

## 1. Producción legislativa

A lo largo de 1992 la actividad normativa de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Madrid ha descendido cuantitativamente respecto a años anteriores como prueba un somero repaso a la cifra global de leyes dictadas en el período de referencia: en 1989 se elaboraron 11 leyes, en 1990 fueron 10 las leyes dictadas, en 1991 la cifra total de leyes se elevó a 16, en tanto que en 1992 tan solo se han elaborado un total de 8 leyes. Sin perjuicio de otras causas que puedan motivar este descenso de la producción normativa en la Comunidad Autónoma de Madrid, a las que se hará alusión en un momento ulterior, no es ajeno a ello una cierta culminación formal del proceso de institucionalización de la Comunidad.

Por otro lado, examinando dicha actividad desde sus contenidos, tampoco dicha labor legislativa acredita una producción normativa relevante, toda vez que buena parte de los textos legales dictados lo constituyen bien leyes de presupuestos, bien textos legales de carácter organizativo puntual que, en todo caso, solo formalmente pueden recibir la denominación de leyes. Así de los 8 textos legales aprobados en 1992, 2 son las leyes de presupuestos correspondientes a los ejercicios de 1992 y 1993 (Leyes 2 y 8/1992 de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1992 y 1993 respectivamente) y otras 3 tienen por objeto la organización de organismos autonómicos de segundo rango (así la ley 5/1992 de Organos de gobierno de las Cajas de Ahorro, ley 6/1992 de Creación del Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid y ley 7/1992 de Renovación de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro).

A tenor de las anteriores consideraciones se pueden concretar en tres los textos legales significativos elaborados por la Asamblea en el período de referencia. La Ley 1/1992 de 12 de marzo, la Ley 3/1994 de 21 de mayo y la Ley 4/1992 de 8 de julio.

Por lo que se refiere a la Ley 1/1992 de Tasas y precios públicos, hay que comenzar señalando que se dicta con objeto de armonizar la regulación autonómica con la legislación estatal habida en esta materia con posterioridad a 1986. Su importancia deriva de la extrapolación a la Comunidad de la nueva categoría de precio público creada por la Ley 8/1989 de tasas y precios públicos.

La Ley 3/1992, de Medidas excepcionales para la regulación del

abastecimiento de aguas de la Comunidad de Madrid, de gran repercusión social por el problema de la sequía, habilita a los Ayuntamientos para poder disponer medidas de restricción en el uso del agua y la instrucción llegado el caso de expedientes sancionadores, medidas no contempladas en la legislación anterior y que sin embargo precisaban intervención legislativa en respeto del principio de legalidad.

Finalmente, el texto legal que probablemente tenga mayor interés desde el punto de vista jurídico y de articulación del Estado autonómico sea la Ley 4/1992, de Coordinación de las policías locales, por cuanto hace uso de la posibilidad atribuida por la L. O. de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de que las Comunidades Autónomas aprueben disposiciones que permitan la adecuación y transposición de los principios generales sobre régimen estatutario de los Cuerpos de Policía Local, operando como norma marco a la que deberán ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales. Con todo, lo más relevante de la ley comentada es la novedosa fórmula de gestión del servicio de policía local habilitando a los municipios para la creación de mancomunidades cuando la escasa capacidad de aquéllos les impida disponer de un cuerpo propio de policía local. Se sigue así una fórmula en buena medida similar a la empleada por otras varias Comunidades Autónomas (por todas, Ley de la CA de Murcia 5/1988, de 11 de julio, que estableció igualmente la posibilidad de Cuerpos de Policía Local de ámbito supramunicipal). Impugnadas la mayor parte de estas leyes autonómicas por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, respecto a la Ley de la CA de Madrid se ha dictado la Sentencia 25/1993, de 21 de enero, que declara inconstitucionales los preceptos correspondientes a las policías locales de ámbito supramunicipal.

## 2. Ejercicio de la potestad reglamentaria

Tampoco en el ámbito de la potestad reglamentaria la producción normativa de la Comunidad Autónoma de Madrid ha sido relevante a lo largo de 1992. De un total de 89 decretos, tan solo se reseñan 16 en el apartado correspondiente de la Tercera Parte del presente Informe, en cuanto que sólo éstos gozan de un cierto significado normativo, pero incluso buena parte de ellos constituyen también normas de carácter meramente organizativo de orden interno cuando no de contenido materialmente administrativo (así el Decreto 38/1992 por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público regional para 1992).

En efecto, un buen número de decretos tienen por objeto bien la reestructuración interna de varias Consejerías (se ven afectadas las Consejerías de Educación y Cultura, Economía, Integración social, Cooperación y Salud) bien la creación de entidades administrativas de diverso rango (Centro de Asuntos Taurinos, Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, Oficina

Regional de Coordinación Oncológica u Oficina de Cooperación para Actuaciones Preferentes entre otras).

Son reseñables en este apartado por su mayor alcance normativo los Decretos 19/1992 que modifica los Anexos II, III y IV de la Ley de Protección del medio ambiente, 39/1992, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil ante el riesgo de incendios forestales y el 71/1992, regulador del procedimiento de constitución y ejercicio de la tutela y guarda del menor ampliando las facultades a adoptar por razones de urgencia o de necesidad para la mejor atención y cuidado de los menores tutelados.

### 3. Actividad institucional

La actividad institucional en la Comunidad Autónoma de Madrid en el curso de 1992 ha sido sensiblemente más importante que la actividad normadora que se acaba de glosar, bien que con unos contornos específicos fruto del contexto político que más tarde se examinará, pero que en todo caso ha determinado que dicha actividad institucional no se traduzca en una producción relevante en el plano jurídico.

En el ámbito gubernamental no se ha producido ninguna alteración en la situación existente a finales del año anterior: no ha tenido lugar ninguna remodelación en la Consejerías ni modificaciones en el tipo de gobierno o respaldos parlamentarios.

La Asamblea legislativa, que tampoco ha sufrido cambios en su estructura, no se ha visto enfrentada a modificaciones sustantivas importantes en sus normas o criterios de funcionamiento. Tan solo ha tenido lugar una puntual modificación del Reglamento parlamentario con objeto de adecuar el mismo a la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Dicha modificación, aunque puntual, ya que en el plano sustantivo solo afecta al art. 34 del Reglamento que regula el procedimiento de nombramiento del Secretario General de la Cámara, ha sido aprovechada también para modificar el procedimiento de aprobación del Estatuto de Personal de la Asamblea (Disposición Final Tercera del Reglamento) encomendando ésta al Pleno (anteriormente correspondía a la Mesa), adecuando así la naturaleza de esta norma a su procedimiento de aprobación. Así mismo, con ocasión de una Resolución sobre la Comisión permanente de Vigilancia de las contrataciones, a que se hará mención a continuación, la Presidencia de la Asamblea ha dictado, con fecha 18 de diciembre, una resolución sobre normas de procedimiento de la citada Comisión, tal como viene haciendo siempre que se pone en marcha una Comisión de Investigación y con efectos limitados al período de actividades de la misma.

La actividad de control parlamentario de la Asamblea se ha movido en

unos parámetros normales en el marco del contexto político a que se hará alusión más tarde, si bien con la innovación de celebrar con cierta frecuencia «Debates monográficos» y aprobar «Declaraciones institucionales» sobre temas relevantes.

Dos han sido los temas puntuales de mayor repercusión política o en la opinión pública, uno de cierta importancia real, otro, pese a la trascendencia que le han concedido los medios de comunicación, de alcance menor (como no sea el meramente simbólico). Comenzando por este último, se trata de los problemas planteados en torno a la sede de la Asamblea que han concluido con una breve Resolución de la Asamblea ratificando un previo Acuerdo de la Mesa. El otro es la denuncia formulada por la oposición respecto a unas presuntas irregularidades en el proceso de adjudicación de contratos a la empresa «Construcciones Atocha» y que ha concluido, por lo que al presente año se refiere, con la Resolución del Pleno de la Asamblea nº 142/92, de 17 de diciembre, por la que se habilita de funciones de Comisión de investigación a la Comisión de vigilancia de las contrataciones que funciona con carácter permanente en la Asamblea.

#### 4. Valoración general

La actividad general de la Comunidad Autónoma de Madrid que se acaba de reseñar viene en buena medida enmarcada por dos circunstancias políticas que han determinado su resultado final y que resulta necesario reseñar para una mejor comprensión de la misma.

En primer término es preciso aludir a la correlación de fuerzas políticas y la precariedad de la mayoría gobernante. En efecto, el gobierno socialista presidido por Joaquín Leguina carece de mayoría parlamentaria propia, siendo respaldado a nivel parlamentario por el Grupo de Izquierda Unida, grupo político que sin embargo no participa en el Gobierno y que materializa su apoyo en base al cumplimiento de un programa común de gobierno pero que, en la medida en que se realiza desde el exterior sin responsabilizarse directamente de la acción gubernamental y goza de un carácter inexcusable, dada la ausencia de otros grupos que puedan brindar dicho respaldo (sólo tres grupos constituyen el arco parlamentario de la Asamblea), es también un apoyo crítico, con frecuencia discrepante de las propuestas legislativas del Gobierno y en todo caso puntualmente pactado. Por otro lado, y pese a esta conjunción parlamentaria de fuerzas entre el grupo socialista y el grupo de Izquierda Unida, la mayoría parlamentaria resultante es en todo caso relativamente endeble (54/47).

El segundo elemento a tomar en consideración como modulador de la actividad de la Comunidad Autónoma es el significado político del gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid a escala nacional, valor simbólico

que es compartido con el gobierno municipal de Madrid-capital, gobierno municipal que, a mayor abundamiento, es detentado por una mayoría política de distinto signo, pero también de carácter igualmente precario. Es cierto que esta situación de mayorías de distinto signo en la Comunidad y en el gobierno municipal de la capital autonómica no es exclusivo de la Comunidad Autónoma ahora examinada (baste recordar por todas la tensión Cataluña-Barcelona), pero esta circunstancia cobra especial intensidad en el caso de Madrid tanto por el valor simbólico de ambas instituciones a nivel nacional antes aludido, como por la desmesurada importancia de Madrid-capital en el seno de la Comunidad Autónoma.

Esta peculiar situación de las instituciones autonómicas madrileñas, flanqueadas por la proyección de su actuación a escala nacional y por la importancia del gobierno municipal (también con una evidente proyección nacional), va a diluir en buena medida la especificidad del ámbito autonómico y del discurso político en el seno de sus instituciones. El debate es extraordinariamente abierto y de alcance general estableciéndose rara vez una reflexión sobre los límites competenciales (tanto respecto a las competencias del Estado como de las instancias municipales), falta de reflexión que rara vez se proyecta sobre una hipotética reivindicación de mayores techos competenciales. Consecuencia de ello es, entre otras, la práctica parlamentaria que se ha introducido en la Asamblea legislativa de los «Debates monográficos» y las «Declaraciones institucionales», ambos sobre temas muy heterogéneos y con frecuencia de evidente alcance general y no estrictamente de ámbito autonómico: situación de la mujer, política industrial en la Comunidad, ejecución en Cuba, desaparición del diario «El Sol», día mundial del Medio ambiente (tema éste de frecuente presencia en el debate autonómico) o Plan de paz de Naciones Unidas en el Sahara occidental, entre otros.