

MADRID

*Luis Aguiar de Luque
José Joaquín Mollinedo*

Introducción

La moderación del debate político (tanto en cuanto a los términos con el que este se desarrolla, como respecto a los contenidos sobre los que versa el mismo), la normalidad institucional en el desenvolvimiento de la vida política de ámbito autonómico y la persistencia de ciertos espacios de limitado conflicto entre la mayoría gobernante en la Comunidad y el Gobierno de la Nación (tan próximo en el aspecto físico y, ahora también, en el plano político) o el gobierno municipal de la Capital (cuya importancia política no parece necesario destacar) son las principales características de la actividad de la Comunidad Autónoma de Madrid durante 1997, características, por lo demás, que se vienen reiterando desde hace ya varios años en el presente Informe, y ello pese a que en 1995 tuvo lugar un cambio de mayorías en el ámbito del sistema político autonómico y las elecciones generales de 1996 condujeron a un cambio en el Gobierno de la Nación. En la Comunidad de Madrid parece así irse paulatina e insensiblemente consolidando un entendimiento del sistema autonómico como nivel intermedio de Gobierno que permite, de un lado acercar la gestión de las grandes opciones políticas que se adoptan a nivel estatal al ciudadano, y de otro coordinar y articular la gestión de los recursos de los diferentes niveles administrativos que operan en la Comunidad (en particular los de los municipios).

Mas aún, durante 1997 tales notas características no solo se reiteran, sino que incluso podría afirmarse que se manifiestan con particular plasticidad y nitidez. Por un lado durante dicho período no se produce ninguna consulta electoral que pueda romper la sustancial armonía que, en cuanto a ese entendimiento de la autonomía madrileña, existe entre las principales fuerzas políticas. Y, paralelamente, ese parece ser el espíritu que inspira el principal acontecimiento registrado en la Comunidad durante el pasado año, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía; en parecidos términos cabría describir la otra reforma institucional significativa que ha tenido lugar durante 1997, la elaboración de un nuevo Reglamento parlamentario.

Sin perjuicio del análisis mas pormenorizado que se realice más adelante de uno y otro texto es preciso destacar como característica de orden general la sustancial sintonía de las tres fuerzas políticas parlamentarias operantes en la Comunidad en el tratamiento de este tema, tanto en cuanto al modo de alcanzar acuerdos para obtener un total grado de consenso en este tipo de cuestiones, como respecto a las grandes líneas generales que debían guiar el contenido de tales reformas. Son significativas a tal efecto las palabras pronunciadas por los principales representantes de los tres grupos parlamentarios presentes en la

Asamblea con ocasión del debate y aprobación de la Proposición de Reforma del Estatuto. «Nos sentimos copartícipes y satisfechos doblemente por el fondo y la forma de la reforma que proponemos», dirá el portavoz de IU. «Hemos de enorgullecernos de haber contribuido a consolidar un método de hacer política imprescindible cuando de desarrollar las instituciones se trata, el consenso» manifestará el portavoz socialista, que a su vez apuntará como nota por excelencia de la Comunidad el ser «una institución capaz de dar respuestas reales y eficaces a las necesidades cotidianas de los madrileños». Y en parecidos términos se expresarán el portavoz del Grupo Popular («el principal motivo por el que Madrid es Comunidad Autónoma es para constituirnos en una Administración mas eficaz, mas cercana a los ciudadanos y que represente un menor coste del que representaba con anterioridad la Administración del Estado») y el Presidente de la Comunidad («este principio de consenso estatutario no es solamente una cuestión política es también una cuestión institucional, es la condición que garantiza la estabilidad de nuestra Comunidad», y algo mas adelante, «nuestra razón de ser, por encima de cualquier valoración histórica, es constituir una Administración mas cercana y mas eficaz para el ciudadano»).

Los restantes acontecimientos que han marcado la vida autonómica madrileña durante 1997 y los textos en que esta se ha plasmado, amén de tener menor relevancia institucional, siguen las pautas generales antes apuntadas, que, como ha quedado dicho, manifiestan una sustancial continuidad de fondo con los años precedentes y, paralelamente, van provocando la paulatina consolidación de las instituciones autonómicas. Sobre la base de estos parámetros generales y siguiendo el esquema empleado en Informes precedentes, veamos los aspectos mas significativos de dicha actividad.

Producción legislativa

Referencias generales

La legislación emanada de la Comunidad de Madrid durante 1997 presenta, en general, rasgos similares a los que caracterizaron la producción legislativa autonómica durante el pasado año y que fueron reseñados en el correspondiente Informe.

A lo largo de 1997 se han promulgado y publicado oficialmente un total de veintiocho leyes; una cifra en apariencia sensiblemente superior a la de análogos periodos precedentes. Debe advertirse no obstante, como ya se indicaba en el Informe del pasado año, que los seis primeros textos legales (Ley 1/1997, de 8 de enero, reguladora de la venta ambulante de la Comunidad de Madrid; Ley 2/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para el Desarrollo de Madrid; Ley 3/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia Financiera de Madrid; Ley 4/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para el Empleo de Madrid; Ley 5/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para la Formación de Madrid; y Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid) fueron realmente aprobados en las postrimerías de 1996, aunque su promulgación y publicación oficial se produjeran en los prime-

ros días de 1997 y, por tanto, han de ser objeto de consideración en el presente Informe. En consecuencia el número de leyes materialmente elaboradas en el último año no parece variar sustancialmente respecto a los análogos períodos precedentes: 21 textos legales en 1995, 21 también en 1996 y 22 en 1997.

Al igual que en el año anterior, la totalidad de las leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid tienen su origen en proyectos de ley presentados por el Consejo de Gobierno. También como en el período precedente, un significativo número de estas disposiciones legislativas —hasta siete— han sido tramitadas directamente y en lectura única (básicamente, las de formulación más simple y contenido políticamente menos controvertido: Ley 6/1997, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid; Ley 7/1997, de modificación de la Ley 12/1996, de ayudas a las víctimas del terrorismo; Ley 14/1997, por la que se autoriza la suscripción de acciones procedentes de una ampliación de capital de la empresa pública «Deporte y Montaña, Sociedad Anónima»; Ley 16/1997, por la que se autoriza a la Comunidad de Madrid para la renovación de los avales otorgados a «Promoción Social de Viviendas, Sociedad Cooperativa de Viviendas» y a «Iniciativas y Gestión de Servicios Urbanos, Sociedad Anónima»; Ley 18/1997, de concesión de un crédito extraordinario para llevar a cabo la campaña de vacunación contra la enfermedad meningocócica por serogrupo C, en la Comunidad de Madrid; Ley 21/1997, por la que se autoriza al Canal de Isabel II a la suscripción de acciones procedentes de una ampliación de capital de la empresa pública «Madrid 112, S.A.»; y Ley 22/1997, por la que se autoriza al Canal de Isabel II a la adquisición de acciones de la sociedad mercantil «Multipark Madrid, Sociedad Anónima»); y, otras ocho han sido aprobadas por el procedimiento legislativo de urgencia (Ley 2/1997, de creación de la Agencia para el Desarrollo de Madrid; Ley 3/1997, de creación de la Agencia Financiera de Madrid; Ley 4/1997, de creación de la Agencia para el Empleo de Madrid; Ley 5/1997, de creación de la Agencia para la Formación de Madrid; Ley 20/1997, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo; Ley 25/1997, de regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2; Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid; Ley 28/1997, de medidas fiscales y administrativas). Estas circunstancias revelan un elevado grado de consenso entre los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid en la tramitación y aprobación de un buen número de las normas legales producidas durante este año. No han faltado sin embargo leyes que, por su más profundo calado político o su mayor repercusión social, han propiciado debates parlamentarios más intensos y procedimientos legislativos más complejos; tales son los casos, entre otros, de la Ley 1/1997, reguladora de la venta ambulante de la Comunidad de Madrid, de la Ley 17/1997, de espectáculos públicos y actividades recreativas; de la Ley 19/1997, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, y, por supuesto, de la Ley 24/1997, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998.

Desde esta perspectiva de orden general y referida principalmente a aspectos procedimentales o de técnica legislativa debe también destacarse, aún a título de anécdota, la singular corrección de errores que se publica en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» núm. 275, de 19 de noviembre de 1997, en relación con la disposición adicional primera de la Ley 20/1997, de 15 de julio, de medi-

das urgentes en materia de suelo y urbanismo. Por medio de la rectificación oficial, el texto del citado precepto se modifica sustancialmente, suprimiendo los apartados segundo y tercero del mismo que figuraban en la versión original corregida. Sin que pueda llegar a determinarse formalmente el origen del error (si se produce durante la tramitación parlamentaria o con ocasión de la inserción de la disposición legislativa en el diario oficial), se deja ahora constancia de esta singular circunstancia, sin perjuicio de la necesidad de reflexionar con alcance general sobre la frecuencia con la que hechos como el comentado se producen en la práctica legislativa de nuestro ordenamiento jurídico.

En el marco de estas referencias generales, ha de hacerse mención igualmente a la aprobación durante el año 1997 de dos textos normativos de especial trascendencia y que merecen consideración especial: de una parte, el Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno de esta Cámara en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997 (B.O.A.M. núm. 82, de 31 de enero de 1997; B.O.C.M. núm. 36, de 12 de febrero de 1997), y, de otro lado, la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobada en sesión plenaria de 5 de diciembre de 1997, y remitida al Congreso de los Diputados para su ulterior tramitación (B.O.A.M. núm. 140, de 12 de diciembre de 1997). Aunque, estrictamente, ni en uno ni en otro caso nos encontramos ante leyes en sentido formal, resulta obligado el tratamiento en detalle de estos dos textos de carácter normativo en el presente Informe, labor que mas adelante llevaremos a cabo. En todo caso, sin perjuicio del ulterior análisis mas detallado (en particular de su contenido) de estos dos importantes textos, deben destacarse ahora las peculiaridades apreciadas en la tramitación parlamentaria seguida hasta la aprobación de ambos, dados los aspectos comunes que comparten a este respecto. En efecto, en uno y otro caso, el trabajo parlamentario ha estado a cargo de una Ponencia especial constituida en el seno de la Asamblea de Madrid con la presencia de los tres Grupos Parlamentarios (en el caso del Reglamento de la Cámara, la tarea ha sido además dirigida desde la Mesa, a través de la Presidencia, presente o representada en las sesiones de la Ponencia), donde la actividad se ha desarrollado con un alto grado de flexibilidad formal a la búsqueda del mayor nivel de acuerdo, de forma que, una vez alcanzado aquél sobre el conjunto del texto, se ha formalizado éste como proposición de ley conjunta de los tres Grupos Parlamentarios, a tramitar formalmente por el procedimiento más rápido y sencillo (tramitación directa y en lectura única ante el Pleno), lo que constituye una práctica indiscutiblemente efectiva, pero escasamente considerada con las formas parlamentarias que corresponden al debate y aprobación de textos normativos de la trascendencia de los que comentamos. A través de esta fórmula no sólo se reduce el trámite asambleario plenario a la simple sanción, de apariencia casi simbólica, de una propuesta normativa gestada al margen del procedimiento legislativo, sino que, además, se desvirtúa el trámite parlamentario de lectura única, legalmente concebido para iniciativas legislativas de naturaleza simple y formulación sencilla, y dificulta la identificación e interpretación de las posiciones políticas de los distintos Grupos Parlamentarios ante la norma durante el proceso de su elaboración, en cuanto no queda constancia de la misma en propuestas o enmiendas escritas o en debates públicos reproducidos en los correspondientes diarios de sesiones.

Finalmente, convendría informar de la presentación durante el período de tiempo considerado de diversos proyectos de ley cuya tramitación no ha sido ultimada este año y que se encuentran, por tanto, pendientes de aprobación; entre los más relevantes, cabría citar el proyecto de ley de coordinación universitaria, el proyecto de ley de fundaciones y el proyecto de ley de fomento de la investigación científica y la innovación tecnológica. Junto a estos, quizá convenga recordar, por la importancia política que en su día se le concedió, otros dos proyectos legislativos que durante 1997 siguieron sin formalizarse como tales y que parecen ya casi definitivamente aparcados, al menos en esta legislatura; nos referimos a la Ley de la Capitalidad, que sigue pendiente de un posible acuerdo con el Ayuntamiento de Madrid, y la Ley de Privatizaciones, que el Presidente Ruiz Gallardón prometiera durante su discurso de investidura.

Los contenidos de las leyes ordinarias

En lo que se refiere a los contenidos de las leyes publicadas en 1997, se constata, al igual que en años precedentes, una mayor frecuencia de disposiciones legislativas de contenido singular (leyes-medida, organizativas, etc...) sobre las normas legales de conducta de efectos generales, aún siendo el número de estas últimas superior en este período al correspondiente a anteriores ejercicios.

Atendiendo precisamente al contenido de las leyes autonómicas aprobadas, pueden éstas clasificarse, siguiendo el criterio empleado en Informes anteriores, en los siguientes apartados:

A) Leyes-medida, esto es, leyes en sentido formal, pero de contenido materialmente administrativo y alcance limitado, incluso singular.

Pueden incluirse en esta categoría las leyes relativas a ampliaciones de capital o suscripción de acciones de empresas públicas, como la Ley 14/1997, de 19 de junio, por la que se autoriza la suscripción de acciones procedentes de una ampliación de capital de la empresa pública «Deporte y Montaña, Sociedad Anónima», la Ley 21/1997, de 12 de noviembre, por la que se autoriza al Canal de Isabel II a la suscripción de acciones procedentes de una ampliación de capital de la empresa pública «Madrid, 112, S.A.», o la Ley 22/1997, de 12 de noviembre, por la que se autoriza al Canal de Isabel II a la adquisición de acciones de la sociedad mercantil «Multipark Madrid, Sociedad Anónima».

Debe mencionarse asimismo la Ley 16/1997, de 27 de junio, por la que se autoriza a la Comunidad de Madrid para la renovación de los avales otorgados a «Promoción Social de Viviendas, Sociedad Cooperativa de Viviendas» y a «Iniciativas y Gestión de Servicios Urbanos, Sociedad Anónima».

Igualmente, podría incluirse en esta categoría la Ley 18/1997, de 11 de julio, de concesión de un crédito extraordinario para llevar a cabo la campaña de vacunación contra la enfermedad meningocócica por serogrupo C en la Comunidad de Madrid.

Por último, debería citarse la Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2. En este caso particular, parece de todo punto desproporcionado el tratamiento normativo mediante ley formal

de dicha materia que, con anterioridad, era regulada por el Decreto 168/1996, de 15 de noviembre (ya analizado en el Informe correspondiente a 1996). Ciertamente, entre una y otra norma fue dictado el Real Decreto 903/1997, de 16 de junio, cuyo artículo 5.1 atribuye a las Comunidades Autónomas la prestación del servicio de atención de llamadas de urgencia; pero, aunque la aprobación de esta disposición reglamentaria estatal explique la conveniente adaptación normativa de la materia que se realiza por medio de la nueva ley, nada se desprende de su contenido respecto de la necesidad de que la regulación del servicio haya de realizarse necesariamente a través de ley autonómica. Por otro lado, a este particular, la exposición de motivos de la Ley 25/1997, de 26 de diciembre, se limita a justificar su rango «por el carácter esencial de los intereses generales e individuales que están en juego en las distintas situaciones en las que va a ser precisa la intervención del servicio», aunque su articulado se ciñe a la simple regulación del contenido y modo de prestación del servicio.

B) Leyes institucionales y organizativas, entre las que se incluirían aquéllas que regulan aspectos estructurales internos de la Comunidad de Madrid y que sólo se justifican por razón de la propia existencia de la misma.

Tal sería el caso de la Ley 24/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998, y, junto a ella, de la que le sirve de norma de acompañamiento, es decir, la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que, siguiendo una técnica legislativa que ya fuera objeto de específico comentario crítico en la Valoración general del Informe del pasado año, modifica parcialmente numerosos y heterogéneos cuerpos legales precedentes: Ley 12/1994 de tributación sobre los juegos de suerte, envite y azar, Ley 9/1990 reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid; Ley 1/1983 de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, Ley 7/1986 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; Ley 1/1986 de la Función Pública de la Comunidad de Madrid y Ley 14/1994 por la que se regulan los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad de Madrid, creando además el organismo autónomo de carácter administrativo «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

Deben mencionarse asimismo en este apartado otras leyes a través de las cuales se lleva a efecto la creación de organismos autónomos de carácter administrativo o mercantil. Entre las que crean organismos autónomos de carácter administrativos, hay que citar en primer término las Leyes 2, 3, 4 y 5/1997, de 8 de enero, de creación de las Agencias para el Desarrollo, Financiera, para el Empleo y para la Formación, dictadas todas ellas en cumplimiento de la concertación social materializada en el Pacto para la creación del Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación. Es preciso mencionar también la Ley 23/1997, de 19 de noviembre, de creación del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, como entidad gestora de la política de seguridad y salud en el trabajo en la Comunidad de Madrid. Y, entre las que crean organismos autónomos de carácter mercantil, ha de hacerse referencia a la Ley 26/1997, de 26 de diciembre, de creación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (IMIA) de la Comunidad de Madrid, instituido para realizar, impulsar y fomentar la investigación e innovación tecnológica en el ámbito del sector primario y de su industria asociada.

Finalmente, debe incluirse en este apartado la Ley 8/1997, de 1 de abril, reguladora del Consejo Social de las Universidades de Madrid (más correctamente debería decir «de los Consejos Sociales de las Universidades de la Comunidad de Madrid»), aprobada de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

C) Leyes financieras, de contenido directamente relacionado con los gastos e ingresos públicos.

Así, por ejemplo, además de la ya citada Ley 24/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998, ha de traerse a colación la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid, que deroga la anterior Ley 1/1992, de 12 de marzo, sobre idéntica materia y regula nuevamente la misma en su integridad, como consecuencia de la aprobación del apartado tres del artículo único de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, que ofrece un nuevo concepto de tasa autonómica adecuado al contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre.

D) Leyes generales que, por razón de su contenido, introducen efectivas innovaciones en el ordenamiento jurídico autonómico, ya sea mediante la regulación directa de sectores de la realidad o a través de la creación de nuevas estructuras públicas o parapúblicas de incidencia en el sistema social.

Especial atención ha merecido en este período de tiempo al legislador madrileño el régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Así, se han aprobado la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, y las Leyes 9 y 10/1997, de 14 de abril, de creación de los Colegios Profesionales de Podólogos y de Fisioterapeutas de la Comunidad de Madrid. La primera de las Leyes citada —posterior en el tiempo a las otras dos— extiende su aplicación no sólo a los Colegios Profesionales que desarrollen su actuación exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, sino también a las actividades que desarrollen en el territorio autonómico los Colegios Profesionales de ámbito nacional y los de ámbito territorial superior al de la Comunidad de Madrid, pero que tengan su sede en ella. La ley autonómica sigue, en términos generales, el modelo que ofrece la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, con los problemas que plantea delimitar lo básico de esta legislación estatal preconstitucional, pero también incorpora alguna novedad significativa como la exigencia de existencia de titulación oficial legalmente requerida para el ejercicio profesional como requisito de constitución de nuevos colegios profesionales. En todo caso, la creación de nuevos colegios profesionales deberá llevarse a cabo por medio de ley de la Asamblea de Madrid, aunque la segregación de un colegio profesional ya constituido puede efectuarse por simple autorización del Consejo de Gobierno. Debe señalarse que, a pesar de la aprobación de esta Ley y con posterioridad a la misma, es aprobado el Real Decreto 1875/1997, de 12 de diciembre, por el que se constituye, por segregación del Colegio Oficial Central de Profesores y Licenciados en Educación Física, el Colegio Oficial de Profesores y Licenciados en Educación Física de la Comunidad de Madrid, con sede en Madrid, mediante conversión, como tal Colegio,

de la Delegación Provincial de Madrid (B.O.E. núm. 5, de 6 de enero de 1998). Este hecho contrasta precisamente con la expuesta regulación de colegios profesionales que la nueva ley madrileña impone para los de ámbito territorial autonómico y, consiguientemente, podría dar lugar al planteamiento de un conflicto jurisdiccional en sede contencioso-administrativa o, incluso, en sede constitucional, según las circunstancias.

Se han dictado asimismo algunas leyes con repercusión en el ámbito del comercio interior. Por ejemplo, la Ley 1/1997, reguladora de la venta ambulante de la Comunidad de Madrid, y la Ley 15/1997, de 25 de junio, de ordenación de actividades feriales en la Comunidad de Madrid. Por medio de la primera de ellas, se regula la venta realizada fuera de un establecimiento comercial permanente; y, a través de la segunda, se ordenan la manifestaciones comerciales que tiene por objeto la exposición de bienes o la oferta de servicios para favorecer su conocimiento o difusión, promover contactos e intercambios comerciales, lograr mayor transparencia en el mercado y acercar la oferta de las distintas ramas de la actividad económica a la demanda.

Especial trascendencia e incidencia social ha tenido la aprobación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas, que procede a la regulación de esta actividad en la Comunidad de Madrid, precisando el régimen de licencias y autorizaciones para su celebración y de sanciones por supuestos de infracción de la misma. En principio, la ley se aprueba con pretensiones de globalidad, extendiendo su aplicación a todos los espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren o desarrollen en el territorio de la Comunidad de Madrid. Ahora bien, dada la variedad de estas manifestaciones y la imposibilidad de regular exhaustiva y detalladamente todas ellas, la ley se remite genéricamente a la normativa especial de determinados espectáculos públicos o actividades recreativas (espectáculos taurinos o actividades deportivas, por ejemplo) o de sus establecimientos (establecimientos de juegos y apuestas y establecimientos turísticos) que, no obstante, se someten a la nueva ley en aquellos que no resulte previsto en su normativa especial. La ley presta especial interés además a cuestiones sometidas a reserva legal que afectan a derechos de los ciudadanos y, en particular, a la protección de consumidores y usuarios, remitiéndose no obstante al desarrollo reglamentario más detallado de las mismas. Especialmente se fijan las condiciones para el ejercicio del derecho de admisión, que deberá ser utilizado como instrumento eficaz para impedir la violencia y las alteraciones del normal desarrollo de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas, nunca como excusa para el ejercicio de la arbitrariedad y la discriminación en locales que, por su naturaleza, están abiertos al público.

En materia de suelo y urbanismo han sido dictadas dos leyes: la Ley 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo (consta de 11 artículos y tiene explícitamente como objetivo «cubrir temporalmente la limitada quiebra de la cobertura legal formal de la ordenación urbanística y su gestión» a consecuencia de la polémica sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997) y la Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid, por medio de la cual se crea un régimen de vivienda distinto de los existentes hasta entonces, la denominada «vivienda con protección pública».

Ha de hacerse asimismo mención en este apartado a la Ley 12/1997, de 4 de junio, reguladora de las actuaciones inspectoras y de la potestad sancionadora en materia de depósito de fianzas de arrendamientos de la Comunidad de Madrid, que regula tales extremos en relación con la obligación del depósito de las fianzas derivadas de los contratos de arrendamiento de finca urbana que se destinen a vivienda o a uso distinto del de vivienda, así como las que se exijan a los usuarios de suministros o servicios complementarios o accesorios de dichas fincas.

E) Además de las leyes clasificadas y relacionadas hasta ahora, se han aprobado asimismo por la Asamblea de Madrid en este año otros textos legislativos que introducen modificaciones parciales en disposiciones legales anteriores. Se trata de la Ley 7/1997, de 17 de febrero, de modificación de la Ley 12/1996, de ayudas a las víctimas de terrorismo, de la Ley 11/1997, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, en los aspectos relativos a la financiación y explotación de las mismas, así como a la función de vigilancia y control, y de la Ley 13/1997, de 16 de junio, de modificación de la Ley 13/1995, de 21 de abril, de regulación del uso de la informática en el tratamiento de datos personales por la Comunidad de Madrid. Asimismo, la anteriormente mencionada Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, articula diversas reformas parciales de leyes precedentes que han quedado igualmente reseñadas con anterioridad.

El Reglamento Parlamentario de la Asamblea de Madrid

Aunque a los efectos del art. 161.1.a de la Constitución el Reglamento de la Asamblea de Madrid puede ser considerado como disposición normativa con fuerza de ley, es lo cierto que formalmente no es una ley ordinaria más, y tampoco lo es desde una perspectiva política toda vez que goza de una importancia institucional mucho mayor. Es por ello que, a los efectos de este Informe, dedicamos un apartado especial al análisis de su contenido.

Aprobado en la sesión extraordinaria de la Cámara de 30 de enero de 1997, el propósito principal del nuevo Reglamento, que deroga el anterior de 18 de enero de 1984, ha sido actualizar y normalizar la principal norma organizativa y de funcionamiento de la Asamblea de Madrid después de trece años de vigencia de la anterior, lo que de por sí justificaba una revisión total de ésta. A tal fin, se incorporan al nuevo texto las regulaciones con incidencia en la organización y funcionamiento de la Cámara impropiaamente contenidas hasta entonces en otras leyes (por ejemplo, en materia de estatuto jurídico de los Diputados, de control de la Administración institucional autonómica, o de relaciones con otras instituciones -Defensor del Menor, Tribunal de Cuentas-, etc...); asimismo se han incluido en el articulado del nuevo Reglamento el contenido de las Resoluciones de la Presidencia dictadas al amparo del anterior (sobre organización y funcionamiento de las Mesas de las Comisiones, sobre tramitación de comparecencias en Comisión, sobre períodos de sesiones, etc...) y la mayor parte de las prácticas parlamentarias consolidadas bajo la vigencia del mismo (debates monográficos, declaraciones institucionales, etc...). Finalmente, se han subsanado algunas deficiencias aplicativas que el texto reglamentario anterior propiciaba o que habían generado

mayores dificultades prácticas. Desde este punto de vista el nuevo Reglamento de la Asamblea de Madrid supone una mejora técnica indudable respecto del precedente, tanto en la ordenación sistemática de la materia, como en el tratamiento normativo de la misma. Pero, además, se han incorporado a la nueva norma algunas novedades sustantivas que convendría destacar. Así, por ejemplo, en relación con el régimen de los Grupos Parlamentarios, se pretende limitar los perturbadores efectos políticos del tránsito de uno a otro disponiendo que, el abandono del Grupo Parlamentario de origen supondrá la incorporación automática del Diputado al Grupo Parlamentario Mixto durante el tiempo que reste de Legislatura. El estatuto jurídico de los Diputados experimenta asimismo alguna modificación relevante, toda vez que, frente al régimen precedente, se prevé genéricamente la percepción por los parlamentarios de una «asignación económica suficiente», con el fin de preparar el texto reglamentario de forma idónea para suprimir el actual sistema de percepción de dietas, una vez se haya reformado el Estatuto de Autonomía en los extremos que afectan a la cuestión. Las Comisiones Permanentes, salvo las que expresamente se mencionan en el Reglamento, serán creadas por el Pleno al inicio de cada Legislatura para el tiempo que ésta dure, lo que garantiza una mayor flexibilidad en la estructura organizativa de las Comisiones, antes rígidamente definida desde el Reglamento, y lograr así su mejor adaptación a los cambios en la estructura departamental del Consejo de Gobierno. Una innovación relevante se introduce respecto de la posible constitución de Comisiones de Investigación, toda vez que ésta se acuerda por la Mesa de forma directa, con la simple iniciativa de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea. Se institucionalizan y regulan asimismo las preguntas de contestación oral ante el Pleno dirigidas al Presidente del Consejo de Gobierno, que pueden ser formuladas por cualquier Diputado.

La Proposición de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía

Sin duda alguna la labor normativa más relevante llevada a cabo por la Asamblea de Madrid durante el año 1997 ha sido la elaboración y aprobación de la Proposición de Ley 4/97, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, culminando la propuesta formulada por el Presidente autonómico en el discurso pronunciado ante la Asamblea en septiembre de 1996 con ocasión del Debate sobre el estado de la Región.

El Estatuto hasta hoy vigente es uno de los últimos frutos del proceso de implantación del Estado de las Autonomías tras los Acuerdos Autonómicos de 1981, siendo finalmente aprobado por las Cortes el 25 de febrero de 1983. Su contenido, en consecuencia, se acomodó a las pautas y limitaciones fijadas en tales acuerdos, máxime si se tiene en cuenta que, excepcionalmente, su proceso de elaboración tuvo como punto de partida una Ley Orgánica de las Cortes Generales en la que, por motivos de interés nacional, se acordó la constitución de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial (en suma, el proceso autonómico madrileño tuvo como fundamento el art. 144.c de la Constitución y no el habitual entonces del art. 143, rasgo al que el texto hasta hoy vigente no hacía alusión, contrastando con la proposición que a continuación se analizará que, curiosamente, en su art. 1 parece querer hacerse eco de esta circunstancia).

Desde su entrada en vigor el Estatuto ha sido objeto de dos puntuales procesos de reforma: el primero en 1991 para acomodarse a la LOREG en cuanto a unificar la celebración de elecciones autonómicas el cuarto domingo de mayo cada cuatro años; el segundo para aumentar el techo competencial de la Comunidad en línea con los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 y la L.O. 9/1992 de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución (algo que, según se acaba de indicar, no era del todo exacto en relación a la C.A. de Madrid).

El presente proceso de reconfiguración de la autonomía madrileña representa por tanto la primera ocasión en que la C.A. de Madrid no se ve compelida o limitada por una previa decisión formal del legislador estatal o por un acuerdo explícito a nivel nacional de los grandes partidos. En efecto, sin perjuicio de que varios grupos incorporaron propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía en sus programas electorales de las elecciones madrileñas de 1995, corresponde al Presidente de la Comunidad, Sr. Ruiz Gallardón, en el debate 1996 antes citado, formular la primera propuesta en sede parlamentaria en tal sentido, propuesta que fue aceptada por los grupos representados en la Cámara, quedando plasmada esta en la Resolución nº 1 de las entonces aprobadas. Durante el último trimestre de 1996, sin embargo, dicha cuestión pareció quedar «aparcada», toda vez que el texto elaborado por el Presidente a principios de noviembre no pareció satisfacer a los representantes del Partido Socialista e Izquierda Unida. Será ya en 1997, en el curso de diversas reuniones informales que se inician en los primeros días de febrero y culminan el 19 de noviembre, donde se irán limando las asperezas entre los tres grupos parlamentarios, sobre la base de ir renunciando cada uno de ellos a diversas propuestas (entre otras, el reconocimiento en el nuevo texto del Estatuto de la cesión del 30% del IRPF, la reforma sustancial del sistema electoral, un mayor reconocimiento de un régimen de capitalidad para Madrid o la creación de un Defensor del Pueblo de ámbito autonómico). Solo una vez alcanzado el acuerdo político, como ya más atrás apuntábamos, se dará paso a la tramitación parlamentaria del tema, quedando aprobada formalmente la Proposición de Ley de Reforma del Estatuto el 5 de diciembre de 1997 por unanimidad; seis días después se designarán los tres diputados (uno por grupo) que se encargarán de su defensa en el debate de toma en consideración en la Cortes Generales. En el momento de escribir estas líneas dicho debate no se ha producido.

El texto aprobado el 5 de diciembre, bien que no definitivo, representa un significativo avance de lo que será el contenido del futuro Estatuto de Autonomía de Madrid y, por tanto, merece una breve glosa.

Por de pronto hay que comenzar constatando que, si como todo parece indicar la proposición sale adelante, estamos en presencia de una reforma cuantitativamente importante del texto del 83, por cuanto afecta en mayor o menor grado a la casi totalidad de sus preceptos. Formalmente, sin embargo, se sigue la pauta de las reformas aragonesa y canaria en cuanto que sólo se recogen los preceptos nuevos o aquellos cuya redacción se ve modificada (esto es, no se hace una especie de texto refundido) en congruencia con el carácter del texto aprobado que traduce una mera proposición de reforma y no la plenitud de la potestad legislativa; es de destacar, en todo caso, que, pese a los riesgos que en el aspecto técnico entraña ese modo de actuar (y de lo que son una buena expresión las reformas

aragonesa y canaria), en la presente ocasión no se perciben deficiencias técnicas de encaje de la reforma con el texto antiguo.

De otro lado, sin perjuicio de lo que mas adelante se diga, hay que indicar inmediatamente a continuación, por un lado que en el plano político el proceso de reforma está presidido por la moderación y la prudencia (o, lo que es lo mismo, no incurrir en ningún exceso autonomista o de partido), y por otro que, congruentemente con lo anterior, el nuevo texto estatutario que sale de la reforma no establece un sistema institucional sustancialmente distinto del actualmente existente.

En todo caso no conviene tampoco desdeñar el alcance de la reforma. Cinco son los aspectos mas significativos del contenido de la propuesta.

A) De un lado buena parte de la reforma está ordenada a incorporar mejoras técnicas, a veces incluso de mera redacción, en el viejo texto habida cuenta de la evidente consolidación de la autonomía madrileña, procurando alcanzar un cuerpo normativo mas sistemático y coherente. Así, a título de ejemplo, amén del cambio de denominación del Consejo de Gobierno que pasa a denominarse más simplemente Gobierno, se fijan los límites del territorio de la Comunidad por referencia a la provincia de Madrid y no en atención al territorio de los municipios (art. 2), se emplea la expresión «concluya» en vez de la de «convenga» al aludir a los acuerdos de cooperación que «concluya la Comunidad de Madrid» (art. 16.3.k), o se arbitra la posibilidad de que el legislador pueda alterar la «vacatio legis» en supuestos concretos en tanto que el primitivo texto se limitaba rígidamente a indicar que las leyes entraban en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad (art. 40.1). Sin perjuicio de que en la mayor parte de las ocasiones tales reformas merezcan un juicio positivo, tampoco faltan sin embargo algunas reformas carentes de sentido o guiadas por la idea de plasmar cuestiones que, al menos desde una perspectiva jurídica, parecen de todo punto irrelevantes o de dudosa corrección desde la perspectiva de la técnica legislativa. Particularmente expresivo de esto último es el comienzo del nuevo artículo 1 en donde, buscando elementos de diferenciación de otros procesos de reforma estatutaria en otras CCAA y en alusión al origen de la autonomía madrileña en el art. 144 CE se dice «Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares...» o el nuevo aptdo. 4 del artículo 7 que reproduce literalmente el art. 9.2 de la Constitución.

B) Un segundo núcleo de reformas están inspiradas por incorporar o mejorar algunas de las reformas legislativas o estatutarias que se han producido en el curso de estos catorce años de autonomía madrileña. Así por ejemplo el nuevo artículo 4 en que se establece cómo es la bandera de la Comunidad de Madrid tal como había ya hecho la Ley de la Asamblea de Madrid 2/1983 o se declara fiesta de la Comunidad el día dos de mayo según ya había fijado la Ley de la Asamblea de Madrid 8/1984. Con todo, sin duda lo mas relevante en este segundo apartado es el nuevo tratamiento que el texto estatutario realiza de la disolución de la Asamblea intentando conjugar las dos posibilidades de disolución actualmente previstas, la automática y la discrecional en manos del Presidente de la Comunidad. Como es sabido la versión inicial del Estatuto nada decía de modo explícito acerca de la disolución de la Asamblea como potestad discrecional

en manos del Presidente de la Comunidad. Sin embargo, los problemas de gobernabilidad surgidos en 1989 aconsejaron al entonces Consejo de Gobierno socialista a promover la elaboración de una ley que contemplase tal posibilidad, si bien el mandato de la nueva Asamblea se prolongaría tan solo hasta la fecha en que debiera haber concluido el mandato parlamentario precedente (Ley de la Asamblea de Madrid 5/1990, de 17 de mayo). Un año después la reforma del Estatuto Autonomía para acomodarlo a los criterios de unificación de las elecciones autonómicas previamente fijados en la LOREG parecía restringir aun más las posibilidades de una prerrogativa presidencial de disolución y, en todo caso, dejaban el régimen jurídico de esta cuestión en el ordenamiento autonómico madrileño inspirado en criterios contrapuestos. El nuevo Estatuto da un tratamiento global a esta cuestión, mantiene las dos modalidades de disolución parlamentaria, pero somete la disolución discrecional en manos del Presidente de la Comunidad a una serie de limitaciones que parecen razonables (art. 21.2 del nuevo texto).

C) Probablemente sea el reforzamiento de la posición institucional de la Asamblea, junto con el establecimiento de unos nuevos criterios de asunción de competencias por la Comunidad que se analizarán mas adelante, los dos objetivos por excelencia de la presente proposición de reforma estatutaria y sobre la que mas sintonía había entre los tres grupos parlamentarios que han participado en su gestación (PP, PSOE e IU); así se colige tanto de las afirmaciones realizadas por el Presidente de la Comunidad en el discurso de septiembre de 1996 en que esta propuesta inicio su andadura, como de las manifestaciones vertidas a lo largo de 1997 por los portavoces de los tres grupos parlamentarios que han sacado adelante la proposición.

La idea central que ha presidido la propuesta de reforma en este punto ha sido conferir a la Asamblea de Madrid unos perfiles mas nítidamente parlamentarios, suprimiendo las barreras que contenía la actual versión del Estatuto, fruto de los Acuerdos Autonómicos de 1981. A tal efecto, el nuevo texto, como novedades mas significativas, consagra el deber general de colaboración con la Asamblea de cualesquiera autoridades y funcionarios (art. 11.1), impone a los parlamentarios la promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y el Estatuto como requisito para adquirir la condición plena de diputado (art. 11.2), opta por la retribución fija (y no mediante dietas) como criterio de retribución de los diputados (art. 11.3), amplía notablemente el período de sesiones (art. 14.1), potencia la función parlamentaria de control comisionando al Reglamento de la Cámara para que establezca «las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones (art. 16.2) y, por último, amplía el ámbito de la Asamblea en orden a la recepción de la información que facilite el Gobierno de la Nación sobre tratados y convenios internacionales y proyectos de normativa aduanera (art. 16.3.l), a la fijación de la previsiones de índole política, social y económica que haya de suministrar la Comunidad al Gobierno de la Nación para la elaboración del proyecto de planificación (art. 16.3.m) y a la aprobación de planes generales de fomento relativos al desarrollo económico de la Comunidad de Madrid (art. 16.3.n).

D) El otro gran objetivo del proyecto de reforma estatutaria es, como ya ha

quedado dicho, una revisión de los criterios de asunción de competencias por la Comunidad. Dicha revisión tiene como finalidad más inmediata ampliar el techo competencial más allá de los márgenes alcanzados con la reforma de 1994; sin embargo la reforma lleva también a cabo una total reconsideración de los criterios y expresiones con los que venía operando la asignación de competencias. Así en el texto todavía vigente el máximo título competencial en favor de la Comunidad recibía el calificativo de «competencia plena», en una especie de rechazo por el empleo de la expresión «competencias exclusivas» (al margen, obviamente, de las consecuencias interpretativas que de ello se pudiesen derivar) pese a que comprendía facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas (art. 26); un segundo bloque competencial estaba integrado por aquellas materias en las que correspondía a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que en la misma se establezca (art. 27); en tercer lugar el Estatuto encomendaba a la Comunidad de Madrid la función ejecutiva en determinadas materias (art. 28); y por último, sin perjuicio de las cláusulas de apertura al futuro que otros preceptos pudieran contener (art. 29), el art. 30 determinaba las competencias de la Comunidad en materia de educación. El nuevo texto estatutario en ciernes mantiene sin alterar este último precepto y las competencias en educación allí previstas, pasando ahora a ser art. 29, y reforma sustancialmente los otros tres preceptos mencionados siguiendo el criterio general de asunción de competencias que ya el pasado año empleara el renovado Estatuto de autonomía de Canarias. En consecuencia, el nuevo art. 26 enumera las competencias exclusivas en sentido estricto de la Comunidad madrileña (esto es, facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas), las competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y proclama, a título de principio, la participación de la Comunidad de Madrid en la gestión del sector público estatal en los casos y actividades que procedan; el art. 27 enumera las materias en las que la Comunidad ostenta el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado; y, finalmente, el art. 28 recoge las materias en las que la Comunidad de Madrid asume la competencia de ejecución.

Toda esta reelaboración tiene como más significativa consecuencia la ampliación de competencias de la Comunidad de Madrid en diversas materias. Las principales innovaciones en cuanto a títulos competenciales se refiere serían las siguientes:

- La Comunidad asume ahora con el carácter de competencias exclusivas la creación y supresión de municipios, el tratamiento singular de las zonas de montaña, las denominaciones de origen (respecto a la que hasta ahora solo detentaba competencias ejecutivas), la promoción y ayuda a la tercera edad, la protección y tutela de menores y la promoción de la igualdad respecto a la mujer. Asimismo asume la competencia exclusiva en materia de comercio interior (antes sólo ostentaba funciones ejecutivas) en el marco de las bases y la ordenación de la actividad económica general.

- La Comunidad asume igualmente competencias de desarrollo de la legislación básica del Estado en el sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, la protección del medio ambiente y la regulación, creación y mantenimiento de su propia televisión, radio y prensa.

– Quedan igualmente incorporadas al elenco de competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, los aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado y el transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad de Madrid.

– Finalmente, en relación con competencias en materia de Administración de Justicia, amén de reactualizar la cláusula subrogatoria en favor del Consejo de Gobierno que ya existía en el antiguo artículo 50, un nuevo apartado de dicho precepto convoca al Gobierno autonómico y a la Asamblea para que coadyuven «en la organización e instalación de los Tribunales y Juzgados, con sujeción en todo caso a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

E) El quinto y último bloque de reformas introducidas por el nuevo Estatuto se refieren a la incorporación al sistema autonómico de nuevas instituciones. Es éste el bloque temático en el que la proposición de reforma parece haber ido dejando más jirones a lo largo de su gestación, de tal modo que en su resultado final sólo podemos apreciar la creación de una Cámara de Cuentas, que asumirá el control económico y presupuestario de la Comunidad. Su composición y funciones serán reguladas por ley de la Asamblea.

Potestad reglamentaria

De entre los casi dos centenares de Decretos aprobados por la Comunidad de Madrid durante 1997, sólo una pequeña parte de los mismos encierra contenidos reglamentarios propiamente tales y, en la mayoría de los casos, se trata de normas reglamentarias de alcance meramente organizativo o procedimental, como sucede con los Decretos 27/1997, de 6 de marzo, por el que se regulan las Cartas de Servicios, los sistemas de evaluación de la calidad y los premios anuales a la excelencia y calidad del servicio público de la Comunidad de Madrid, y 113/1997, de 18 de septiembre, por el que se aprueban las competencias y la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, o del singular Decreto 152/1997, de 6 de noviembre, de creación de la Comisión de Coordinación para la introducción de la moneda única.

Es probable que la frecuencia con la que se regulan materias puramente reglamentarias en leyes formales haya incidido nuevamente este año, de manera especialmente intensa, en esta circunstancia. Repárese, por ejemplo, en que el servicio público de atención de urgencias 1-1-2, objeto antes del Decreto 168/1996, pasa a ser regulado ahora por la Ley 25/1997, de 26 de diciembre; o en que la materia regulada por el Decreto 112/1996, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares, se incorpora parcialmente a la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Entre los Decretos de marcado carácter normativo debería destacarse sin embargo el Decreto 43/1997, de 13 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de las ayudas en materia de vivienda con protección pública y rehabilitación con protección pública del Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid

1997-2000, dictado en desarrollo de la Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid. También el Decreto 115/1997, de 18 de septiembre, por el que se establecen la planificación farmacéutica, los criterios de valoración de 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. O, finalmente, el Decreto 124/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria.

Actividad político-institucional

La vida política madrileña en el ámbito autonómico, ya ha quedado dicho, ha estado marcada por la normalidad institucional y la continuidad con respecto a períodos precedentes, sin que tales notas caracterizadoras se hayan visto alteradas por la elaboración de dos textos normativos de tanto calado político-institucional como el nuevo Reglamento de la Asamblea y la proposición de ley de reforma estatutaria, ambos ya analizados.

Durante 1997 el Consejo de Gobierno ni ha modificado su composición ni han variado sus apoyos parlamentarios.

La actividad parlamentaria no legislativa, por su parte, ha discurrido igualmente por los mismos cauces que en años anteriores. Los grupos parlamentarios no han sufrido alteración, los parámetros de la actividad de control son sustancialmente coincidentes con los de años pasados (salvo en lo referente a un notable aumento de las Preguntas escritas), han vuelto a celebrarse Debates monográficos como era habitual con anterioridad a 1995, ahora ya con una explícita regulación en el nuevo Reglamento (concretamente se han celebrado dos que han versado sobre «La política general del Consejo de Gobierno en materia hospitalaria» y «La política general del Consejo de Gobierno en relación con el Ente Público Radio Televisión Madrid»), explícita previsión en el nuevo Reglamento que también han obtenido la otra práctica parlamentaria institucionalizada en estos pasados años, las Declaraciones institucionales aprobadas por el Pleno de la Asamblea, si bien este año no se ha aprobado ninguna. Novedoso en el aspecto parlamentario, que no en la actividad política general desde la llegada del nuevo equipo de gobierno, es la importancia conferida a los denominados «Planes» como cauce para el establecimiento de las líneas directrices básicas de actuación en un determinado sector, adscribiendo incluso recursos para tal efecto; durante 1997 la Asamblea ha analizado y aprobado los siguientes Planes: «Documento de Bases del Plan de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid», «Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Madrid en el marco del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid», «Plan plurianual de Promoción del Sector Agropecuario» y «Plan plurianual de Artesanía Madrileña». Por otro lado, en cuanto que se trata de un comisionado de la Asamblea, hay que de hacer alusión a la inusitada presencia en los medios de comunicación pública del Defensor del Menor, a veces incluso con cuestiones relativamente alejadas de su estricta función (por ej. dificultades presupuestarias de la institución o retraso en la aprobación por la Asamblea de su Reglamento orgánico).

No obstante, y al igual que en años anteriores, el más importante acontecimiento en el marco de la actividad parlamentaria no legislativa ha sido el Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), celebrado los días 2 y 3 de octubre. En la presente ocasión, sin embargo, tanto el discurso del Presidente como las intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios no ofrecieron temas de orden institucional dignos de ser reseñados; al igual que el pasado año, y al margen del debate político propiamente dicho, nuevamente los temas de financiación autonómica, la propuesta de numerosos planes por el Presidente y la denuncia de ciertos retrasos en la presentación de proyectos de ley prometidos por el Consejo de Gobierno parecen ser las cuestiones más inmediatamente institucionales que hicieron acto de presencia en el debate.

Transferencia de nuevas competencias

A lo largo del año 1997 no ha culminado ningún nuevo proceso de transferencias, lo que no ha sido obstáculo para que el tema haya estado reiteradamente presente en la vida política de la Comunidad de Madrid. Durante todo el año los traspasos correspondientes a Educación no universitaria han sido tema recurrente para el Consejo de Gobierno, para los grupos de la oposición y para los medios de comunicación dadas las desavenencias entre la Consejería de Educación y las autoridades del Ministerio acerca del importe presupuestario que corresponde a tales transferencias. En el momento de escribir estas líneas el tema sigue sin resolver.

También en relación con el transferencia de nuevas competencias hay que apuntar el compromiso adquirido por el Presidente Ruiz Gallardón en el sentido de que, una vez transferidas las competencias educativas, promoverá el proceso de traspaso en materia de Administración de Justicia en lo referente a medios materiales, personales y económicos sobre la base de la cláusula subrogatoria que en dicha materia se contiene en el art. 50 (en el futuro art. 49.1) del Estatuto de Autonomía («corresponde al Consejo de Gobierno ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno de la Nación»), dados los efectos habilitantes que dicha cláusula ostenta directamente y por sí misma, tal como ha sido interpretada en supuestos similares por el Tribunal Constitucional.

Temas controvertidos

El último punto a reseñar a la hora de glosar los aspectos más significativos de la actividad de la Comunidad de Madrid durante 1997 es el conjunto de temas que han sido objeto de tensión, controversia o disputa durante dicho período, apartado que en la presente ocasión tiene cierto interés por cuanto permite confirmar la reiterada búsqueda de espacios públicos de gestión en favor de la paulatina consolidación de las instancias autonómicas madrileñas, y ello pese a la coincidencia de partido entre las mayorías gobernantes a nivel estatal, autonómico y municipal. En ocasiones esos puntos de tensión se han limitado a un

cruce de declaraciones, lo que no deja de tener interés en determinados supuestos en la medida en que representa una cierta fricción institucional por asumir, en cuanto instancia de gobierno, ciertas cuestiones; así este ha sido el caso en relación con el Ayuntamiento de Madrid-capital respecto a la eventual candidatura olímpica de Madrid o con el Gobierno de la Nación en relación con la subida de las tarifas del transporte prevista para 1998. Pero en otras ocasiones esas disputas han tenido incluso su materialización en disputas formalmente competenciales y, por tanto, de calado más inmediatamente institucional. Son particularmente relevantes entre estas últimas, en relación con el Ayuntamiento de Madrid el intento por sacar adelante un proyecto de Ley de Capitalidad (inicialmente elaborado por la Comunidad y remitido al Ayuntamiento donde se halla estancado por falta de respuesta de este último), la polémica acerca del papel de la Comunidad en la aprobación del Plan General de Urbanismo para Madrid como consecuencia del ejercicio por el Consejo de Gobierno de la facultad de modificar el Plan en su fase de aprobación por la Comunidad (dicha polémica constituyó el tema central de debate de la vida autonómica madrileña durante el primer trimestre del año toda vez que el Consejo apuró los 4 meses legalmente previstos para dicha aprobación) o la decisión del gobierno regional de impugnar el concurso aprobado por el Ayuntamiento de Madrid para conceder el suministro de gas natural en los nuevos barrios de Madrid; en estas dos últimas ocasiones terminaron prevaleciendo las competencias autonómicas en la cuestión. Con el Gobierno de la Nación el motivo de tensión de mayor interés desde esta perspectiva estrictamente jurídica es el suscitado con el Ministerio de Educación y Cultura respecto a la instancia competente para ejercer el protectorado sobre la Fundación Teatro Lírico, controversia que terminó planteándose formalmente como conflicto positivo de competencias a principios de marzo de 1997 ante el Tribunal Constitucional, conflicto obviamente todavía pendiente de resolución.

Todo lo contrario cabe afirmar respecto a los puntos de fricción entre la mayoría gobernante en la Región y los grupos políticos de la oposición que, en muy escasa medida, han encontrado temas y propuestas que tengan repercusión en la opinión pública, mas allá de puntuales denuncias mas anecdóticas que relevantes: financiación por la Comunidad de un peculiar curso sobre el aceite de oliva, retraso en el comienzo de las sesiones parlamentarias en el mes de septiembre por desavenencias de calendario, deficiente funcionamiento de determinadas Agencias creadas por ley o el encomendar la presidencia de la sociedad regional de inversiones «Capital y Riesgo» al presidente de CEIM, son algunas de las cuestiones que han sido objeto de debate político; por encima de todas, no obstante, el debate sobre el Presupuesto regional, y sus altos niveles de endeudamiento, es sin duda el momento en el que la oposición ofreció una posición mas sólida. Los problemas de orden interno que afectan a los partidos de la oposición, particularmente intensos en lo que se refiere a Izquierda Unida, probablemente estén en la base de ese talante en la oposición parlamentaria.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 103

Composición a 31-XII-1997:

Popular: 54

Socialista: 32

Izquierda Unida: 17

Estructura del Consejo de Gobierno

Presidente: Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez

Número de Consejerías: 7

Presidencia: Jesús Pedroche Nieto

Hacienda: Antonio Beteta Barreda

Economía y Empleo: Luis Blázquez Torres

Obras Públicas., Urbanismo y Transportes: Luis E. Cortés Muñoz

Sanidad y Servicios Sociales: Rosa Posada Chapado

Educación y Cultura: Gustavo Villapalos Salas

Medio Ambiente y Desarrollo Regional: Carlos Mayor Oreja

Tipo de gobierno

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que le apoyan: Partido Popular, 54 Diputados

Composición del Consejo de Gobierno: Homogéneo PP

Cambios en el Consejo de Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 7

Preguntas tramitadas:

Orales en Pleno: 125

Orales en Comisión: 42

Escritas: 1.218

Mociones aprobadas: 5

Proposiciones no de ley aprobadas:

En Pleno: 17

En Comisión: 1

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 3

Debates y resoluciones más importantes:

Durante el año 1997 se han celebrado en el Pleno de la Asamblea de Madrid dos «debates monográficos», fórmula ésta originariamente surgida de la práctica parlamentaria de la Cámara, que el nuevo Reglamento, aprobado este año, institucionaliza formalmente, y a resultas de los cuales se han aprobado diversas Resoluciones. Estos debates han versado sobre la «política general del Consejo de Gobierno en materia hospitalaria» (DSAM núm. 411, de 23 de mayo de 1997; BOAM núm. 109, de 12 de julio de 1997), el primero, y sobre la «política general del Consejo de Gobierno en relación con el Ente Público Radio Televisión Madrid» (DSAM núm. 500, de 21 de noviembre de 1997; BOAM núm. 138, de 4 de diciembre de 1997), el segundo.

Se han debatido asimismo durante 1997 en el Pleno de la Asamblea de Madrid algunos Planes y Programas del Consejo de Gobierno de especial importancia, respecto de los cuales la Cámara tuvo ocasión de manifestar su criterio en diversas Resoluciones. Se trata del «Documento de Bases del Plan de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid» (BOAM núm. 106, de 22 de mayo de 1997), del «Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Madrid en el marco del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid»

(BOAM núm. 94, de 3 de abril de 1997), del «Plan plurianual de Promoción del Sector Agropecuario» (BOAM núm. 106, de 22 de mayo de 1997), y del «Plan plurianual de Artesanía Madrileña» (BOAM núm. 106, de 6 de julio de 1997).

Finalmente, se ha celebrado en el Pleno de la Asamblea de Madrid durante este año el correspondiente debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («debate sobre el estado de la Región») (DSAM núm. 445, de 2 y 3 de octubre de 1997), como consecuencia del cual fueron aprobadas diferentes Resoluciones sobre diversas materias de relevancia regional.

Reformas del Reglamento parlamentario

En 1997, ha sido aprobado el nuevo Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997 (BOAM núm. 82, de 31 de enero de 1997; BOCM núm. 36, de 12 de febrero de 1997). La nueva disposición reglamentaria deroga expresamente el anterior Reglamento de la Asamblea de Madrid de 18 de enero de 1984, así como las normas interpretativas, supletorias y de desarrollo dictadas al amparo de éste.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Según Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 18 de noviembre de 1997 se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid (B.O.A.M. nº 135 de 18/11/97).