

La Asamblea de Madrid (1992-1997)

Sumario: I. EL CONTEXTO DE TRANSICIÓN DE LA ASAMBLEA ENTRE 1992 Y 1997.—1.1. Las elecciones autonómicas de 1995.—1.2. Las reformas del Estatuto de Autonomía.—1.3. La reforma del Reglamento de la Asamblea.—II. LAS CONSTANTES DEL PERÍODO 1991-1997 EN LA ASAMBLEA.

Resulta muy difícil (de una legitimidad más que cuestionable y de una osadía justamente reprobable) reflexionar y escribir sobre el período de vida de una institución, como la Asamblea de Madrid entre 1992 y 1997, cuando han transcurrido ya más de cinco años desde aquellas fechas y, sobre todo, cuando se reflexiona y se escribe desde una posición personal y un entorno profesional de actividad que abre una mayor distancia aún con la realidad actual y cotidiana de la Cámara.

Si alguna disculpa merece este irresponsable atrevimiento, debería buscarse en el sincero deseo de atender dignamente la amable invitación cursada a este propósito desde la Secretaría General de la Asamblea con motivo de la conmemoración del vigésimo aniversario de la Cámara, y en la justa correspondencia que es debida a una institución en la que tuve el honor y la ocasión de servir profesionalmente desde esa misma Secretaría General durante aquellos años.

No espere, por tanto, el lector de esta líneas ningún riguroso o sistemático análisis de profundidad o sutileza jurídicas sobre la posición institucional de la Asamblea en ese período de tiempo; puesto que, por las razones apuntadas, no hallará más que el relato que surge de un esforzado intento de ordenar, con el apoyo de datos objetivos elementales, algunos recuerdos sobre la vida y acontecimientos de la Asamblea entre 1992 y 1997, junto con algunas reflexiones personales al respecto más deshilvanadas aún si cabe.

I. EL CONTEXTO DE TRANSICIÓN DE LA ASAMBLEA ENTRE 1992 Y 1997

A mi juicio, los años que transcurren entre 1992 y 1997 representan una etapa de transición en la Asamblea. Culminado básicamente el proceso

* Secretario General de la Asamblea de Madrid entre el 1 de octubre de 1992 y el 4 de marzo de 1997. Letrado del Parlamento de La Rioja.

de institucionalización del sistema político autonómico madrileño y su desarrollo normativo esencial, se producen en este período de tiempo acontecimientos relevantes que propician el tránsito hacia una nueva fase temporal en la vida de la Cámara, que se desarrollará durante los años siguientes y se caracterizará por el asentamiento institucional y el desarrollo efectivo de las capacidades de gestión de las competencias propias. En la Comunidad de Madrid se consolida en este período de tiempo, paulatina e insensiblemente, una peculiar forma de entender el sistema autonómico, que elude su justificación por razones de legitimidad histórica, identidad regional o «hechos diferenciales», y pretende hallarla en su propia concepción 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 Autónoma. Este característico entendimiento de las instituciones autonómicas madrileñas se traslada además formalmente al discurso político institucional y se hace explícito en la IV Legislatura, cuando, desde la Presidencia del Gobierno y desde los Grupos Parlamentarios de la Asamblea, se justificó unánimemente la existencia misma de la Comunidad de Madrid en la especial ocasión que brindaba el debate parlamentario de la reforma estatutaria de 1997, por su cercanía a las necesidades cotidianas de los madrileños y su eficacia y eficiencia en la gestión administrativa de los problemas ciudadanos, invocando como método para la consecución de estos objetivos el consenso estatutario, entendido no ya como una condición política, sino como una condición institucional de la Comunidad de Madrid que garantiza su estabilidad futura.

En estos años tiene lugar, por ejemplo, tras las elecciones autonómicas de 1995, el paso de la III a la IV Legislatura y, con ello, un cambio significativo en el equilibrio de fuerzas políticas en la Asamblea. En efecto, tras los comicios regionales citados, no sólo se conforma nuevamente una mayoría parlamentaria absoluta (circunstancia ésta que sólo se había conocido en la Asamblea durante la I Legislatura), sino que, además, la nueva composición de la Cámara determinará por primera vez un cambio en el signo político del Gobierno regional y de la Presidencia de la Comunidad Autónoma.

Durante este mismo período de tiempo, se aprueban dos propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía (1993 y 1997) orientadas en ambos casos hacia la ampliación progresiva de las competencias autonómicas hasta alcanzar los niveles más elevados de autogobierno entre las Comunidades Autónomas de análoga tipología política.

Se aprueba asimismo un nuevo Reglamento de la Asamblea (1997), que sustituye íntegramente al anterior, con una innegable vocación de futuro y la pretensión de recoger las experiencias de la vida parlamentaria regional durante los mandatos precedentes, así como dos reformas específicas de la legislación electoral autonómica, sancionadas ambas en el año 1995.

En fin, si esta transición hacia la consolidación institucional y competencial de la Asamblea pudiera simbolizarse en algún hecho singular, podría

ser éste el traslado de la sede de la Asamblea desde el entrañable pero precario caserón de la calle de San Bernardo al nuevo edificio de Vallecas.

Son éstos acontecimientos relevantes en la vida de la Asamblea ocurridos durante los años que consideramos y que, por tanto, merecerían un tratamiento algo más detallado.

1.1. Las elecciones autonómicas de 1995

Como se ha señalado anteriormente, las elecciones autonómicas de 28 de mayo de 1995 marcan el tránsito entre la III y la IV Legislatura de la Asamblea. En los comicios regionales, el Partido Popular resultó vencedor, obteniendo el 51,7 por 100 de los sufragios, seguido por el Partido Socialista, que alcanzó el 30,2 por 100 de los votos y, como tercera fuerza política con representación parlamentaria, por Izquierda Unida, que consiguió el apoyo del 16,3 por 100 del electorado. Los grupos políticos representados en la Asamblea de Madrid serían, por tanto, en una y otra Legislatura, los mismos; sin embargo, el equilibrio de fuerzas entre éstos en el seno de la Cámara experimentó una alteración significativa tras las elecciones, con la consiguiente repercusión en el sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma.

Durante la III Legislatura, la Asamblea estuvo integrada por 101 escaños, 47 correspondían al Grupo Parlamentario Popular, 41 al Grupo Parlamentario Socialista y, los 13 restantes, al Grupo Parlamentario de Izquierda Unida. Sobre los 54 escaños que sumaban las fuerzas políticas de la izquierda en la Cámara se conformó una mayoría parlamentaria de apoyo a un Gobierno socialista monocolor bajo la Presidencia de Joaquín Leguina¹, articulada en torno a un programa común de gobierno, que se mantendría formalmente durante toda la Legislatura. Sin embargo, la precaria mayoría que proporcionó cobertura parlamentaria al Ejecutivo regional en esta Legislatura, aun manteniéndose formalmente subsistente, se debilitó sensiblemente durante los dos últimos años del mandato. El apoyo crítico que el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida garantizaba al Gobierno autonómico ya ofrecía síntomas de fragilidad en 1993, como lo demuestran las dificultades en la negociación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio económico siguiente antes de su entrada en la Asamblea, o la aprobación de la iniciativa legislativa regional para la reforma del Estatuto de Autonomía con el apoyo de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular y el voto en contra del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida. En 1994, las fisuras entre Gobierno autonómico y mayoría parlamentaria en la Asamblea se acrecentaron como consecuencia de las tensiones internas que comenzaron a apreciarse en el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (entre los partidarios de las tesis «oficialistas» y las «re-

¹ Izquierda Unida no participaría formalmente en el Gobierno autonómico, pero ocuparía la Presidencia de la Asamblea de la III Legislatura.

novadoras», corrientes a las que más tarde se sumaría la de los denominados «transversales»), de la mayor crispación que durante este año pudo constatare en el panorama político general y su influencia en la vida parlamentaria madrileña y, por supuesto, de la proximidad temporal del fin de la Legislatura y de las elecciones autonómicas con las que obviamente caducaba el programa común de gobierno que sostuvo al Ejecutivo regional durante todo el período de mandato.

Las consultas electorales autonómicas de 1995 trajeron consigo una importante modificación del escenario político en buena parte de las Comunidades Autónomas y, como se ha señalado, muy significativamente en la Comunidad de Madrid. De acuerdo con lo previsto en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía, el número de escaños de la Asamblea se incrementó en la IV Legislatura de 101 a 103, en función de la cifra de población de los padrones municipales a 1 de enero de 1994. La aludida victoria del Partido Popular en los comicios regionales le proporcionaron 54 escaños en la Asamblea, correspondiendo 32 al Partido Socialista y 17 a Izquierda Unida. La indiscutible mayoría parlamentaria absoluta del Partido Popular le permitió conformar un Gobierno homogéneo bajo la Presidencia de Alberto Ruiz-Gallardón con las suficientes garantías de estabilidad a lo largo de todo el mandato². Esta nueva situación no se producía en la Asamblea desde la I Legislatura (1983-1987), en la que el Partido Socialista contó con asimismo con una mayoría absoluta que le permitió conformar un Gobierno homogéneo.

1.2. Las reformas del Estatuto de Autonomía

Durante el período de tiempo objeto de análisis, la Asamblea intervino en dos procesos de reforma del Estatuto de Autonomía, iniciados, respectivamente, en 1993 y 1997, y culminados en ambos casos, al menos en lo que a su tramitación parlamentaria se refiere, en los inmediatos años posteriores³.

La primera reforma del Estatuto de Autonomía mencionada se desarrolló entre los años 1993 y 1994 y trajo causa de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 y de la Ley Orgánica 9/1992, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas, que abrieron un proceso de transferencia competencial a favor de las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 143 de la Constitución [algo que —en rigor y dicho sea incidentalmente— no era del todo exacto en relación con la Comunidad de Madrid, cuyo proceso de constitución se basó en las previsiones singulares del art. 144.c) de la Constitución]. La reforma estatutaria se formalizó a partir de la iniciativa regional nacida en 1993 de una proposición presentada

² La Presidencia de la Asamblea de la IV Legislatura correspondió también al Partido Popular.

³ Con anterioridad, el Estatuto de Autonomía había sido objeto de una primera reforma en 1991 para acomodar su contenido a las previsiones de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General en lo relativo a la unificación de la celebración de las elecciones autonómicas el cuarto domingo de mayo cada cuatro años.

a tal fin por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, que apoyaron la propuesta durante su tramitación en la Asamblea, con el voto contrario del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, que llegó a enmendar a la totalidad el texto presentado en la Cámara regional. La aprobación definitiva de la reforma estatutaria no se produce hasta principios de 1994 con su ratificación en el Congreso de los Diputados y en el Senado, con ocasión de cuya intervención tuvo lugar en aquellas fechas una de las primeras actuaciones de la entonces recién creada Comisión General de las Comunidades Autónomas. Los Decretos sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma que materializaron finalmente las transferencias competenciales se fueron dictando sucesivamente a lo largo de los años 1994 a 1996 y afectaron a una pluralidad de materias de muy heterogénea naturaleza (colegios profesionales; radiodifusión; casinos, juegos y apuestas; espectáculos; universidades; ejecución de la legislación laboral; cooperativas; fundaciones; asistencia y servicios sociales; ferias internacionales; cámaras de la propiedad urbana; cámaras agrarias; fondo estatal de garantía agraria; enseñanzas de graduado social; entre otras).

La segunda de las reformas estatutarias del período, de mayor entidad que la anterior, se inició en 1997, aprobándose definitivamente por las Cortes Generales en 1998. Es ésta una reforma que, a diferencia de la anterior, no viene formalmente predeterminada por un acuerdo entre partidos políticos a escala nacional o por una previa decisión del legislador estatal, sino que surge de la iniciativa autonómica, tanto en sentido formal como material. Efectivamente, la primera propuesta política de revisión del Estatuto de Autonomía se formuló por el Presidente del Gobierno madrileño con ocasión de la celebración del debate sobre el estado de la región de 1996 en el que se manifestó partidario de una revisión en profundidad de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que propiciara, de un lado, una elevación del techo competencial autonómico hasta niveles análogos a los de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución (con la excepción de la competencia relativa a la policía autonómica) y, de otra parte, una reforma del sistema institucional regional que, principalmente, acomodara el Estatuto y la posición de la Asamblea para atender adecuadamente las nuevas competencias (reforma ésta que se desarrollaría en paralelo a la modificación del Reglamento de la Cámara, entonces en curso). Esta propuesta será expresamente refrendada en todos sus términos mediante la correspondiente Resolución, aprobada con el respaldo de todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, a resultas del mencionado debate del estado de la región. Sin embargo, no será hasta finales del siguiente año, en concreto el 5 de diciembre de 1997, cuando, tras un largo proceso de negociación entre las fuerzas políticas representadas en la Cámara, se apruebe la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que la Asamblea remitirá a las Cortes Generales para su tramitación y definitiva aprobación el 7 de julio de 1998, es decir, ya fuera del período de consideración en este escrito.

Aunque el texto de la iniciativa de reforma estatutaria autonómica de 1997 no sería el definitivo, representó en su momento una significativa expresión de la voluntad de la Asamblea sobre el contenido de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que, además, no experimentaría sustanciales modificaciones en su tramitación parlamentaria en las Cortes Generales. En términos generales, la propuesta de reforma estatutaria estaba presidida por la moderación y el consenso político (sin incurrir en excesos autonomistas o de partido), manteniendo básicamente el esquema institucional entonces existente (si bien que con la incorporación de algunas instituciones nuevas que alcanzan entonces relevancia estatutaria, como la Cámara de Cuentas, que habría de asumir el control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma). Dejando al margen algunas propuestas de reforma encaminadas a introducir algunas mejoras técnicas en el texto (entre ellas, quizás la más expresiva, sea aquella que cambia la anterior denominación del Consejo de Gobierno por la más sencilla y comprensible de «Gobierno») o a incorporar al Estatuto de Autonomía algunas regulaciones formalizadas anteriormente a través de la legislación ordinaria (como las relativas a la bandera o la fiesta de la Comunidad de Madrid), el objeto principal de la propuesta de reforma será, como ya se adelantara, doble: la revisión del ámbito de competencias propio de la Comunidad de Madrid para elevar el techo competencial por encima de los límites que quedaron fijados en el año 1994; y el reforzamiento de la posición institucional de la Asamblea.

En lo que a este último aspecto se refiere, la idea central de la reforma estatutaria fue la de conferir a la Asamblea unos perfiles más nítidamente parlamentarios, suprimiendo algunas de las barreras que contenía la anterior versión del Estatuto de Autonomía, fuertemente condicionado en esta materia por los Acuerdos Autonómicos de 1981. Como novedades más significativas, el nuevo texto consagró el deber general de colaboración con la Asamblea de cualesquiera autoridades o funcionarios; impuso a los Diputados la obligación de promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y del Estatuto de Autonomía para adquirir la condición plena de tal; optó por la retribución fija de los Diputados, abandonando el anterior sistema de retribución mediante dietas por asistencia; amplió notablemente la duración de los períodos de sesiones de la Cámara; potenció la función parlamentaria de control comisionando al Reglamento para que estableciese 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 Autónoma la información precisa para el ejercicio de sus funciones; y, por último, amplió el ámbito de potestades 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, a la fijación de las previsiones de índole política, social y económica que haya de suministrar la Comunidad Autónoma al Gobierno de la Nación para la elaboración del proyecto de planificación, y a la aprobación de planes generales de fomento relativos al desarrollo económico de la Comunidad

de Madrid. Es de destacar asimismo la regulación introducida por la nueva propuesta de reforma estatutaria en relación con la disolución de la Asamblea, intentando conjugar las dos posibilidades de disolución anteriormente previstas —la disolución automática y la disolución discrecional por el Presidente de la Comunidad Autónoma—. La reforma intentó dotar al instituto de la disolución de un tratamiento global homogéneo, evitando los conflictos anteriores derivados de la disparidad normativa en la regulación de las dos modalidades a través del propio Estatuto de Autonomía (disolución automática) y de la Ley 5/1990 (disolución discrecional), introduciendo unas razonables limitaciones al ejercicio de la facultad de disolución por el Presidente de la Comunidad Autónoma.

No de menor entidad son las modificaciones que la reforma estatutaria de 1997 introdujo en cuanto al ámbito de competencias propias de la Comunidad de Madrid. Así, se asumieron como competencias autonómicas exclusivas (antes denominadas competencias plenas) la creación y supresión de municipios; el tratamiento singular de las zonas de montaña; las denominaciones de origen; la promoción y ayuda a la tercera edad; la promoción y tutela de menores; y la promoción de la igualdad respecto a la mujer (asimismo se asumió la competencia exclusiva en materia de comercio interior en el marco de las bases y la ordenación de la actividad económica general). Se incluyeron asimismo 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. Se incorporaron además al ámbito 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 al Estado; y el transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino en el territorio de la Comunidad de Madrid. En relación con las competencias en materia de Administración de Justicia, además de actualizar la cláusula subrogatoria a favor del Gobierno que ya existía en la redacción estatutaria originaria, se insta a la Asamblea y al Gobierno 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.

1.3. La reforma del Reglamento de la Asamblea

El nuevo Reglamento de la Asamblea de Madrid, que sustituyó íntegramente al vigente desde 1984, fue aprobado por el Pleno de la Cámara el 30 de enero de 1997 y permanece vigente, sin modificación ulterior, desde aquella fecha.

Atendiendo a la singularidad de esta norma parlamentaria que incluye las reglas básicas de organización y funcionamiento de la Cámara, los trabajos desarrollados hasta su aprobación se sujetaron a un procedimiento especial,

caracterizado por una escasa formalización y un alto grado de flexibilidad. En efecto, en el mes de mayo de 1996, los tres Grupos Parlamentarios de la Cámara alcanzaron un acuerdo político para abordar una reforma en profundidad del Reglamento en los aspectos más relevantes de la organización y funcionamiento de la Asamblea. La tarea de redacción de un borrador para un nuevo texto reglamentario se encomendó a una «ponencia especial», no institucionalizada, constituida por representantes de los tres Grupos Parlamentarios y dirigida y coordinada desde la Mesa de la Cámara, a través de la Presidencia, que ejecutaría su cometido con particular intensidad durante el segundo semestre de aquel año. Con la informalidad y flexibilidad apuntadas, la actividad de este grupo de trabajo se orientó hacia la búsqueda del más alto nivel de acuerdo posible en la elaboración de la nueva norma, de forma que se asegurase un respaldo parlamentario absoluto a la iniciativa. Alcanzado el acuerdo en estos trabajos previos sobre el conjunto del texto, éste se formalizó como proposición de ley conjunta de los tres Grupos Parlamentarios que se tramitaría formalmente ante el Pleno de la Cámara por el procedimiento más rápido y sencillo, esto es, por tramitación directa y en lectura única. Teniendo en cuenta el ámbito y contenido del Reglamento parlamentario y a su repercusión interna en el ámbito doméstico de las Cámaras, fue éste, sin duda alguna, un procedimiento indiscutiblemente eficaz para la aprobación de la norma, por cuanto evitó las mayores rigideces de los procedimientos legislativos de la Cámara y facilitó materialmente la consecución de los acuerdos necesarios para su definitiva aprobación. Pero es justo reconocer que no fue aquella una tramitación especialmente considerada con las formas parlamentarias que corresponden al debate y aprobación de textos normativos con fuerza de ley de la trascendencia del que comentamos. Con el recurso a esta fórmula procedimental, el trámite asambleario quedó reducido a la simple sanción (a través de una sola votación sobre el conjunto del texto), con apariencia casi simbólica, de una proposición de ley gestada al margen del procedimiento legislativo; además, se desvirtuó propiamente el trámite parlamentario de lectura única, legalmente concebido para iniciativas legislativas de naturaleza simple y formulación sencilla; y, en fin, se hizo más difícil la identificación e interpretación de las posiciones políticas sostenidas por los Grupos Parlamentarios de la Cámara respecto de la norma, al no quedar constancia de las mismas en propuestas o enmiendas escritas o en debates públicos reproducidos en los diarios de sesiones. Es de destacar en todo caso, la sustancial sintonía de las tres fuerzas políticas operantes en la Asamblea en el tratamiento de la reforma reglamentaria, tanto en cuanto al modo de alcanzar los acuerdos políticos necesarios, como respecto a las grandes líneas generales que debían guiar el contenido de esta reforma.

El objetivo principal de la reforma reglamentaria no fue otro que actualizar la principal norma organizativa y de funcionamiento de la Asamblea después de trece años de vigencia de la anterior y adaptarla a la nueva situación y necesidades de la Cámara, lo que de por sí justificaba una revisión íntegra de la misma. En términos generales, el nuevo Reglamento 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, introdujo algunas novedades sustantivas que merecería la pena destacar. Así, por una parte, incorporó al nuevo texto algunas regulaciones con incidencia directa en la organización y funcionamiento de la Cámara impropriadamente contenidas hasta la fecha en otras leyes específicas (por ejemplo, cuestiones relacionadas con el Estatuto jurídico del Diputado, con el control parlamentario de la Administración institucional autonómica, con las relaciones de la Asamblea con otras instituciones autonómicas o estatales —Defensor del Menor, Tribunal de Cuentas, etc.—). Igualmente, se añadieron al articulado del nuevo Reglamento el contenido de algunas Resoluciones de la Presidencia dictadas bajo la vigencia del anterior (normas 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 espontáneamente surgidas y consolidadas desde anteriores Legislaturas (debates monográficos, preguntas de contestación oral ante el Pleno dirigidas al Presidente del Gobierno, declaraciones institucionales, etc.). Por otra parte, el Estatuto jurídico de los Diputados experimentó asimismo alguna reforma significativa, toda vez que se previó genéricamente la percepción por los parlamentarios de una asignación económica suficiente, dejando así preparado de manera idónea el texto reglamentario para la supresión del precedente sistema de retribución mediante dietas por asistencia a sesiones una vez que, a través de la oportuna reforma estatutaria, fueran suprimidas las limitaciones que el Estatuto de Autonomía imponía en esta cuestión. Asimismo, el régimen de los Grupos Parlamentarios se vio afectado por alguna reforma relevante cuando, con el propósito de atenuar los perturbadores efectos políticos del tránsito de Diputados de uno a otro, se dispuso que el abandono del Grupo Parlamentario de origen implicará la incorporación automática del Diputado que en este sentido obre al Grupo Parlamentario Mixto durante el tiempo que reste de Legislatura. Las Comisiones Permanentes Legislativas de la Cámara fueron asimismo objeto de una nueva ordenación contemplándose la constitución de las mismas al inicio de cada Legislatura con arreglo a la estructura orgánica departamental del Gobierno (salvo de aquellas que expresamente se mencionan, tales como la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado, Presupuestos, Mujer y Juventud), a fin de acomodar flexiblemente la organización de la Asamblea a los eventuales cambios de Consejerías en el seno del Gobierno. En fin, una innovación relevante se introduce en relación con la posible constitución de Comisiones de Investigación, cuya creación podrá acordarse sencilla y directamente por la Mesa de la Asamblea, con la simple iniciativa de dos quintas partes de los Diputados.

Las reformas del Estatuto jurídico de la Asamblea durante este período de tiempo no se agotaron con las modificaciones estatutaria y reglamentaria que han sido comentadas, puesto que a éstas deben añadirse otras dos modificaciones, ciertamente de menor entidad, de la Ley Electoral de la Comu-

nidad de Madrid, aprobadas ambas en el mismo año, a través de las Leyes 5/1995 y 15/1995. Con la primera de estas leyes, se adecuó el contenido del régimen electoral madrileño a la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1994 y a la consecuente modificación del Estatuto de Autonomía en cuanto a la convocatoria y celebración simultánea de las elecciones autonómicas el último domingo de mayo de cada cuatro años. Por medio de la segunda de las leyes se adaptó el contenido de la legislación electoral autonómica a las rígidas previsiones introducidas, a través de la Ley 14/1995, en el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Comunidad de Madrid.

II. LAS CONSTANTES DEL PERÍODO 1992-1997 EN LA ASAMBLEA

Más allá de los relevantes acontecimientos que han sido reseñados en el apartado anterior como expresión del proceso de consolidación institucional de la Asamblea que se abre durante el período de tiempo considerado, es posible apreciar durante estos años unas constantes comunes que definen la singular configuración de esta institución.

Puede afirmarse sin temor a equivocarse en exceso que el ejercicio de la función legislativa autonómica no ha sido nunca durante este período de tiempo el principal objeto de la actividad de la Asamblea, ni en términos cuantitativos ni en términos cualitativos. En efecto, el número de leyes aprobadas cada año por la Cámara no resulta verdaderamente excesivo (8 en 1992; 11 en 1993; 15 en 1994; 21 en 1995; 21 en 1996 y 22 en 1997). Además, si prescindimos del año 1997, en el que realmente la cifra de textos legales ratificados por la Asamblea crece sensiblemente, aquellos momentos en los que se aprecia una mayor intensidad de la actividad legislativa autonómica (1994 y 1995) coinciden con los últimos meses de la III Legislatura en los que se pone de manifiesto de manera más evidente el esfuerzo realizado desde el Gobierno por culminar el programa legislativo del mandato, con el lógico propósito de concurrir ante el electorado avalado por los resultados derivados de este esfuerzo legislador (de los 36 textos legales aprobados durante los años 1994 y 1995, 26 fueron sancionados durante el último semestre de 1994 y el primero de 1995, esto es, durante el año natural previo a las elecciones de 28 de mayo de este año). Especialmente llamativo es el segundo semestre del año 1995, durante el que se pudo apreciar una sensible caída de la cadencia legislativa (sólo 5 leyes aprobadas), si bien en este caso el hecho es debido a la inactividad legisladora que provoca el proceso de constitución de Asamblea de la IV Legislatura y de formación del nuevo Gobierno.

Por otro lado, en la mayoría de los procedimientos legislativos acometidos durante estos años, la iniciativa recayó principalmente sobre el Gobierno, de suerte que una abrumadora mayoría de los textos legales aprobados tienen su origen en proyectos de ley gubernamentales; tendencia a la preeminencia gubernamental en la iniciativa legislativa que, por lo demás, no resulta extraña en absoluto en las instituciones parlamentarias contemporáneas.

Sí destaca poderosamente en el trámite legislativo madrileño el frecuente recurso a procedimientos de aprobación de las leyes especialmente acelerados y simplificados (tramitación directa y en lectura única y/o procedimientos de urgencia) que caracteriza este período. Esta fórmula legislativa, además, no se utilizó únicamente, como le es propio, para la aprobación de aquellos textos legales cuya naturaleza lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, sino que de ella se hizo uso en la tramitación de la mayor parte de las normas legales en las que podía constatarse previamente a su aprobación que, al margen de su mayor o menos complejidad, contaban con el respaldo y asentimiento unánime de las fuerzas políticas representadas en la Cámara (como ya se ha señalado, se utilizó incluso en la tramitación del nuevo Reglamento de la Asamblea en 1997). El recurrente empleo de este expediente legislativo formal, por razones de celeridad que no de idoneidad formal, pone ciertamente de manifiesto el elevado grado de consenso que se alcanzó en sede parlamentaria en torno a múltiples iniciativas legislativas; sin embargo, como ha sido puesto de relieve en los comentarios al procedimiento de aprobación del Reglamento de la Asamblea, el recurso resulta escasamente respetuoso con las exigencias de debate y publicidad que presiden el actuar de las Cámaras parlamentarias en los actos de aprobación de normas con fuerza de ley y desvirtúan realmente un procedimiento legislativo especial, concebido específicamente para textos legales de naturaleza y formulación sencilla.

En cuanto al contenido de las leyes aprobadas, resulta especialmente significativo, con las razonables excepciones, el bajo número de textos legales ratificados durante el período que comportan por sí mismos un efecto realmente innovador en sentido formal y material del ordenamiento jurídico, con repercusión en su caso sobre el Estatuto jurídico de los ciudadanos. La mayor parte de las disposiciones legislativas tramitadas en la Asamblea durante estos años constituyen leyes de contenido singular; en muchos casos leyes medida de contenido administrativo (esto es, leyes en sentido formal, pero de contenido materialmente administrativo y de alcance limitado); en otros tantos, leyes de naturaleza organizativa (que se elaboran y aprueban para regular aspectos organizativos e internos de la Comunidad Autónoma); y no menos son los casos de leyes financieras o presupuestarias (presupuestos generales anuales, concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, otorgamiento de avales, etc.).

La marcada tendencia a la legislación de contenidos materialmente administrativos que se aprecia en la actividad legislativa de la Asamblea conduce en ocasiones a resultados paradójicos que fuerzan a la posterior deslegalización de la materia para su mejor gestión o adecuación al ordenamiento jurídico. Singular fue en este sentido el proceso experimentado en 1993 con ocasión de la adecuación de la normativa autonómica a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, debiendo realizarse por vía reglamentaria, no pudo llevarse a efecto de esa forma por hallarse regulados algunos de estos procedimientos a través de leyes de la Asamblea, lo que obligó a la aprobación

de una nueva ley autonómica (Ley 7/1993) que autorizó al Gobierno a disciplinar la materia deslegalizándola de nuevo. Frente a estos casos especiales, resulta no menos paradójico el escaso o nulo uso desde la Asamblea de la previsión estatutaria de la técnica de la legislación delegada que salvaguardaría la centralidad legislativa de la Asamblea en tales supuestos.

Tampoco resultó especialmente frecuente durante este período (como no lo fue en general en la mayoría de las Comunidades Autónomas) el ejercicio, por parte de la Asamblea, de su iniciativa para la participación autonómica en la potestad legislativa del Estado. Realmente fueron muy pocos —y de suerte muy dispar— los casos en los que la Cámara madrileña ejerció su iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, debiendo mencionarse a estos efectos las proposiciones de ley de declaración del Monte del Pardo como Parque Nacional, la de Demarcación y Planta Judicial, o la de modificación del régimen del tercer canal de televisión.

Teniendo en cuenta el período de tiempo que consideramos, la razón de esta menor relevancia de la función legislativa autonómica puede encontrarse en el hecho de que la previa culminación del proceso de institucionalización de la Comunidad Autónoma, precisado de un desarrollo legislativo más intenso y profundo del Estatuto de Autonomía, había culminado ya en esa época. La naturaleza y el contenido materialmente administrativo de la mayor parte de las leyes autonómicas explica asimismo el menor nivel de debate y conflictividad política que el ejercicio de esta función parlamentaria provocó en la Asamblea durante estos años, cuando muchos textos legales fueron tramitados, como ya ha quedado destacado, por procedimientos de urgencia o directamente y en lectura única. Debe destacarse, no obstante, como una de las características más relevantes de la Asamblea en el ejercicio de la función legislativa el especial interés y preocupación por la búsqueda del compromiso político en el procedimiento legislador y por alcanzar siempre el mayor grado de acuerdo entre los Diputados y Grupos Parlamentarios en el resultado del mismo, asumiendo como objetivo común de la Cámara la consecución del mayor respaldo parlamentario posible al texto legal definitivo. Probablemente esta tendencia que, aunque constatable en el actuar de la mayoría de las instituciones parlamentarias, resulta especialmente acusada en la Asamblea madrileña, tenga su origen en los necesarios esfuerzos de consenso a los que obligaba la singular composición política de la Cámara durante la II y III Legislatura, tanto entre los Grupos Parlamentarios que apoyaban entonces al Gobierno, cuanto con el Grupo Parlamentario de la oposición; pero, en todo caso la inercia parlamentaria ha convertido en saludable hábito esta voluntad constante de negociación que se aprecia con especial notoriedad en el ámbito legislativo en comparación con otras facetas de la actividad de la Asamblea.

Frente a la menor intensidad cuantitativa y cualitativa de la labor legislativa de la Asamblea durante este período, resulta destacable la hiperactividad desarrollada en la Cámara en el ejercicio de las funciones de impulso y control político. El número de Resoluciones aprobadas en la Cámara a partir de mociones o proposiciones de ley resultó notablemente superior al de

otras instituciones parlamentarias equiparables. Y mucho más lo fueron si cabe las comparecencias de Consejeros y de los altos cargos autonómicos en las Comisiones (es singular a este propósito la práctica de la doble ronda de comparecencias que se celebraron anualmente en la Asamblea con ocasión de la tramitación presupuestaria, antes de la entrada del proyecto de Ley en la Cámara —para explicar el cierre del ejercicio presupuestario precedente— y tras la presentación del proyecto de Ley —precisamente para explicar su contenido—). También en esta ocasión la composición política de la Asamblea de la II y III Legislatura influyó decisivamente en estos hábitos parlamentarios. Pero, por otro lado, la inusitada frecuencia de las sesiones de las Comisiones que entonces se celebraban en la Asamblea (y el elevado número de estos órganos parlamentarios funcionales), se encontraba también enormemente condicionado por el sistema de retribución de los Diputados que descansaba entonces en un sistema de dietas por asistencia a sesiones, hasta que la reforma del Estatuto de Autonomía y la aprobación del nuevo Reglamento de la Cámara permitieron superar las deficiencias que provocaba este esquema retributivo.

Durante el período de tiempo considerado y a diferencia de otras épocas anteriores (en especial, durante la II Legislatura) la moderación ha sido la característica del debate en la Asamblea de Madrid, consecuencia en buena medida de la normalidad institucional en el desenvolvimiento de la vida política de ámbito autonómico. Como se ha reiterado, el consenso se ha convertido en método formal de trabajo en la Asamblea constituyendo no ya una simple condición política, sino una condición institucional que se manifiesta de manera especialmente relevante en el procedimiento legislativo. En todos los ámbitos, el debate en la Asamblea fue siempre especialmente abierto y de alcance muy general y rara vez se plantearon consideraciones acerca de los límites competenciales de la Comunidad Autónoma, frente al Estado o frente a los Ayuntamientos, a la hora de discutir. Probablemente influyera en esta circunstancia la ausencia de una tradición regional en el autogobierno o de una identidad política de base. Pero, además, el carácter uniprovincial de la Comunidad de Madrid, su particular posición política frente al Estado y la relevancia del Ayuntamiento de Madrid en la escena autonómica son factores que llevaron a relativizar las cuestiones competenciales en el debate parlamentario de la Asamblea. En efecto, el especial significado político del Gobierno madrileño a escala nacional (tanto por su peso poblacional y económico como por su cercanía a las instituciones estatales) hizo que los asuntos de relevancia política general a nivel estatal tengan una repercusión más directa en el devenir político de la Comunidad de Madrid que en otras Comunidades Autónomas y que los movimientos de tensión o relajación de las relaciones entre el Gobierno de la Nación y la oposición política en las Cortes Generales afectaran también más intensamente a la dialéctica de las relaciones entre las fuerzas políticas de la Asamblea. En el otro aspecto, la importancia de los problemas municipales que afectan al Ayuntamiento de Madrid en una Comunidad Autónoma uniprovincial y su impacto en la mayor parte de la población autonómica expli-

can la frecuencia con la que tales problemas fueron elevados al plano autonómico de discusión y complicaron con no poca frecuencia las relaciones entre los Gobiernos autonómico y local, que generaron en aquellos años una fuente de conflictos inagotable, tanto cuando el signo político de ambos Gobiernos era diferente (1992 a 1995), como cuando era el mismo (1995 a 1997). En este último contexto baste recordar la tensión abierta entre las autoridades autonómicas y municipales con ocasión de la debatida posibilidad de dotar de un Estatuto jurídico propio a la villa de Madrid como capital del Estado a través de una Ley de Capitalidad.

Desde un punto de vista formal, la apertura de temas al debate político se produce en la Asamblea de manera especialmente frecuente no tanto a través de las iniciativas parlamentarias típicas, cuanto por medio de prácticas parlamentarias que penetraron materialmente en la vida de la Cámara y que serán luego recogidas e institucionalizadas en el nuevo Reglamento. Así sucedió, por ejemplo, con las denominadas declaraciones institucionales (manifestaciones de posición política sin eficacia jurídica inmediata que versaron sobre los temas más diversos, y que se sometían al Pleno de la Asamblea a propuesta unánime de la Junta de Portavoces sobre cuestiones de especial relevancia pública), o con los llamados debates monográficos (celebrados en el Pleno en sesión única a iniciativa de los Grupos Parlamentarios, admitiéndose la presentación y aprobación de propuestas de resolución).

La práctica parlamentaria introdujo asimismo, a partir de 1996 y antes de su formalización en el nuevo Reglamento de 1997, la presentación y tramitación de preguntas orales en el Pleno de la Cámara expresamente dirigidas al Presidente de Gobierno. En cumplimiento de dicho acuerdo el Presidente comenzó a contestar semanalmente preguntas de los Diputados distribuidas con arreglo a un cupo preestablecido por Grupo Parlamentario.