreto de la Presidencia 11/2007 dispuso el nombramiento de la Excmo. Sra. D^a. Engracia HIDALGO TENA. Es responsable del desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno de la Comunidad de Madrid en materias de Hacienda Pública, Patrimonio, Presupuestos, Tributos y Precios Públicos, Ordenación Económico-Financiera, Reclamaciones Económico Administrativas, Informática, Recursos Humanos y Ordenación y Gestión del Juego.

¹¹ La Consejería de Economía y Consumo promueve acciones para la mejora y modernización de los diferentes sectores productivos, industriales, comerciales y de servicios con el fin de conseguir un desarrollo armónico y equilibrado de la región, potenciando el desarrollo de las Pymes madrileñas, favoreciendo proyectos de inversión para la incorporación a las nuevas tecnologías y facilitando su apertura a los mercados exteriores. Asume también las competencias en materia de protección al consumidor, ejerciendo la tutela de dicho colectivo de conformidad con el vigente marco normativo. Su titular, conforme a lo dispuesto por el Decreto de la Presidencia 12/2007, es el Excmo. Sr. D. Fernando MERRY DEL VAL Y DÍEZ DE RIVERA.

6. *Transportes e Infraestructuras*¹².
7. *Educación*¹³.
8. *Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*¹⁴.
9. *Sanidad*¹⁵.
10. *Cultura y Turismo*¹⁶.
11. *Familia y Asuntos Sociales*¹⁷.
12. *Empleo y Mujer*¹⁸.
13. *Inmigración y Cooperación*¹⁹.

¹² El Decreto de la Presidencia 13/2007 procede a la designación de su titular, el Excmo. Sr. D. Manuel LAMELA FERNÁNDEZ. La Consejería desarrolla las políticas regionales en materia de Transportes, Infraestructuras del Transporte y Carreteras.

¹³ El Decreto de la Presidenta 14/2007 designó como Consejera a la Excm. Sra. D^a. Lucía FIGAR DE LACALLE. La Consejería de Educación es el órgano de la Administración de la Comunidad de Madrid al que se atribuye con carácter general la competencia autonómica en relación con la enseñanza en todos sus niveles, a los efectos que previene el conjunto del ordenamiento jurídico vigente en materia educativa, así como la competencia autonómica en materia de investigación.

¹⁴ El Decreto de la Presidenta 15/2007 determina el nombramiento de la Excm. Sra. D^a. Beatriz ELO-RIAGA PISARIK. La Consejería desarrolla y coordina la ejecución de las políticas públicas en materia de medio ambiente, urbanismo y estrategia regional y suelo. Es el órgano de la Administración encargado de conjugar la demanda colectiva de protección del medio ambiente, con la necesidad de dar respuesta a aquellas cuestiones relativas al urbanismo en nuestra región. Difunde y forma sobre la necesidad de proteger y cuidar del medio ambiente en todos los ámbitos de actuación de la Comunidad de Madrid.

¹⁵ En virtud del Decreto de la Presidenta 16/2007 se procedió al nombramiento del Excmo. Sr. D. Juan José GÜEMES BARRIOS. La Consejería de Sanidad dirige y ejecuta la política del Gobierno de Madrid en materia de sanidad, ejerciendo la función de autoridad sanitaria. Sus funciones incorporan las propiamente asistenciales, el apoyo científico y técnico a los servicios asistenciales, la formación de los profesionales sanitarios, y el tratamiento sanitario de las drogodependencias.

¹⁶ A tenor del Decreto de la Presidenta 17/2007 su titular es el Excmo. Sr. D. Santiago FISAS AYOXELÁ. La Consejería de Cultura y Turismo ejerce las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de gestión de los archivos, museos, bibliotecas y centros dramáticos y de bellas artes situados en el territorio de la Comunidad de Madrid, y cuya titularidad no sea estatal. Igualmente, ejerce la protección del Patrimonio Histórico madrileño en todas sus vertientes: artístico, monumental, arqueológico, paleontológico, etnográfico, arquitectónico y científico. Desarrolla actividades de promoción de las artes escénicas, cinematográficas, audiovisuales, musicales y coreográficas. Ejecuta la legislación en materia de protección de la propiedad intelectual, gestionando el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual. Finalmente ejerce las competencias en materia de turismo entre las que destacan la planificación de la actividad turística, la ordenación, promoción y fomento del sector turístico madrileño y las declaraciones de Interés Turístico y Áreas Especiales, inspección de instalaciones y prestación de servicios de empresas, profesiones y actividades turísticas y potestad sancionadora en materia de turismo.

¹⁷ El Decreto de la Presidencia 18/2007 procedió al nombramiento de la Excm. Sra. D^a. María Gádor ONGIL CORES. Tiene entre sus funciones las políticas relativas a colectivos de personas con discapacidad, atención social a enfermos mentales crónicos y otros colectivos; la mejora de la calidad de vida de las personas mayores; el fomento del voluntariado; la atención a los menores y la familia; y la tutela de los adultos incapacitados en la Comunidad de Madrid, así como la coordinación de todas las medidas que se adopten en materia de familia.

¹⁸ El Decreto de la Presidenta 19/2007 procedió al nombramiento de la Excm. Sra. D^a. Paloma ADRADOS GAUTIER. La Consejería desarrolla y coordina la ejecución de las políticas públicas en materia de trabajo, incluyendo la promoción y formación para el empleo. Diseña y planifica las políticas encaminadas al pleno empleo, promueve la innovación y la adaptación laboral a la sociedad de la información, coordina las competencias en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como las políticas específicas en favor de la mujer.

¹⁹ El Decreto de la Presidenta 20/2007 nombra Consejero al Excmo. Sr. D. Javier FERNÁNDEZ-LASQUETTY BLANC. A la Consejería de Inmigración y Cooperación le corresponde

14. *Deportes*²⁰.
15. *Vivienda*²¹.».

Junto a los anteriores, que conforman el bloque organizativo, se encuentran los órganos de la Administración periférica, cuyas competencias están circunscritas a un ámbito territorial delimitado, no extendiéndose al conjunto del territorio de la Comunidad. Aunque no podemos detenernos en su consideración exhaustiva, cabe recordar que la Administración territorial autonómica no goza del nivel de consistencia alcanzado por la organización central, circunstancia que resulta absolutamente comprensible si se pondera el ámbito uniprovincial de la Comunidad de Madrid. De hecho, la Administración territorial está conformada por servicios aislados dependientes de las correspondientes Consejerías –singularmente de la Consejería de Educación– cuyo establecimiento es tributario del proceso de transferencias a la Comunidad por parte de la Administración del Estado.

Debe desatacarse, asimismo, que se ha configurado una incipiente «Administración consultiva», constituida tanto por órganos de dicho carácter, en sentido estricto, como por otros que tienen por finalidad hacer operativo el principio de participación. Todo ello, obviamente, al margen de la trascendental función consultiva cotidiana desarrollada por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en los términos disciplinados por la, anteriormente citada, Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid²².

Sin poder detenernos en su estudio, y al margen de la figura de las Secretarías Generales Técnicas en la estructura de cada una de las Consejerías –cuyo régimen jurídico general se contiene en los artículos 45 y 47 de la Ley 1/1983–, cabe recordar que la Comunidad de Madrid no había optado por la constitución de un órgano consultivo de corte clásico, equivalente, en su ámbito, al Consejo de Estado afirmado por el artículo 107 de la Constitución, correspondiendo al referido órgano de relevancia constitucional dictaminar en

establecer los mecanismos de coordinación de todas las políticas sectoriales de la Comunidad de Madrid dirigidas al apoyo e integración de la población inmigrante, así como la creación y desarrollo de programas específicos que tengan por objeto la consecución de los fines anteriores.

²⁰ El Decreto de la Presidenta 21/2007 nombra Consejero al Excmo. Sr. D. Alberto LÓPEZ VIEJO. La Consejería ejerce las competencias autonómicas en materia de deporte y juventud, en el ámbito de las siguientes Direcciones Generales y Organismos Autónomos: Dirección General de Deportes, Dirección General de Promoción Deportiva, Dirección General de Juventud, Instituto Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación, Centro de Medicina Deportiva y Consejo de la Juventud.

²¹ El Decreto 22/2007 contiene el nombramiento de la Excmo. Sra. D.^a Ana Isabel MARIÑO ORTEGA. La Consejería ejecuta las políticas de vivienda de la Comunidad de Madrid, facilitando el acceso a la misma a las personas con mayor necesidad. Define y controla la normativa técnica de la Arquitectura en la región, con especial referencia en el diseño y calidad de las viviendas con protección pública y su adecuación al medio ambiente. Promueve la accesibilidad y la supresión de barreras en todos los ámbitos de la Comunidad de Madrid.

²² Sobre el particular, Javier CEPEDA MORRÁS: «La función consultiva de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid», en «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», número 12, junio 2005, pp. 135 a 150.

los asuntos autonómicos en que preceptivamente se exige la intervención de un órgano del género. Dicha tendencia se ha quebrado en la VIII Legislatura, habiéndose establecido la institución del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. En concreto, mediante la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobada por el Pleno de la Asamblea de Madrid en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2007²³. No pudiendo efectuarse balance alguno sobre su efectiva constitución y funcionamiento, me limito a dejar constancia de que el artículo 1 de la nueva Ley, de un lado, lo define como superior órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, así como de sus organismos autónomos y entidades de derecho público dependientes de la misma, y, de otro, proclama que ejercerá sus funciones con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia.

En esta relación institucional no puede ignorarse, por la notable labor desarrollada, el Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid (CES)²⁴. El citado Consejo es un órgano consultivo del Gobierno y a través de él se prevé la participación de los agentes económicos y sociales en la toma de decisiones de la política económica y sociolaboral. Se estableció por la Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, como expresión de la voluntad de la Comunidad de facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, según se recoge en el artículo 1 del Estatuto de Autonomía, habiendo celebrado el Pleno su sesión constitutiva con fecha de 8 de mayo de 1992. Se trata de un órgano de participación tripartito y de carácter consultivo en materias económicas y sociales, del que forman parte tanto los interlocutores sociales –empresarios y sindicatos– como expertos designados por el Gobierno regional. El Consejo ejerce sus competencias con total independencia funcional de los restantes órganos e instituciones de la Comunidad de Madrid, constituyendo su presupuesto un programa de actuación dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad. Al margen de las prescripciones de la Ley 6/1991, su

²³ La Ley 6/2007 ha sido objeto de inserción en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 309, de 28 de diciembre de 2007.

²⁴ Me remito a dos estudios de Manuel ARAGÓN REYES: «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid», en «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», núm. 1, junio 1999, pp. 28 a 40; y «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid», Capítulo XXVII de la obra colectiva «El Derecho público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía», op. cit., pp. 605 a 617.

Asimismo, de consulta ineludible resulta la aportación de Julián GONZÁLEZ CID y Miguel Ángel SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ: «El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. Qué es, cómo desarrolla su actividad y cuál es el valor público que aporta a la Administración de la Comunidad de Madrid», en «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», núm. 13, diciembre 2005, pp. 165 a 218.

Al respecto también pueden consultarse las reflexiones de José Antonio SOUTO PAZ y Marta SOUTO GALVÁN: «Otras instituciones y órganos estatutarios o de relevancia estatutaria en la Comunidad de Madrid», Capítulo 21 de los Comentarios al «Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», op. cit., pp. 549 a 566.

funcionamiento está regulado por su Reglamento de Organización y Funcionamiento, que se aprobó por el Pleno del Consejo en la reunión del día 25 de septiembre de 1992²⁵.

Cabe, por último, destacar otras dos instituciones autonómicas, como son la Agencia para la Protección de Datos y la Cámara de Cuentas.

En primer lugar, la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid tiene como finalidad garantizar y proteger los derechos fundamentales de las personas físicas respecto al honor e intimidad familiar y personal, en lo relativo al tratamiento de sus datos personales. Sus competencias versan sobre los ficheros de titularidad pública creados o gestionados por la Comunidad Autónoma de Madrid, Entes que integran la Administración Local de su ámbito territorial, Universidades públicas y Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales de la misma. Su disciplina se condensa en la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid²⁶.

Por su parte, corresponde a la Cámara de Cuentas²⁷ la función fiscalizadora de la actividad económica, presupuestaria, financiera y contable del sector público madrileño, velando por su adecuación a los principios de legalidad y economía. La institución contable no estaba prevista en el texto originario del Estatuto de Autonomía –cuyo artículo 45 atribuía el control económico y presupuestario de la Comunidad al Tribunal de Cuentas del Estado– y se incorporó a la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de Febrero, con la reforma operada por la Ley 5/1998, de 7 de julio, contemplándola el vigente artículo 44. Lógicamente, al correspondiente Comentario a dicho precepto me remito, limitándome a destacar que su régimen jurídico está establecido en la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, que delimita su composición, funciones, régimen de actuación y organización, a partir de su configuración como un órgano dependiente de la Asamblea de Madrid, si bien dotado de independencia funcional, a la que se acompaña la correspondiente autonomía organizativa y presupuestaria. La Cámara comenzó su andadura el día 18 de diciembre de 2000, debiendo com-

²⁵ Fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 273, de 16 de noviembre de 1992, por Resolución de la Presidencia del Consejo Económico y Social de 12 de noviembre de 1992.

²⁶ La Ley 8/2001 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 175, de 25 de julio de 2001.

Véanse los distintos estudios elaborados por el Director de la Agencia, el profesor Antonio TRONCOSO REIGADA. Me remito aquí a dos de sus aportaciones: «*Agencia de protección de datos de la Comunidad de Madrid*», en la Revista Madrid, núm. 16, abril 2003; y «*Las Comunidades Autónomas y la protección de datos personales: marco constitucional y posibilidades para el futuro*», en «Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid», núm. 12, junio 2005, pp. 115 a 134.

Asimismo, vid. María PÉREZ-UGENA COROMINA: «*Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid*», Capítulo XXVI de la obra colectiva «*El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», pp. 589 a 604.

²⁷ Al respecto, José Manuel VERA SANTOS: «*Definición orgánica y funcional de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid*», Capítulo L de la obra colectiva, ya citada, «*El Derecho público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», pp. 1.069 a 1.084.

plementarse su régimen jurídico con lo establecido por la Disposición Adicional Décima de la posterior Ley 1/2004, de 31 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2004, anteriormente citada. Las prescripciones legales se complementan con lo dispuesto en la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 2 de marzo de 2001²⁸, sobre el impulso del ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas, así como con la ulterior Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 25 de febrero de 2002, sobre los informes y memorias relativos a los resultados de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas²⁹.

Por lo que respecta a la eventual delegación de funciones en los municipios y demás entidades locales prevista en el precepto estatutario objeto del presente Comentario, ha de estarse a lo dispuesto en las siguientes dos disposiciones legales, aprobadas por la Asamblea de Madrid a la conclusión de su V Legislatura, concretamente en su última sesión plenaria, la celebrada con fecha de 6 de marzo de 2003:

- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local³⁰. Su redacción originaria ha sido modificada parcialmente, primero, por la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, anteriormente citada –cuyo artículo 18 modificó el apartado 1 del artículo 132.1 y el apartado 3 de la Disposición Adicional Segunda–, y, ulteriormente, por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, también citada con anterioridad –cuyo artículo 8 añade un apartado 7 al artículo 28–.
- Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el Desarrollo del Pacto Local³¹.

De sus prescripciones nos interesa destacar, sin poder detenernos en su análisis general³², que la Ley de Administración Local dedica su Título V, y

²⁸ La Resolución de 2 de marzo de 2001 se publicó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 86, de 8 de marzo de 2001.

²⁹ La Resolución de 25 de febrero de 2002 se publicó en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 146, de 14 de marzo de 2002.

³⁰ La Ley 2/2003 fue publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 65, de 18 de marzo de 2003, insertándose posteriormente en el *Boletín Oficial del Estado* número 128, de 29 de mayo.

³¹ La Ley 3/2003 se insertó en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 65, de 18 de marzo de 2003, publicándose posteriormente en el *Boletín Oficial del Estado* número 128, de 29 de mayo.

³² Aunque relativos a la situación previa a la entrada en vigor de las leyes que conforman la vigente normativa autonómica, sigue resultando de utilidad la consulta de dos trabajos incluidos en el colectivo, «*El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*», op. cit.. En concreto, sus capítulos LII y LIII, de Fernando GARCÍA RUBIO: «*La Administración local en la Comunidad de Madrid*», pp. 1.071 a 1.128; y de Manuel ARENILLA SÁEZ: «*El Pacto local en la Comunidad Autónoma de Madrid*», pp. 1.129 a 1.151.

De igual modo, aun previos a la entrada en vigor de la normativa vigente, de los Comentarios al «*Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*», coordinados por ARNALDO ALCUBILLA, véase el Capítulo 18, «*La Administración local de la Comunidad de Madrid*», de Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ.

último, «*Relaciones interadministrativas*» –artículos 112 a 152–, al establecimiento de un marco de colaboración entre las distintas Administraciones local y autonómica. Con dicha finalidad se establecen los distintos instrumentos y técnicas que articulan dichas relaciones, teniendo en cuenta, conforme precisa el Preámbulo, el doble régimen jurídico derivado de la naturaleza autonómica y del carácter uniprovincial de la Comunidad.

El referido Título V de la Ley 2/2003 está estructurado en cuatro capítulos. El Capítulo I establece las «*Disposiciones generales*», artículos 112 a 117. De las «*Relaciones de coordinación*» se ocupa el Capítulo II, artículos 118 a 122. El Capítulo III lleva por rúbrica «*Asistencia, colaboración y cooperación de la Comunidad de Madrid con las Entidades locales*», artículos 123 a 152; estos preceptos están internamente distribuidos en tres secciones –Sección 1.ª, «*Disposiciones generales*», artículo 123; Sección 2.ª, «*Relaciones de asistencia y colaboración con las Entidades Locales*», artículos 124 a 126; y Sección 3.ª, «*Régimen de cooperación*», artículos 127 a 137–. Cierra el Título un Capítulo IV, «*Atribución de competencias de la Comunidad de Madrid a las Entidades Locales*», artículos 138 a 152, estructurados en cuatro secciones –Sección 1.ª, «*Disposiciones generales*», artículos 138 a 142; Sección 2.ª, «*Transferencia de competencias*», artículos 143 a 145; Sección 3.ª, «*Delegación de competencias*», artículos 146 a 149; y Sección 4.ª, «*Encomienda de gestión*», artículos 150 a 152–.

Es en este último Capítulo IV del Título V de la Ley de Administración Local donde se concreta la atribución de competencias de la Comunidad a las Entidades locales, prevista en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía, sentando las bases para la Ley del Pacto Local. Esta última norma, aprobada en la misma sesión plenaria por la Asamblea de Madrid, se presenta en su prolijo Preámbulo como la concreción del referido artículo del Estatuto, fruto de un compromiso político con la descentralización de la gestión y de las competencias de la Comunidad hacia las Corporaciones Locales, entidades que se encuentran en una situación de mayor proximidad con los ciudadanos.

La Ley 3/2003 está conformada por dieciocho artículos, agrupados en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales, una Disposición Derogatoria genérica y una Disposición Final.

El Capítulo Primero, «*Disposiciones generales*», artículos 1 a 4, delimita el objeto de la norma legal, cual es establecer que mediante Ley de la Asamblea se puede transferir o delegar en las Entidades locales competencias de titularidad de la Comunidad Autónoma. Se establece que las competencias transferidas o delegadas deberán estar referidas sustancialmente a su prestación o ejercicio, reservándose la Comunidad las competencias de ordenación y coordinación general. Se precisa, mediante una relación genérica, las materias susceptibles de transferencia o delegación y sus destinatarios, incluyendo la posibilidad de transferir o delegar en las Mancomunidades de Municipios. Se prevé, asimismo, la posibilidad de celebrar convenios de encomienda de gestión de actividades materiales.

En el Capítulo Segundo, «*De la transferencia de competencias*», artículos 5 a 8, se establece cómo se realizará la transferencia, que, en todo caso, exige Ley

de la Asamblea de Madrid y puede ser revocada. Corresponde a los Decretos de trasposos la fijación de los medios económicos, personales y reales necesarios para la transferencia de competencias.

«De la delegación de competencias» se ocupa el Capítulo III, artículos 9 a 12, donde se exige para la delegación previa autorización, mediante Ley, de la Asamblea de Madrid, pudiendo, asimismo, ser revocada. La Ley fijará, de conformidad con la prescripción del artículo 38 del Estatuto, las formas de control y coordinación.

Cierra el articulado de la Ley 3/2003 su Capítulo Cuarto, «Procedimiento para la definición de las transferencias o delegaciones de competencias», conformado por los artículos 13 a 18. En los mismos se concreta la participación de las Entidades locales a través de la Comisión Mixta de Coordinación de Competencias, a quien se le atribuye el rol de impulsora del Pacto Local. La Comisión creará Comisiones Sectoriales, que serán las encargadas de concretar el traspaso de competencias mediante alguna de las fórmulas establecidas: transferencia, delegación o encomienda. Su trabajo se centrará en la valoración de los medios financieros, materiales y, en su caso, personales.

III. DERECHO COMPARADO

Puede aquí reproducirse lo afirmado en el Comentario correspondiente al artículo 37, al que me remito, resultando obvio, por lo demás, que no se va a formular un análisis exhaustivo del entramado organizativo de cada una de las restantes dieciséis Comunidades Autónomas.

A la normativa específica de cada una de ellas ha de estarse, limitándome a significar que el modelo organizativo departamental se articula a partir de las distintas Consejerías y, por ende, con una estructura prácticamente uniforme que sigue la siguiente secuencia: Consejero, Viceconsejero (uno o varios), Secretario General Técnico, Directores Generales y unidades administrativas, articuladas, generalmente, en Subdirecciones Generales, Servicios, Secciones y unidades inferiores y asimiladas³³.

IV. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA

El tenor del precepto considerado fue invocado y ponderado por el Tribunal Constitucional en el Recurso de Inconstitucionalidad número 544/1988, resuelto mediante la Sentencia, del Pleno, 103/1997, de 22 mayo, de la que fue Ponente el Magistrado Excmo. Sr. D. Enrique RUIZ VADILLO.

El citado Recurso de Inconstitucionalidad fue promovido por el Gobierno de la Nación contra los artículos 12, 13.1.a) y b) de la Ley de la Asamblea de

³³ De indudable utilidad resulta el análisis sintético de la Administración autonómica efectuado por SANTAMARÍA PASTOR en sus «Principios de Derecho Administrativo General», volumen I, *op. cit.*, pp. 587 a 594.

Madrid 4/1987, de 23 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, en cuanto al exceso que en los mismos se preveía respecto de las magnitudes establecidas en la Ley 33/1987, de Presupuestos del Estado para 1988, así como contra los párrafos segundo y tercero del artículo 13.1.d) de la propia Ley autonómica.

La Sentencia, a partir de las consideraciones formuladas en sus Fundamentos Jurídicos –esencialmente en el Fundamento Jurídico 2³⁴– pro-

³⁴ El referido Fundamento Jurídico 2 de la Sentencia 103/1997, que reproduzco a continuación por su relevancia, es del siguiente tenor literal:

«2. El Abogado del Estado, en segundo término, entiende que el art. 13.1 a) de la Ley autonómica impugnada incurre en inconstitucionalidad al vulnerar el art. 149.1.18.C.E., que reserva al Estado las bases del régimen estatutario de los funcionarios. La infracción se habría producido porque, al fijar dicha disposición para cada grupo unos sueldos y trienios superiores a los establecidos en la Ley de Presupuestos del Estado, incumple así lo preceptuado en una norma de carácter básico, cual es la contenida en el primer inciso del art. 24.1 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que reza así:

«Las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los grupos en que se clasifican los cuerpos, escalas, categorías o clases de funcionarios.»

Sostiene la parte actora que la naturaleza básica del precepto recién transcrito está fuera de toda duda, ya que el art. 1.3 de la Ley 30/1984 lo consideró explícitamente integrante de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos; y la constitucionalidad de este art. 1.3 fue sancionada en la STC 99/1987. Frente a esta posición, argumenta el Letrado de la Asamblea de Madrid que el citado art. 24.1 carece de carácter básico, y que, en modo alguno, puede considerarse que ésta sea una cuestión ya resuelta por la STC 99/1987, puesto que –según entiende– allí sólo se abordó la constitucionalidad del citado art. 1.3 desde una perspectiva más restringida, esto es, en contestación a la alegación de que se había confundido el concepto de «bases» del art. 149.1.18. C.E. con el de «Ley de Bases» contemplado en el art. 82 C.E.

Esta última apreciación no puede sino ser compartida por este Tribunal. Debe, en efecto, reconocerse que en la STC 99/1987 la declaración de que el art. 1.3 de la Ley 30/1984 se adecuaba a la Constitución se efectuaba únicamente tras rechazar los diversos motivos que entonces se utilizaron para combatirlo, a saber: En relación con la aducida confusión entre «lo básico» en el sentido del art. 149.1.18. C.E. y la delegación legislativa en favor del Gobierno prevista en el art. 82 C.E., con el consiguiente vaciamiento de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en la materia; acerca de la pretendida imposibilidad de que el Estado, al amparo del art. 149.1.18. C.E., dictase normas básicas respecto de la función pública local; y, en fin, en lo concerniente a la alegación de que no es factible dictar normas básicas para regular situaciones provisionales o coyunturales (STC 99/1987, fundamento jurídico 2.). Es cierto, pues, que en esta decisión no quedó prejuzgado en modo alguno si todas las normas que reciben en el art. 1.3 de la Ley 30/1984 el calificativo de «básicas» responden, o no, también materialmente a dicha naturaleza. Por consiguiente, dado que la calificación que al respecto adopte el legislador estatal no vincula de forma absoluta a este Tribunal, ni tan siquiera cuando la misma no fue en su momento impugnada por la Comunidad Autónoma (por todas, STC 156/1995, fundamento jurídico 3.), es claro que para decidir acerca de la constitucionalidad de este precepto autonómico habremos previamente de dilucidar si la propia norma estatal que sirve de canon respeta el orden constitucional de competencias.

Pues bien, en lo que atañe al art. 24.1 de la Ley 30/1984, pocas dudas hay que albergar acerca de que se trata de una norma materialmente básica. Como tantas veces ha reiterado este Tribunal, una norma merece tal calificativo cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (entre otras muchas, SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1; 44/1982, fundamento jurídico 2; 69/1988, fundamento jurídico 5; 248/1988, fundamento jurídico 4; 13/1989, fundamento jurídico 3 141/1993, fundamento jurídico 3, y 197/1996, fundamento jurídico 5). Ahora bien, según precisamos en la STC 237/1992 refiriéndonos al sector material ahora concernido, las competencias que las Comunidades Autónomas ostentan sobre el régimen estatutario de sus funcionarios no pueden impedir la intervención estatal que, «en el marco del art. 149.1.18. C.E., asegure un trato uniforme de determinados proble-

cedió a la estimación parcial del Recurso, declarando la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de los artículos 12, 13.1.a) y b) de la cuestionada Ley, así como la constitucionalidad de su artículo 13.1.d), párrafos segundo y tercero, si se interpreta en los términos contenidos en el Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia.

El fondo del debate procesal, en materia de funcionarios públicos, versó sobre un incremento de retribuciones que superaba el tope máximo global fijado por el Estado en la Ley de Presupuestos Generales para el incremento de la masa retributiva, por lo que el Alto Tribunal resolvió su inconstitucionalidad, por vulneración del principio de coordinación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma con la Hacienda Estatal y de la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

mas en orden a la consecución de los objetivos de la política económica general o sectorial, evitando que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional, se produzca un resultado disfuncional y disgregador» (fundamento jurídico 4). A la luz de esta línea jurisprudencial, resulta palmaria la adecuación al orden constitucional de competencias de un precepto que determina la nivelación de la cuantía de las retribuciones básicas en todas las Administraciones públicas (esto es, sueldos, trienios y pagas extraordinarias, según el art. 23.2 de la Ley 30/1984), pues no persigue otro objetivo que lograr una mínima y fundamental homogeneidad en un aspecto sustancial del régimen funcionarial, cual es el atinente a los derechos económicos. De hecho, en relación precisamente con el art. 24 de la Ley 30/1984, ya en la STC 63/1986 tuvimos la oportunidad de señalar que, indudablemente, entre las bases del régimen estatutario de los funcionarios a que se refiere el art. 149.1.18. C.E. «cabe incluir previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad» (fundamento jurídico 11, y, en la misma línea, SSTC 96/1990, fundamento jurídico 3, y 237/1992, fundamento jurídico 4).

Por lo demás, tampoco se aprecia que la norma estatal básica que ha sido cuestionada por la Comunidad Autónoma sea tan incisiva que menoscabe, anule o no deje margen al ejercicio de la competencia autonómica a fin de que ésta adopte una política retributiva propia respecto de sus funcionarios. La necesidad de que las bases estatales respeten un margen suficiente de autonomía en este ámbito, imprescindible para que la Comunidad Autónoma de Madrid pueda desarrollar su competencia en materia funcionarial (art. 38 del Estatuto de Autonomía) debe entenderse adecuadamente satisfecha en la Ley 30/1984, dado que la exigida igualación de la cuantía deja libertad de opción en lo tocante a las retribuciones complementarias, de cuya relevancia en el conjunto tendremos oportunidad de hacer mención seguidamente. En el bien entendido, claro está, dentro del respeto por la normativa autonómica del límite fijado por el Estado al incremento del volumen total de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos. En definitiva, no cabe sino afirmar que la normativa estatal que nos ocupa ha sido dictada con adecuación a la competencia sobre las bases que la Constitución reserva al Estado en su art. 149.1.18. pudiendo, por tanto, operar como canon de constitucionalidad (STC 163/1995, fundamento jurídico 4., por todas).

Por consiguiente, sentado lo anterior, y siendo evidente que el art. 13.1 a) de la Ley autonómica recurrida establece unas retribuciones en concepto de sueldo y trienios superiores a las fijadas en el art. 31.1 a) de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, resulta no menos obvio que, con ello, se ha ignorado la exigencia básica contenida en el primer inciso del art. 24.1 de la Ley 30/1984, incurriendo así la disposición recurrida en inconstitucionalidad.».