Asamblea de Madrid

DOS DÉCADAS DE PARLAMENTO AUTONÓMICO

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

Especial Monográfico

La Asamblea de Madrid:
dos décadas de Parlamento Autonómico

Abril
2003

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 – Madrid

Edita: Asamblea de Madrid
Depósito legal: M-30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)
MADRID, 2003

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTE

– Jesús Pedroche Nieto
Presidente de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

– Ramón Espinar Gallego
– Rosa Posada Chapado
– Pedro Díez Olazábal
– Juan Van-Halen-Acedo
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

– José Ignacio Echeverría Echániz
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
– Francisco Cabaco López
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
– José Guillermo Marín Calvo
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
– Cristina Cifuentes Cuencas
Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid
– Marcos Sanz Agüero
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
– Silvia Enseñat de Carlos
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
– Miguel Ángel Villanueva González
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid
– Pedro Feliciano Sabando Suárez
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
– Ángel Pérez Martínez
Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid
– Manuel Alba Navarro
– Gonzalo Anes Alonso
– Manuel Aragón Reyes
– Feliciano Barrios Pintado
– Íñigo Cavero Lataillade
– José Antonio Escudero López
– Manuel Fraile Clivillés
– Pedro González Trevijano
– Carmen Iglesias Cano
– Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
– Luis López Guerra
– José F. Merino Merchán
– Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
– Luciano Parejo Alfonso
– Benigno Pendás García
– Jose Luis Piñar Mañas
– Emilio Recoder de Casso
– Francisco Rubio Llorente
– Miguel Sánchez Morón
– Juan Alfonso Santamaría Pastor

CONSEJO TÉCNICO

– Esther de Alba Bastarrechea
– Alfonso Arévalo Gutiérrez
– Almudena Marazuela Bermejo
– Antonio Lucio Gil (*en servicios especiales*)
– Javier Sánchez Sánchez
– Ana María del Pino Carazo
– Blanca Cid Villagrasa
– Esteban Greciet García
– Mónica Martín de Hijas Merino
– Andrés Sánchez Magro (*en excedencia voluntaria*)
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTORA

– Blanca Cid Villagrasa
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SECRETARIA

– Ana Villena Cortés
Jefa del Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid
– Gema Moreno Rodríguez
Jefa de la Sección de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

ASAMBLEA DE MADRID

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviará al Secretario de la Revista. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-Madrid. Teléfono: 91-779 96 13. Fax: 91-779 95 08. e-mail: avillena@asambleamadrid.es

2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio y no exceder de cuarenta páginas. La remisión deberá efectuarse, necesariamente, acompañada de la versión en disquette.

3. Cada texto debe ir precedido de una página que contenga:
   — Título del trabajo.
   — Nombre del autor o autores.
   — Dirección completa y teléfono del autor.
   — Número del NIF.

4. La Revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

NOTA DE REDACCIÓN: *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

IN MEMORIAM

El día de Navidad del pasado año 2002 falleció en Madrid el Excmo. Sr. D. Íñigo Cavero Lataillade, Presidente del Consejo de Estado y Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Ejerció en la actividad política, siendo Diputado constituyente (1977), Ministro de Educación y Ciencia (1977-1979), de Justicia (1979-1980), de Cultura (1980-1981) y Diputado del Congreso en tres Legislaturas.

Desarrolló, además, una brillante carrera académica como Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad San Pablo CEU y durante treinta y dos años como Profesor de la Universidad Complutense, siendo también Vocal Permanente de la Comisión de Codificación y Catedrático de Jean Monet nombrado por la Comisión Europea. En el marco de estas actividades educativas y culturales colaboró siempre con generosidad y prontitud en cuantas cuestiones le fueron solicitadas por la Asamblea de Madrid: desde su participación como conferenciante en el Curso de Verano de El Escorial hasta sus Temas de Debate publicados en esta Revista, en la que además hemos tenido la suerte de contarle entre los miembros del Consejo Asesor de la misma.

Ha sido en las breves relaciones personales mantenidas con ocasión de estas colaboraciones cuando hemos podido conocer no solamente su alto nivel político, intelectual y académico, sino, asimismo, su grandeza personal y humana. Por ello, es para nosotros un honor dedicar este monográfico, también, a su memoria.

ÍNDICE

Pág.

PRESENTACIÓN del Excmo. Sr. Presidente XIII

I. LA ASAMBLEA DE MADRID. UNA VISTA INTERIOR

LEGUINA HERRÁN, JOAQUÍN: *Veinte años después* 3
RUIZ-GALLARDÓN JIMÉNEZ, ALBERTO: *La Comunidad de Madrid, de la imaginación a la prueba* 9
ESPINAR GALLEGO, RAMÓN: *La primera Legislatura de la Asamblea de Madrid* 17
POSADA CHAPADO, ROSA MARÍA: *Una mirada atrás* 23
DÍEZ OLAZÁBAL, PEDRO: *Tercera Legislatura: madurez parlamentaria y participación social* 27
VAN-HALEN ACEDO, JUAN: *Crónica de una experiencia* 31
VILLANUEVA GONZÁLEZ, MIGUEL ÁNGEL: *La fuerza de la democracia madrileña* 37
SABANDO SUÁREZ, PEDRO: *Unas notas sobre mi experiencia en la Asamblea de Madrid* 41
PÉREZ MARTÍNEZ, ÁNGEL: *...Y que cumplan muchos más* 45

II. LA ASAMBLEA DE MADRID Y SU REPRESENTACIÓN POLÍTICA

2.1. La representación política actual

MARTÍNEZ CUADRADO, MIGUEL: *Representación política de Madrid en el Antiguo Régimen y en la España contemporánea* 53
MARTÍN DE HIJAS MERINO, MÓNICA: *El régimen especial de Madrid: análisis del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid* 79

III. LA ASAMBLEA DE MADRID Y SU RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES

3.1. Las relaciones con las Cortes Generales

GUTIÉRREZ VICÉN, CARLOS: *Las relaciones entre la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales* 109
CUENCA MIRANDA, ALFONSO: *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas* 143

3.2. Las relaciones con el Gobierno de la Comunidad

LUCIO GIL, ANTONIO: *En defensa de la política: «El Libro Blanco de la Gobernanza Europea» y la Asamblea de Madrid* 171

Pág.

LÁZARO MARTÍNEZ DE MORENTIN, PATRICIA, y CALVO GARCÍA, JAVIER: *Las Proposiciones de Ley de origen parlamentario y las facultades del Gobierno respecto de su tramitación y toma en consideración* 199
GRECIET GARCÍA, ESTEBAN: *Decretos Legislativos autonómicos,* ultra vires *y responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma Legisladora* 235

3.3. Las relaciones con los Tribunales de Justicia

SÁNCHEZ MAGRO, ANDRÉS: *La Asamblea de Madrid ante la fragmentada Administración de Justicia del Estado Autonómico* 269

3.4. Las relaciones con los Ayuntamientos

MUÑOZ YLLERA, CONCEPCIÓN: *Veinte años de relación entre la Asamblea de Madrid y los 179 municipios que componen la Comunidad Autónoma* 281

IV. LA ASAMBLEA DE MADRID Y LA SOCIEDAD MADRILEÑA

4.1. El Consejo Económico y Social

ARAGÓN REYES, MANUEL: *El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid y sus relaciones con la Asamblea* 305

4.2. La Asamblea de Madrid y su relación con la Cultura

ANSUÁTEGUI ROIG, FRANCISCO JAVIER, y BARRANCO AVILÉS, M.ª DEL CARMEN: *Reflexiones sobre el Parlamento y la Universidad* 319

V. LA ASAMBLEA DE MADRID: PARLAMENTO DE LA COMUNIDAD

5.1. Secretarios Generales

En memoria de D. José Nicolás Carmona Salvador, primer Secretario General de la Asamblea de Madrid, desde su constitución en 1983 hasta 1985.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, JUAN: *La Asamblea de Madrid. Su constitución y primera Legislatura (1983-1986), desde una perspectiva histórica* . . . 341
SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: *Mis años como Secretario General de la Asamblea de Madrid (1988-1990)* 361
VALERO JORDANA, GREGORIO: *La Secretaría General de la Asamblea de Madrid (1990-1992)* 367
MOLLINEDO CHOCANO, JOSÉ JOAQUÍN: *La Asamblea de Madrid (1992-1997)* 379
GARCÍA MEXÍA, PABLO: *Mi experiencia como Secretario General de la Asamblea de Madrid (1997-2000)* 393
DE ALBA BASTARRECHEA, ESTHER: *Veinte años no es nada, ... qué febril la mirada* 399

Pág.

5.2. Veinte años de actuación parlamentaria

ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: *La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico (1983-2002)* 413
SÁNCHEZ SÁNCHEZ, JAVIER: *La función presupuestaria en la Asamblea de Madrid* 523
DEL PINO CARAZO, ANA: *Veinte años de actividad de control político en la Asamblea de Madrid* 541
CID VILLAGRASA, BLANCA: *Nacimiento y consolidación de la Asamblea de Madrid como organización autónoma* 563

PRESENTACIÓN

Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, ha querido participar en la conmemoración del XX Aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid con la edición de un número extraordinario de carácter monográfico.

No puede haber, en mi opinión, cronistas mejores de nuestra breve pero intensa historia como Comunidad Autónoma que sus propios protagonistas: don Alberto Ruiz-Gallardón, Presidente de la Comunidad desde 1995, y don Joaquín Leguina, que lo fue desde 1983 hasta 1995; don Ramón Espinar, doña Rosa Posada, don Pedro Díez y don Juan Van-Halen, Presidentes que lo han sido de esta Cámara; don Miguel Ángel Villanueva, don Pedro Sabando y don Ángel Pérez, actuales portavoces de los tres Grupos Parlamentarios que la integran: Popular, Socialista-Progresistas e Izquierda Unida, respectivamente.

A todos ellos les quiero expresar mi agradecimiento por su colaboración, que constituye un detalle más de su plena dedicación a la Comunidad de Madrid.

A mi antecesor, don Juan Van-Halen, además del mencionado agradecimiento, quiero manifestarle mi felicitación por haber puesto en marcha, en 1999, *Asamblea*, que es una parte más del legado que de él recibí, y que de tanta utilidad me fue al hacerme cargo de esta Presidencia.

Gracias a su iniciativa y a la dedicación de los tres directores que ha tenido la Revista —don Pablo García Mexía, doña Esther de Alba y doña Blanca Cid—, la Asamblea de Madrid cuenta con una publicación jurídico-parlamentaria consolidada, que estoy seguro ha sido, y lo seguirá siendo en el futuro, un foro doctrinal para fomentar el intercambio de opiniones de los expertos, y un vehículo para el acercamiento de la institución parlamentaria al conjunto de la sociedad.

Por último, mi agradecimiento a todos los que han aportado sus artículos y colaboraciones a este número extraordinario de *Asamblea*, a la Jefa del Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid, doña Ana Villena Cortés, y a todos los que con su labor han hecho posible esta publicación.

Jesús PEDROCHE NIETO
Presidente de la Asamblea de Madrid

I

LA ASAMBLEA DE MADRID UNA VISTA INTERIOR

Joaquín Leguina Herrán *

Veinte años después

«Que veinte años no es nada...»
Tango «Volver».

Cuando en la primavera de 1995, y en plena «roldanada», los socialistas perdimos las elecciones en la Comunidad de Madrid me hice el propósito de pasar una larga temporada dedicado a olvidar o, mejor dicho, a dejar reposar mis recuerdos de doce años, necesariamente preñados de la institución que yo había presidido. Pensé y sigo pensando que en la vida (y la política es una parte de la vida) tanto la añoranza como la nostalgia no son buenas compañeras. La añoranza porque consiste en «echar de menos», y la nostalgia (literalmente: «el dolor del regreso») porque no hay vuelta atrás posible, pues, en cierto modo, vivimos sobre una bicicleta, artilugio que no permite pararse ni tiene marcha atrás.

Pasados ya casi ocho años desde que se colocaron aquellas urnas que nos fueron contrarias, creo estar en condiciones de mirar atrás sin ira y sin dulzura y sí con objetividad subjetiva, valga la —sólo aparente— contradicción. En todo caso, aunque no convenga vivir de recuerdos, sí vivimos con nuestra memoria, una fuente de la que no podemos ni debemos abdicar.

Como suele ocurrir en la vida política, mi paso por la Comunidad de Madrid está plagado de buenas y de malas sensaciones. Las buenas se circunscriben a lo hecho, a aquello que hicimos con mucha ilusión y buen impulso. Las malas hacen referencia a la incomprensión, o, mejor dicho, a la sensación subjetiva de que los demás no te comprenden. Comenzaré por una que fue muy sonada.

Llegamos a la Comunidad de Madrid con mucha fe y algo de ciencia, la que habíamos adquirido en los Ayuntamientos a partir de 1979. Concretamente, yo había sido concejal de Hacienda en el Ayuntamiento de la capital, teniendo como alcalde a Enrique Tierno Galván. Poner a funcionar una institución es, en todo caso, una experiencia que tiene sus ventajas. Al fin y al cabo, se trata de una creación y, por ello, es algo que enseña,

---

* Diputado de las Cortes Generales. Presidente de la Comunidad de Madrid entre los años 1983 y 1995.

exige y emociona. Desde la bandera, felizmente instalada, al himno, tan olvidado por tirios y troyanos. Pero un proceso fundacional tiene también serios inconvenientes y abundantes dificultades. Hacerse oír y sentir, levantar el vuelo, nunca son cosas fáciles, y esas dificultades tienen su más clara expresión en el desconocimiento y en la incomprensión. «¿Qué pintan éstos?», «Un chiringuito más», fueron frases aplicadas al caso. En verdad, los medios de comunicación, especialmente aquel que entonces marcaba agenda y estrategias, es decir, *El País*, mostraron su voluntad de ninguneo con una constancia digna de mejor causa. *El País,* durante mucho tiempo, pensó que aquel asunto del «café para todos», de las autonomías a *go-gó* era un error de las Cortes Constituyentes y de los partidos, que convenía corregir. Para los mandamases de *El País* sólo existían entonces el País Vasco y Cataluña y, con benevolencia, Galicia y algo de Andalucía. Las demás autonomías debían tratarse como se merecían: con menosprecio..., por si acaso, en una revuelta del camino, aprovechando alguna crisis (como ocurrió con el 23 de febrero de 1981, que trajo la LOAPA), se daba un giro y un cambio constitucional volvía a dejar las cosas en su sitio.

La virulencia y el cabreo del periódico se me mostró en todo su esplendor en el invierno de 1983, con ocasión de un recargo del 3 por 100 en la cuota del IRPF que explicaré con brevedad.

Los recargos autonómicos en los impuestos estatales estaban (y están) autorizados en la LOFCA, base de todo el sistema de financiación autonómica, pero respecto al IRPF quienes primero aplicaron recargos fueron los municipios, llegándose a crear en aquel tiempo una dispersión fiscal llamativa y confusa. Así las cosas, se nos ocurrió una idea: que los ayuntamientos madrileños renunciaran a cualquier recargo y que éste (un 3 por 100) lo asumiera la Comunidad para crear un fondo a repartir entre todos los municipios de la región madrileña. Todas las instituciones parecieron estar de acuerdo: los municipios del PSOE y los otros y, sobre todo, la dirección del Partido Socialista, metida entonces en un discurso en pro de la corresponsabilidad fiscal. Por convencimiento, es cierto, pero también por meter el dedo en el ojo a Jordi Pujol, a quien se consideraba un pedigüeño profesional que gastaba dinero sin apechugar con el inconveniente de recaudarlo.

Para la Comunidad de Madrid, disponer de un fondo municipal podía representar, eso pensamos, un elemento de poder real con una doble finalidad: 1) plantear y dirigir los planes de inversiones en el territorio de la Comunidad, y 2) tener asegurada cierta complicidad de los ayuntamientos, incluido, claro está, el de la capital.

Puesto en funcionamiento el nuevo mecanismo, es decir, el recargo, mediante Ley de la Asamblea de Madrid, empezó el calvario y no por los ataques de Alianza Popular (AP), que fueron más bien folclóricos, sino por el bombardeo tipo Dresde (por no decir Hiroshima) que lanzó *El País.* Seis editoriales, seis, me dedicaron, llamándome de todo menos guapo. Y de aquella corrida no había de salir vivo. Les era necesario dejar claro que un «invento», como la Comunidad de Madrid, no podía prevalecer sobre la

«opinión pública» ni sobre el «Gobierno de la Nación», al que en crónicas y editoriales llamaban a capítulo.

El PSOE no podía dejarnos con el trasero al aire, pues para ello tenía que contradecir su discurso fiscal, y el Gobierno se encontraba en parecida tesitura. Así que nuestros jefes, convencidos de que contra *El País* no convenía ir y deseosos de mostrar su poder, idearon una estrategia quizá no original, pero sí habilidosa: metieron en danza al Defensor del Pueblo y en lugar de recurrir ellos (el Gobierno) la Ley del recargo ante el Tribunal Constitucional, lo que hubiera paralizado dicha Ley, hicieron que la recurriera el Defensor, a la sazón Joaquín Ruiz-Giménez.

Días antes habíamos comido el Defensor y yo junto a seis o siete comensales más, y había surgido en la conversación el asunto del recargo. Todos allí pudieron oír a Ruiz-Giménez elogiar la Ley como justa y redistributiva. Su cambio de posición y su recurso ante el Tribunal Constitucional, que no paralizaba la Ley, pero sí la hería de muerte, son hechos que ya están en ese basurero que se conoce como «cosas de la política».

En cuanto me enteré de que el sedicente Defensor del Pueblo había presentado el recurso, llamé al Presidente del Gobierno (y Secretario General de mi partido) para comunicarle que me disponía a congelar la Ley *sine die,* como, en efecto, hicimos, y la Asamblea, con nuestra mayoría absoluta, lo aprobó de urgencia.

Los del Gobierno debieron descansar y, por qué no decirlo, yo también, aunque mi descanso se pareciera más al de aquel que, sufriendo un fuerte dolor en una muela, se la sacan sin anestesia, pero descanso sí que fue.

Años más tarde, cuando ya Ruiz-Giménez había dejado de ser el Defensor del Pueblo y AP se había refundado, es decir, había cambiado la A por una segunda P, el Tribunal Constitucional dictó sentencia, dándole toda la razón a la Comunidad de Madrid, es decir, rechazando de plano y en todos sus términos el recurso interpuesto por el mentado Defensor y por el puñado de diputados y senadores de AP, que, tan «autonomistas» ellos, habían recurrido también la Ley. El Constitucional dejó en evidencia la chapuza jurídica que contenían los recursos, pero nadie se dio por aludido. Todos callaron... y yo, aunque sonriendo para mis adentros, también.

Y ya metido en el recuerdo de «malos tragos», relataré uno de los más dolorosos.

En el segundo quinquenio de los años ochenta se produjo un crecimiento notable de la economía española, al que se sumaron muy fuertes inversiones públicas en infraestructuras (carreteras, autopistas, ferrocarriles, AVE, olimpiadas de Barcelona, Exposición Universal de Sevilla, etc.), que trajeron efectos beneficiosos, pero también alguno perverso, como fue el crecimiento de los precios de las viviendas, que comenzaron a subir a partir de 1986.

Las constructoras vieron aumentar su cartera de pedidos y, lógicamente, acudieron con menos entusiasmo a cubrir los concursos para la edificación de viviendas protegidas en sus diversas variantes. Era un buen momento para impulsar el sistema de cooperativas y así lo hizo la Comunidad de Madrid, facilitando, por ejemplo, suelo a bajo precio. El movimiento coo-

perativo tomó fuerza y a él se unieron UGT y CCOO. El primero de estos sindicatos quiso aprovechar ese impulso para construir un sistema sindical de servicios, tal como lo habían hecho, por ejemplo, los sindicatos alemanes en épocas pasadas. La perspectiva de encontrar viviendas de calidad, baratas y bien comunicadas (en Valdebernardo, por ejemplo) llenó el proyecto de muchos miles de nuevos cooperativistas. Siempre tuve miedo de que la bola de nieve, que se incrementaba día a día, acabara por arrollar el proyecto de UGT, al no poder deglutir aquella demanda creciente, y así se lo hice ver en diversas ocasiones a los dirigentes del sindicato y, por supuesto, a los gestores de las cooperativas (PSV).

En el sistema cooperativo, los cooperativistas van pagando a cuenta una mensualidad, pero esas entregas no bastan para levantar los edificios. Se precisa un crédito hipotecario para comenzar a poner ladrillos y terminar la obra. Los créditos hipotecarios, negociados con las entidades financieras por los gestores de las cooperativas, son suscritos individualmente por cada uno de los cooperativistas. Para facilitar esa decisiva gestión financiera llamé a mi despacho al Presidente de Caja Madrid y a los gestores de PSV. El Presidente de la Caja se comprometió a asumir buena parte de las hipotecas, que son, en general, un negocio seguro, siempre que las distintas promociones estuvieran convenientemente separadas, como era lógico y, además, exigible por ley. Los gestores de PSV prometieron presentar los documentos requeridos durante la semana siguiente... y hasta hoy. No fueron capaces de presentarlos. ¿Qué había pasado?

Apenas cuatro años después de su nacimiento, la cartera de suelo y viviendas en ejecución por PSV era la de mayor volumen en el ámbito inmobiliario español. La estructura de gestión, obviamente inmadura, no fue capaz de soportar las exigencias de un proceso cuya dimensión no dejaba de crecer. Aunque el diseño de la actividad inmobiliaria fuera esencialmente correcto, su expansión a otros ámbitos de actuación, no siempre directamente conectados con la promoción de viviendas, careció de soporte y planificación financiera adecuadas.

Tengo la convicción moral de que los gestores de PSV no cometieron desfalco alguno, pero sí que, arriesgadamente, abarcaron más de lo que podían apretar, de suerte que siguieron adquiriendo suelo sin ponerse, pasito a pasito, a edificar las viviendas, creando una confusión de propiedades y un lío en la madeja que luego les fue imposible desenredar.

Entonces comenzó una etapa de la que tengo un amargo recuerdo, pues los cooperativistas, como era lógico, pensaron que la PSV los había engañado. Cundió la desconfianza y, sin poder suscribir las hipotecas, todo el tinglado amenazó con venirse al suelo. Sin tener responsabilidad directa alguna, nos vimos envueltos en la vorágine y, naturalmente, recurrimos al Gobierno, cosa que también hizo la UGT.

Algunos líderes del sindicato, escurriéndose de sus responsabilidades, que eran muchas, decidieron «politizar» el asunto y, sin razón alguna, propalaron la mentira de que el fracaso de la PSV se debía al Gobierno, que no quería ayudar, tomando así venganza antisindical por la pasada huelga general.

Ésta es una versión interesada y absolutamente falsa de lo que sucedió. Si algo pudo achacársele al Gobierno fue su excesiva paciencia, que lo llevó a no intervenir las cooperativas, intentando así resolver el problema con el menor daño para la UGT. Narcís Serra, entonces Vicepresidente del Gobierno, y su jefe de Gabinete, Antonio Zabalza, dedicaron todo tipo de esfuerzos personales y políticos para resolver el problema, y el Ministro de Trabajo, José Antonio Griñán, lo mismo. Finalmente, este último consiguió que una persona de su confianza, Valeriano Gómez, se hiciera cargo de la gerencia de PSV y salvara la situación. No sé con qué argumentos convenció Griñán a Gómez para que se hiciera cargo de aquel avispero, pero he de decir que Valeriano Gómez lo hizo todo bien... y ahí están las casas, edificadas y habitadas para demostrarlo. Si los miembros del Gobierno actuaron con buena voluntad y con eficacia, como lo hicieron, es obvio que fue con el conocimiento y el apoyo de su Presidente, y eso debe quedar bien claro.

La actuación del Gobierno de la nación y el de la Comunidad Autónoma no sólo posibilitó la construcción final de más de 15.000 viviendas de protección oficial, a unos precios que nunca sobrepasaron los módulos oficiales entonces vigentes (ninguna vivienda adjudicada superó los 14,5 millones de pesetas) y que para sí los quisieran los actuales demandantes de vivienda en los PAU madrileños, sino que, con toda probabilidad, impidió que las consecuencias de la crisis de PSV acabaran con la propia UGT.

También debo decir que Alberto Ruiz-Gallardón, entonces jefe de la oposición, nunca hizo sangre a propósito de aquel fiasco, y pudo haberlo hecho. Al contrario, se comprometió, si ganaba las elecciones, a ser uno más a la hora de resolver el problema, cosa que hizo cuando ya fue Presidente de la Comunidad de Madrid en la primavera de 1995.

Pero basta de lamentos, aunque, como escribió la baronesa Klisen, «todo drama se atempera si se le mete en una historia». Recuerdo también las alegrías y los éxitos, y nadie niega que los hubo, pero no creo que sea ésta la ocasión (ni ninguna) para repintar blasones, reverdecer laureles o ponerse medallas. Eso es labor de otros, si es que encuentran razones y tienen ganas de hacerlo.

Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez *

La Comunidad de Madrid, de la imaginación a la prueba

Muy enraizada en la entraña de Madrid crece una fibra, si no revolucionaria desde luego sí rebelde, que desde hace varios cientos de años agita la vida del país, y de cuando en cuando la sacude en un espasmo de modernidad. Y a pesar de todos los tópicos con que a veces se ha querido ignorar ese impulso inquieto —que si Madrid sólo es Corte, que si lo demás sólo es Villa—, éste ha terminado siempre por aflorar en algunos episodios especialmente dramáticos, como la revuelta comunera o el 2 de Mayo, que desmienten por sí mismos el supuesto acomodo de los madrileños al *statu quo* de cada momento. Sin embargo, no es menos cierto que muchas veces ese espíritu disconforme no se ha podido percibir suficientemente, al confundirse, precisamente, con el propio estado de la vida nacional en su conjunto, cuyo pulso siempre se ha tomado en Madrid, y al quedar a la sombra, más en concreto, de las instituciones del Estado. El caso es que, por una razón u otra, la voluntad de progreso de los madrileños tiene en nuestra Historia un reflejo relativo e injustamente difuminado, si dejamos aparte, claro está, esos momentos especiales en que el pueblo de Madrid ha emergido como representante de toda una Nación. De modo que a Madrid se le han venido atribuyendo una serie de funciones más o menos parejas a las de cualquier otra capital —sede del poder político, desarrollo de actividades dependientes de éste, economía de tipo financiero como mucho—, pero no necesariamente las del progreso productivo o las del protagonismo cultural. Tanto es así, que hasta hace muy pocos años todavía era un tópico vigente afirmar, a la manera decimonónica, que la iniciativa modernizadora de España recaía en Cataluña y el País Vasco, y que sólo en aquellas regiones podía encontrarse una sociedad civil bien vertebrada, en torno a un comercio de larga tradición, un empresariado emprendedor y, sobre todo, una burguesía ilustrada.

Así fueron las cosas hasta 1978, y en nuestro caso particular, el caso de Madrid, durante un lustro más. Pero la etapa histórica que en aquel

* Presidente de la Comunidad de Madrid desde 1995.

año abrió la nueva Constitución iba a afectar tan profundamente al reparto de papeles que en España había regido la convivencia entre las regiones que incluso Madrid, a la que no se le reconocía una realidad sustantiva más allá de la asociada con las instituciones del Estado, iba a acceder, en razón de la nueva configuración político-jurídica española, a una clase de progreso a la que, sin duda, no hubiera llegado por otra vía. De ahí que lo que ahora celebramos, dos decenios después de la entrada en vigor de nuestro Estatuto de Autonomía, sea la ocasión histórica que esta región conquistó entonces, cuando finalmente hizo valer, de modo ya definitivo, la existencia de esa personalidad propia que, por estar al servicio de todo el país, no siempre había sido visible, y a menudo se había solapado con él. Es cierto que todavía hoy, veinte años después, cuando una radical transformación ha cambiado en tantos aspectos el paisaje físico y humano de Madrid, ese afán de encuentro con las otras regiones españolas y al servicio de todo el país sigue siendo uno de los principios más acusados de nuestra manera de desenvolvernos. Y es bueno que así sea, porque por algo constituye una de nuestras señas de identidad más diáfanas. Pero eso no resta valor al acontecimiento del 25 de febrero de 1983, en el que los ciudadanos de Madrid vieron reconocido el derecho largamente ganado de ser algo más que acompañantes o incluso activos partícipes de lo que, en un sentido muy amplio, se había denominado *la Corte*. En otras palabras: aquel fue el día en el que el espíritu rebelde de los madrileños, con todo lo que eso significa —deseo de cambio, gusto por la innovación, sentido social del progreso—, encontró, por fin, acomodo legal en una fórmula que iba a resultar altamente rentable para el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos de la región.

Se suele recordar que Madrid no accedió a la Autonomía hasta que otras regiones supuestamente más *históricas,* e incluso las que no se motejaban como tales, lo hicieron primero. Y es verdad que, antes que Madrid, se hicieron autónomas Cataluña y el País Vasco en 1979; Galicia, Asturias, Cantabria y Andalucía en 1981, y Navarra, La Rioja, Aragón, Valencia, Murcia, Castilla-La Mancha y Canarias en 1982. Esa falta de urgencia en la vocación autonómica madrileña, unida a ciertas circunstancias que rodearon el debate en los momentos previos a su definición como Comunidad —por ejemplo, acerca de sus límites territoriales, dentro de los cuales Segovia hubiera querido ingresar, o la posibilidad de declarar un distrito federal en la capital—, pudieron transmitir la idea de que la constitución de Madrid como Autonomía no pasaba de ser el cierre más o menos obligado, pero no especialmente importante, de un proceso en el que aún quedaban pendientes algunos flecos como éste.

Sin embargo, y aunque quizá entonces no se advirtiese, los madrileños ya llevaban consigo, en 1983, todo lo necesario para hacer del modelo autonómico el instrumento de desarrollo y solidaridad que hoy han demostrado que constituye su principal razón de ser. Porque, por mucho que su acceso a la Autonomía fuese tardío, las motivaciones profundas de la convivencia cotidiana de los madrileños habían ido modernizándose en los últimos años con extraordinario vigor, de manera que, al constituirse como Comunidad

Autónoma, habían dejado ya muy atrás las querellas ideológicas y los jeroglíficos de identidad que todavía lastraban el desarrollo de otras regiones de más temprana adscripción a la fórmula autonómica. No en vano, en Madrid se había vivido activamente una transición a la democracia en la que la capital entera vibró al compás de los nuevos tiempos, antes, y seguramente con más viveza, que en otros muchos lugares de España. Hoy, al volver la vista atrás, encontramos los libros de Historia repletos de fotografías en las que Madrid, en sus calles y plazas, pero sobre todo en sus gentes, figura como uno de los protagonistas principales de aquel drama colectivo con final feliz que fue la evolución pacífica desde una dictadura a un régimen de libertades. La principal consecuencia de ese protagonismo compartido que Madrid ejerció durante la transición fue que los valores de pluralismo y diálogo que inspiraban el texto constitucional estaban hondamente arraigados en la propia convivencia de nuestra región, de manera que en 1983 los ciudadanos tenían ya mucho terreno ganado, y silenciosa pero tenazmente estaban decididos a aprovecharlo, sin demorarse demasiado en diatribas inútiles sobre la identidad regional, la razón de los nuevos símbolos autonómicos —extremadamente parcos, para qué engañarse— u otras cuestiones más o menos abstractas y de dudosa utilidad. El artículo primero del Estatuto de Autonomía es la prueba palpable de ese camino que en 1983 ya se había recorrido por la vía de interiorizar plenamente los valores constitucionales, y en la redacción que se le dio más tarde, en la reforma de julio de 1998, expresa con precisión la necesidad y la vocación que justifican la existencia de la Comunidad de Madrid. La cual, «al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira», según el artículo mencionado, «a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España».

Así definidos los motivos de nuestra convivencia, el camino estaba ya en buena parte trazado, y de lo que a partir de entonces se trataba era de recorrerlo con fidelidad a esos principios fundacionales, o, en todo caso, con la inventiva necesaria para ahondar en ellos del modo más provechoso posible. Se puede discutir si desde 1983 los sucesivos Gobiernos lo han hecho o no, si en todo momento tuvieron lucidez bastante para comprender que lo que el texto estatutario encomendaba a las instituciones autonómicas era precisamente el desarrollo de la región a partir de una confianza suficiente en sus propias posibilidades. Lo que no queda, en cambio, sujeto a debate es que ése y no otro es el sentido fundamental del Estatuto, y que, por tanto, hay que valorar el trabajo de aquellos que han gobernado la Comunidad de Madrid de acuerdo con su capacidad para acercar la realidad regional al horizonte establecido por el texto de 1983, sucesivamente modernizado y adaptado. Junto al citado artículo primero, también el séptimo, en su párrafo cuarto, nos pone en la pista de lo que Madrid ha querido ser y de la función que ha reservado a sus instituciones: «Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia,

promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

De manera que la Comunidad de Madrid, conforme a los mecanismos políticos e institucionales establecidos en su Estatuto, debía ser, ante todo, un instrumento útil para los ciudadanos de la región. Por eso, no es de extrañar que sus dos líneas principales de trabajo hayan sido muy a menudo —aunque en unas épocas más que en otras— la reducción de los desequilibrios sociales y la creación de nuevos servicios públicos e infraestructuras que contribuyeran a ese primer objetivo. Algún éxito ha debido de tener la Comunidad de Madrid en el cumplimiento de ese programa cuando hoy la región tiene casi un millón de habitantes más que en 1981, o, si se quiere, medio más que en 1996. Nuevos madrileños que, todo sea dicho, son a la vez causa y consecuencia del progreso de la región, y que si por una parte representan diversidad, y, por lo tanto, lógicas tensiones y fuerte demanda de servicios, también significan, más que nada, una enorme riqueza económica, cultural y, en general, humana. Que este segundo aspecto acaba por pesar más que el primero lo demuestra no sólo la tradición histórica de Madrid como región abierta, sino también el hecho de que la prestación de servicios públicos por parte de la Administración regional haya crecido espectacularmente en los últimos años, y, sobre todo, que el nivel de vida de los ciudadanos haya igualado primero, y superado más tarde, el que se disfruta en la mayoría de las regiones europeas. Hoy, al cierre de este volumen, los últimos datos disponibles nos indican que el Producto Interior Bruto por habitante de la Comunidad de Madrid rebasa ya a 187 de las 211 regiones de la Unión Europea, lo cual tiene la consecuencia, mucho más importante e ilustrativa, de que los madrileños perciben una renta *per capita* 12 puntos superior a la media europea, dentro de una carrera hacia la convergencia que ha sido constante desde el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea —cercana en el tiempo al Estatuto—, pero que se acelera sustancialmente a partir de 1997.

Gracias a esta diversidad humana que, en última instancia, resulta tan enriquecedora, así como a los principios que inspiran nuestro Estatuto de Autonomía, la Asamblea de Madrid se ha convertido en una de las instituciones más productivas y beneficiosas para la vida de los madrileños. De acuerdo con ese talante innovador que al principio identificábamos en la Historia de Madrid, y que hoy cobra forma en nuestra convivencia como Comunidad Autónoma, los diputados regionales y los Grupos Parlamentarios en que se encuadran han sido pioneros en el debate y la solución legislativa de numerosos conflictos sociales que en la Comunidad de Madrid han encontrado una respuesta moderna y realista. Para no remontarnos demasiado atrás en el tiempo, baste citar las últimas Leyes de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos, la revolucionaria Ley de Renta Mínima de Inserción, el Proyecto de Ley de Control y Mejora de la Calidad de los Servicios Sociales, o el no menos importante Anteproyecto de Ley

de Servicios Sociales. Y aunque no es éste el lugar más indicado para desmenuzar los hábitos y maneras de la Cámara que representa la voluntad de convivencia de todos los madrileños, sí debo subrayar la enorme valía de muchas de las personas que en estos veinte años han pasado por ella y así han dejado en la vida de la región un creciente poso de progreso. De entre todas ellas, y aunque el recuerdo selectivo es siempre incompleto e injusto, tengo en la memoria a los interlocutores parlamentarios con los que he tenido el honor de compartir tantas sesiones: los portavoces Marcos Sanz, Isabel Vilallonga, Fernando Castedo, Gerardo Harguindey, Fernando Lanzaco, Dolores García-Hierro, Jaime Lissavetzky, Ángel Pérez, Pedro Sabando, Cristina Almeida, Manuel Cobo, Pedro Calvo, Miguel Ángel Villanueva y, por supuesto, el Presidente, Joaquín Leguina, a quien tantos aciertos hay que reconocerle en el terreno de la consolidación de las instituciones autonómicas mientras estuvo al frente del Gobierno regional.

No es casual, por tanto, que la Comunidad de Madrid haya sido la primera en buscar fórmulas novedosas para muchos de los problemas que aquejan a la sociedad española, como a cualquier otra sociedad avanzada y en permanente situación de cambio y evolución. La suma del talento personal de aquellos a quienes acabo de citar y de muchos otros que han sido leales servidores de lo público, junto a la voluntad histórica de progreso de toda una región, más el acierto en los principios que inspiraron el Estatuto, y, en fin, la propia trayectoria recorrida en este par de decenios, forzosamente dan como resultado una realidad dinámica y útil a los intereses no sólo de los directamente concernidos —los ciudadanos de Madrid—, sino también del conjunto del país. De modo sosegado, creciendo conforme nuestra capacidad nos permitía ir asumiendo nuevas competencias antes ejercidas por la Administración central —las últimas, las de Sanidad y Justicia—, adecuando, en cada momento, el Estatuto para dar cabida a esas y otras funciones —como la de un mayor y más eficaz control parlamentario del Ejecutivo—, la Comunidad de Madrid ha sabido en este tiempo ser productiva para sí misma y para toda España, en razón de una tradición histórica, pero también de una voluntad renovada. No olvidemos que la primera línea de nuestro Estatuto arranca con la afirmación «Madrid, en expresión del interés nacional...», y que fue ésa precisamente la vía que, prevista por la Constitución en su artículo 144, dio cauce a la iniciativa autonomista que el 25 de junio de 1981, en el castillo de Manzanares el Real, daba sus primeros pasos gracias a la Diputación Provincial de Madrid y a los diputados y senadores elegidos por la circunscripción de Madrid.

Desde entonces, la permanente colaboración de la Comunidad de Madrid con todas las Administraciones que integran el Estado ha terminado por ratificar, en lo político e institucional, pero también en lo económico, en lo cultural o en lo social, que la disposición de Madrid como *región abierta*, como *sociedad abierta*, en el sentido que Popper dio a esa expresión, e incluso en otro aún más amplio, resulta, al cabo, la más rentable de las actitudes que puede adoptar toda comunidad humana. Quizá de algún modo imprevisto, los ponentes de la Constitución, que con su Título VIII hicieron posi-

ble que años después viese la luz nuestro Estatuto de Autonomía, supieron ya intuir este orden nuevo que ahora llamamos global, y que brinda un inusitado protagonismo a aquellos agentes locales o regionales que, al estar en disposición de establecer una gran cantidad de relaciones de intercambio simultáneas y flexibles, acaban beneficiando así al conjunto de redes en que acaban constituidos ellos mismos y sus propios Estados. Naturalmente, nadie en 1978, ni tampoco en 1983, pensaba todavía en esos términos, pero no deja de ser llamativo lo bien que se ajusta la Constitución española, y el modelo complejo de Estado en que ésta se desarrolla, a las necesidades nuevas de este esquema que los franceses llaman de *mundialización*, al que a menudo se alude como *globalización*, y al que por estos pagos ya nos estábamos preparando mediante el vocablo, antes de uso más raro, de la *autonomía*.

No quiero citar ahora de manera exhaustiva las múltiples manifestaciones prácticas de ese planteamiento, que es particularmente nítido en la Comunidad de Madrid, porque son muchas y más amplias que cualquiera de los ejemplos que pueda poner por separado. De todos modos, sí es habitual atribuirle la actual fortaleza productiva de la región, así como los 637.600 empleos creados desde 1995, o el crecimiento económico acumulado del 29 por 100 en los últimos siete años, tan por encima de la media nacional. Lo mismo cabe decir de los centros internacionales de investigación asentados en nuestro territorio, como el Centro de Astrobiología, el pujante sector logístico, o el nodo de nivel mundial de comunicaciones telemáticas, que hoy hace de Madrid el corazón de Internet en Europa. Pero tal vez sea más expresiva a este respecto la propia transformación de la región en muchas facetas de su vida cotidiana, y los estudiantes que llegan de otras regiones gracias a nuestra política de distrito abierto, o aquellos profesionales que trabajan en un floreciente sector turístico, puedan hablar con un conocimiento de causa directo de por qué a Madrid, y también a las otras Comunidades Autónomas, les interesa que aquélla siga siendo una región abierta, de acuerdo con el espíritu del Estatuto.

Lo cierto, al cabo de todo este tiempo, es que la Comunidad de Madrid ha terminado por llenar de contenido el concepto de capitalidad, que antes no pasaba de ser una circunstancia legal referida al Estado más que a nosotros mismos, y que hoy es, en cambio, una de las notas definitorias de nuestra actividad. Es decir, hemos hecho de la capitalidad sinónimo de liderazgo, o, lo que es lo mismo, de poder de convocatoria. Madrid, para muchas gentes de España, no es ya la sede del antiguo poder centralista que jurídicamente imponía su primacía —porque el modelo autonómico impide tal cosa—, sino el espacio de oportunidades donde pueden obtenerse mayores satisfacciones sociales, culturales y, desde luego, económicas. Naturalmente, esta realidad nueva no disminuye en nada el valor de la capitalidad política y administrativa del Estado, de la que seguimos orgullosos, ni tampoco difiere esencialmente de lo que nuestra tradición histórica nos ha legado. En todo caso, esta clase de protagonismo, que quizá por primera vez en la Historia de España ejercemos con semejante vigor, no se sale del curso que están siguiendo otras grandes regiones metropolitanas, que, dentro de

una tendencia mundial, están comportándose como auténticos motores del progreso internacional, y desde luego de sus propios países. Por eso, nada más natural que el hecho de que Madrid, que no olvida nunca su vocación solidaria con toda España, aspire a medirse con otras grandes regiones europeas como Lombardía, Ile de France o el Gran Londres, por citar algunas que son similares por su tipología sociológica.

Sin embargo, no sería justo que ese protagonismo que la región se ha ganado en el contexto nacional e internacional cerrase las puertas a la participación de otros agentes igualmente deseosos de hacer valer su capacidad. Dicho de otra forma: en este tiempo no hemos terminado con un centralismo para crear otro. Por eso, un nuevo cauce está a punto de ensancharse para dotar a los Ayuntamientos de mayor influencia en la vida de la región, mediante el Pacto Local, que la Comunidad de Madrid, pionera una vez más en este terreno, está impulsando y se dispone a desarrollar. De nuevo el Estatuto actúa a modo de fuente de inspiración en este proceso de segunda descentralización y mayor capacidad de gestión municipal, al reconocer en su artículo 3 el principio de autonomía de los municipios que organizan territorialmente la región, y, más en concreto, cuando en el 38 establece que «la Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades dependientes del Gobierno que se establezcan, pudiendo delegar dichas funciones en los municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto si así lo autoriza una ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación».

En definitiva, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid es una realidad viva. Conmemorarlo significa celebrar su diaria repercusión en la actividad regional. Por eso he querido glosar en este capítulo que se me ha encomendado los frutos y realizaciones que todos los madrileños le debemos. Otros autores darán el detalle técnico que permita valorar su pertinencia formal y acierto jurídico. A mí me tocaba resaltar los resultados prácticos que esas cualidades han generado en la vida compartida de esta región. Espero haber dado alguna idea de lo beneficiosa que ha resultado esta norma rectora de nuestra convivencia durante los últimos decenios, así como de los principios de solidaridad y pluralidad que, tomados de la Constitución, recorren su articulado. Pero, sobre todo, espero que este tiempo de progreso compartido sea un motivo de jubilosa celebración para quienes han sido sus verdaderos protagonistas: los ciudadanos de Madrid.

Que bien pueden hacer suyo, tras veinte años de trabajo y generosidad, el proverbio 33 de William Blake: «Lo que ahora está probado fue primero puramente imaginado.» Pues son ellos, en definitiva, quienes han recorrido el camino que lleva de la imaginación a la prueba.

Ramón Espinar Gallego *

La primera Legislatura de la Asamblea de Madrid

Me pide el Presidente Pedroche que, en mi condición de primer Presidente de la Asamblea de Madrid, participe en una monografía dedicada a conmemorar el XX Aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad, contando mis experiencias como Diputado y Presidente de la Cámara.

Lo primero que viene a mi memoria es que la puesta en marcha de la Comunidad de Madrid contó con un cierto grado de escepticismo entre propios y extraños; entonces era un hecho relativamente novedoso el que las Comunidades Autónomas que no habían plebiscitado sus Estatutos de Autonomía durante la Segunda República accedieran al autogobierno; pero el que la provincia de Madrid, con todos sus condicionamientos, singularmente el ser la Capital del Estado y que la Villa de Madrid concentrara en torno al 60 por 100 de la población total, se convirtiera en Comunidad vino acompañado de bastantes recelos y de una cierta incredulidad.

Manuel Azaña, nacido en Alcalá de Henares, educado en San Lorenzo del Escorial, habiendo trabajado la mayor parte de su vida en Madrid, en el Ministerio de Gracia y Justicia primero, y, después, en sus importantes responsabilidades públicas, se refirió a Madrid de esta forma: *«Madrid está sin hacer porque lo hemos pensado poco. Madrid crece en libertad como zarza al borde de un camino. Si pensásemos más en él, Madrid sería una proyección de nuestro espíritu; a fuerza de explicarnos Madrid unos a otros acabaremos por crearlo.»*

Hemos estado pensando y explicándonos Madrid veinte años y creo que en el inicio del siglo XXI hemos conseguido crearlo y convertir su Comunidad en una Institución básica y vital para la vida de los madrileños.

El proceso por el que Madrid accedió a su autonomía está rodeado de características singulares que le diferencian, en gran medida, del que siguieron otras Comunidades; careció de un sistema provisional de autonomía y se constituyó como Comunidad uniprovincial al amparo de lo previsto en los artículos 143.1 y 144, apartado a), de la Constitución; es decir, las

* Presidente de la Asamblea de Madrid durante la I Legislatura.

Cortes Generales tuvieron que apreciar motivos de interés nacional; como explícitamente se reconoce en la Ley Orgánica 6/1982, que en su artículo 1 dispone: «Se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma.»

De esta forma se daba luz verde al proceso y se establecía, en virtud de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno de la nación, en manos de UCD, y el PSOE, el siguiente procedimiento para su constitución: «1.º La Diputación Provincial adoptará el acuerdo de que la provincia de Madrid se constituya en Comunidad autónoma uniprovincial, y los partidos políticos presentes en la Diputación formalizarán, a tal efecto, la correspondiente proposición de Ley ante las Cortes. 2.º Los municipios de la provincia solicitarán la autonomía y la elaboración del Estatuto, todo ello por la vía del artículo 143 de la Constitución. 3.º El Estatuto así elaborado se someterá a la aprobación de las Cortes Generales mediante la correspondiente Ley Orgánica.»

Aprobado el Estatuto por Ley Orgánica 3/1983 y celebradas las elecciones autonómicas el 8 de mayo de ese año, el 8 de junio comenzó en el Paraninfo de la Universidad Complutense, ubicado en el viejo caserón de San Bernardo, la andadura de nuestra Autonomía; nació en este lugar gracias a la generosidad de la Universidad que nos permitió utilizar este espacio, a la vez que el Ministerio de Educación cedía parte de sus instalaciones en el edificio para la actividad ordinaria de la Cámara.

La Asamblea estaba compuesta por tres Grupos Parlamentarios: el Socialista, el Popular y el Comunista, siendo esta legislatura autonómica la única hasta la fecha en que el Partido Socialista obtuvo la mayoría absoluta. Los resultados en escaños imputados a cada formación fueron éstos: 51 el Grupo Socialista, 34 la Coalición AP-PDP-UL y 9 el Grupo Comunista.

Es de destacar que aquellos que fuimos elegidos para componer el órgano rector de la Asamblea lo hicimos por consenso de los tres Grupos, y el Presidente fue elegido por unanimidad.

Desde mi punto de vista, los elementos político-administrativos sobre los que se configuró la autonomía fueron:

— El territorio de Madrid era y sigue siendo, junto con el área metropolitana de Barcelona, el conglomerado social más intenso y poblado de España: con un gran peso en el sistema económico nacional y con la relevancia política que supone contener la capital del Estado.
— La Comunidad nace incorporando toda la estructura de la antigua y extinta Diputación e inmediatamente se agregan, mediante transferencia del Estado, las competencias y servicios de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid, conocida por su acrónimo «COPLACO».
— Los ayuntamientos cooperaron y dieron su apoyo decidido al nuevo proyecto institucional.
— La necesidad de incorporar Madrid al Estado de las Autonomías, sin merma de derechos para los madrileños, descartándose, por tanto, el modelo de «Distrito Federal», dependiente de la autoridad estatal.

Ortega, en su libro *La Redención de las Provincias*, significó que *«el autogobierno es, sencillamente, una técnica democrática, que, además, puede alegar en su favor, junto a los valores de integración y participación a que la democracia sirve, un mejor rendimiento en la gestión, una atención más diligente a las necesidades reales, una eficacia mayor en los resultados respecto al régimen burocrático-centralizado que para nosotros ha venido pasando secularmente por la imagen misma del Estado».*

De otro lado, y como ha señalado el profesor García de Enterría, *«Madrid es la Comunidad que exhibe un cortejo de títulos históricos de menor entidad, pero no por eso la que pueda invocar en su favor menos razones objetivas. Ha sido un error frecuente entre nosotros el intentar explicar el nervio de la autonomía territorial sobre los criterios histórico-nacionalistas. El autogobierno tiene justificaciones fuera del cultivo de los valores de identidad peculiar».*

Se constituyó —como se ha señalado más arriba— la Comunidad de Madrid en un entorno de generalización del proceso autonómico, que en una primera fase presentaba los siguientes tipos de Comunidades Autónomas: las forales (País Vasco y Navarra), con el cupo como sistema de financiación diferenciador; las otras dos históricas (Cataluña y Galicia); Andalucía, que tras el referéndum a favor del Estatuto, se constituyó con un nivel competencial análogo a las anteriores; Canarias y la Comunidad Valenciana, que accedieron a las competencias de educación y sanidad mediante leyes orgánicas de delegación; y las otras once del régimen común, que desarrollaron durante un tiempo las funciones contenidas en sus Estatutos.

El modelo que se ha descrito más arriba era a todas luces inestable y fue madurando la idea de que, sin perjuicio de las peculiaridades estatutarias de cada uno, todas las Comunidades tuvieran un techo homogéneo de competencias en lo que se refiere a la prestación de servicios a la ciudadanía.

Si la reflexión se hace por la otra cara de los servicios que se prestan, es decir, de la financiación que los cubre, el sistema de financiación general aplicado a Madrid hacía que la recaudación de los tributos —en ese momento— susceptibles de cesión, a saber: patrimonio, actos jurídicos documentados, tasa sobre el juego y sucesiones y donaciones, fuera, como consecuencia de la potencia recaudadora de la región, muy superior al coste efectivo de los servicios transferidos, con lo que ampliar la base competencial era una necesidad.

Al día de hoy creo que es una gran satisfacción para todos los que hemos puesto nuestro grano de arena en la construcción de la autonomía madrileña ver que el mapa autonómico se ha configurado para todas las Comunidades con un techo competencial parejo en el régimen de prestación de servicios públicos, y que tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 1983 ha permitido asumir los servicios educativos y sanitarios, que por su importancia cualitativa y cuantitativa han hecho posible como efecto agregado el acceso de ésta en plenitud al sistema de financiación, incluyendo el tramo autonómico sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.

Como he señalado, de entre los elementos político-administrativos que compusieron la recién nacida autonomía destacaron las competencias en urbanismo y ordenación del territorio que estaban residenciadas en COPLACO,

organismo dependiente de la Administración central, que tenía una gran solvencia técnica y un personal de innegable calidad; es de destacar que en el cuatrienio 1979-1983 se llevó a cabo de forma conjunta la revisión de los planes generales de ordenación urbana en todas las ciudades metropolitanas, incluyendo la capital, y que este trabajo fue posible por el empeño político de las Corporaciones democratizadas en 1979, el trabajo conjunto que se realizó en un organismo que contó con la cobertura de la Diputación Provincial que se denominó «Consejo Metropolitano de Municipios», y la coordinación con la Administración urbanística competente, que entonces era la mencionada COPLACO.

La recién constituida Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda fue uno de los motores fundamentales de la Comunidad para asentarse institucionalmente.

En otro orden de cosas, se llevó a cabo la aprobación de la la Ley 5/1985, por la que se crea el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid; las facultades que esta norma desarrollaba han sido decisivas para hacer una región integrada, habitable y con un nivel de transporte público que se ha situado en la vanguardia de las regiones metropolitanas en el mundo.

Reseño aquí parte de lo dispuesto en la Exposición de Motivos de esta Ley: «El interés de la colectividad y el de los usuarios de los transportes públicos y regulares de viajeros de la Comunidad demandan inexcusablemente la ordenación técnica, administrativa y reglamentaria de los mismos. Es necesario un nuevo marco legal que aborde decididamente la totalidad del problema, creando un órgano con la autoridad, representatividad y capacidad técnica suficiente para ejercer las funciones de planificación y control, la planificación de infraestructuras y servicios y la fijación de un marco de tarifas común.»

Así pues, estos dos elementos, junto con el organismo Canal de Isabel II, encargado del suministro y saneamiento del agua en toda la Comunidad, con una antigüedad de cien años y que pasó a depender de la Administración regional, y el traspaso de las funciones y servicios contenidos en el Estatuto configuraron un marco de actuación tanto para el Parlamento en su labor legislativa como para el Ejecutivo de asentamiento y conocimiento por parte de los ciudadanos madrileños.

En la I Legislatura se abordó también el desarrollo legislativo que el Estatuto preveía, cito sólo por vía de ejemplo las leyes institucionales (Bandera, Escudo e Himno, de la Fiesta de la Comunidad y electoral), y las de medio ambiente, servicios sociales, de creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social.

Como se puede apreciar han sido instrumentos legislativos que han pervivido con mínimas adaptaciones hasta el momento presente y han tenido la capacidad de albergar en la estructura diseñada entonces el gran traspaso competencial que se ha realizado a lo largo de las legislaturas siguientes.

Otro de los asuntos institucionales que se abordó fue la articulación y las nuevas relaciones con las Corporaciones Locales; aunque sigue siendo

al día de hoy una asignatura pendiente el desarrollo de la previsión estatutaria contenida en el artículo 6 del Estatuto, referido al régimen especial de la Villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones Generales, no es menos cierto que en el marco general de colaboración con las Administraciones locales se dejó en la I Legislatura bastante camino recorrido, así con la creación de la Federación Madrileña de Municipios; trabajamos en un marco de cooperación que incluyó desde las sustanciales aportaciones de los presupuestos autonómicos a las actuaciones en materia de dotación de infraestructuras sociales y culturales, hasta su inclusión en las decisiones trascendentales para el conjunto de la Comunidad, a través de una tupida red de consejos y organismos en los que se dio una participación vital a los municipios.

Veinte años después he tratado de exponer, quizás de forma poco ordenada, mis reflexiones y recuerdos de lo que fue la I Legislatura de la Asamblea de Madrid.

Creo que hoy la gran mayoría de los madrileños podría suscribir las siguientes palabras de Azaña: *«Pero el caso es que España necesita un Madrid. Partiendo de una idea de España, Madrid se obtiene por pura deducción.»*

Quisiera para concluir dedicar un recuerdo emocionado a tres personas de cuya amistad disfruté y que ya no están entre nosotros: se trata de José Prat, que en su condición de Senador presidió la Asamblea de Diputados de las Cortes, Senadores y Diputados Provinciales en el castillo de Manzanares el Real, donde se aprobó el proyecto de Estatuto que fue elevado a las Cortes; de Isaac Sáez González, Vicepresidente Segundo de aquella Mesa, y de Nicolás Carmona, que ejerció como Secretario General de esta Institución.

Rosa María Posada Chapado *

Una mirada atrás

Respondo a la amable invitación del Presidente Pedroche a participar en esta publicación monográfica: *La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico*, agradeciéndole, en primer lugar, su invitación, para a continuación felicitarle por su iniciativa. Una iniciativa que, sin duda, dará una nueva oportunidad de mejor conocimiento a quienes deseen conocer la historia institucional de nuestra región.

Mi modesta contribución irá referida a la II Legislatura de nuestra Asamblea, al período comprendido entre los años 1987 a 1991. Cuatro años, durante los cuales tuve el honor de presidir la Asamblea, constituida en base a los resultados electorales de los comicios celebrados el 10 de junio de 1987, y que estuvo integrada por noventa y seis diputados, en correspondencia con nuestro censo de población de aquel año.

La Asamblea inició su andadura con la elección de la Mesa, se constituyeron cuatro Grupos Parlamentarios, y tras la sesión de investidura del Presidente Leguina, a quien la Cámara otorgó la confianza por mayoría simple, los representantes del pueblo de Madrid iniciamos nuestro trabajo, con una gran dosis de ilusión.

La ausencia de una mayoría absoluta en la Cámara fue, a mi juicio, un factor político determinante durante la II Legislatura y supuso en la práctica diaria una actividad parlamentaria muy intensa, tanto en el terreno legislativo como en el de impulso y control del Consejo de Gobierno.

No resulta fácil elegir entre el inmenso trabajo realizado por los cinco Grupos Parlamentarios: Grupo Parlamentario Socialista, con 40 diputados; Grupo Parlamentario de Alianza Popular, con 32 diputados; Grupo del CDS, con 17 diputados; Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, con siete diputados, y Grupo Mixto, con dos diputados, a partir de febrero de 1988, número que fue creciendo a lo largo de la legislatura. Elegir, decía, iniciativas que puedan reflejar la realidad parlamentaria de aquellos cuatro años no es fácil.

Me referiré, en primer lugar, a la proposición no de ley, aprobada unánimemente en el año 1988, casi en coincidencia con el quinto aniversario

* Presidenta de la Asamblea de Madrid en la II Legislatura. Senadora por Madrid.

de nuestro Estatuto, y que supuso, dado su contenido, una clara manifestación política de que «las competencias de la Comunidad de Madrid fueran en el futuro sensiblemente coincidentes con las del resto de las Comunidades Autónomas, de forma que no existan desigualdades entre los ciudadanos madrileños y los del resto de las Comunidades Autónomas».

Quizás alguien se pregunte por qué destaco la puesta en marcha de una posibilidad que la propia Constitución abría a todas las Comunidades que accedieron a su autogobierno por la llamada «vía lenta». Lo hago porque esa unánime manifestación de la Asamblea se hizo, no contra la opinión pública o ambiente social, opiniones publicadas, etc., pero sí se hizo en un ambiente de descreimiento respecto al autogobierno de nuestra Comunidad, se hizo sin ese respaldo social, siempre necesario en política, y me atrevo a decir que fue la expresión de una voluntad política, que creía contra viento y marea en sus propias posibilidades, o mejor dicho, que supo ver lo que el autogobierno suponía de positivo, en el objetivo de convertir en realidad la aspiración de los ciudadanos de recibir los servicios que presta la Administración, con una mejor calidad y rapidez, al ser gestionados por una Administración más próxima.

Hoy, en febrero de 2003, nuestra Comunidad, con la asunción de las competencias en Educación, Sanidad y Justicia, es una Comunidad con unas instituciones de autogobierno consolidadas, que han convertido nuestra región en una de las nueve regiones más innovadoras de Europa, con una sociedad vertebrada y socialmente equilibrada, que avanza y que debe seguir avanzando.

Y tras esta incursión en el presente, retomo uno de los acontecimientos políticos de aquella II Legislatura, que supuso un verdadero terremoto en la vida política e institucional de nuestra región, con repercusiones en las sedes nacionales de todos los partidos presentes en la Cámara, esto es, la puesta en marcha de uno de los institutos en que se cifra la responsabilidad política del Presidente del Gobierno de la Comunidad: la moción de censura del Presidente Leguina, una moción de censura constructiva, que tuvo como candidato a Alberto Ruiz-Gallardón.

Los meses que precedieron y que siguieron a la tramitación de la moción de censura fueron institucionalmente muy difíciles. Antes de la presentación de la moción en registro, y durante toda su tramitación, el enrarecimiento del clima político en Madrid fue muy intenso.

Quizás algún día alguien revise en las hemerotecas los diarios de aquel tiempo y podrán ver que la prensa prestó a la moción una atención diaria. Lo que sí recomiendo a quienes les interese el Parlamentarismo es la lectura de los *Diarios de Sesiones*, en los que encontrarán las intervenciones del Presidente Leguina, las del candidato y hoy Presidente Ruiz-Gallardón, y el resto de los portavoces, Fernando Castedo, Isabel Vilallonga..., sin duda encontrarán en ellos unas intervenciones llenas de calidad, de pragmatismo e idealismo, de tensión, de ingenio y también de dureza. Unos debates en suma importantes.

La moción de censura no salió adelante, pero como no podía ser de otra forma, marcó la legislatura en su ecuador, y, me atrevo a decir, tuvo consecuencias políticas y personales para todos, para los noventa y seis diputados que constituimos la Cámara, y para los partidos en ella representados.

Creo sinceramente que la Mesa de la Cámara que yo presidía supo encauzar positivamente las tensiones negativas y disolventes, y la II Legislatura pudo llegar a buen puerto, esto es, cumplir con su período de cuatro años, y a través de sus iniciativas y acuerdos avanzar en la consolidación institucional y contribuir al progreso de nuestra región y de la calidad de vida de los madrileños.

Termino esta colaboración agradeciendo y recordando a quienes colaboraron, de una forma esencial, a la buena marcha de los trabajos de nuestra Asamblea en su II Legislatura, esto es, a sus funcionarios, a sus noventa y seis diputados, y muy especialmente a quienes junto a mí, formaron parte de la Mesa de la Cámara: D. Javier Ledesma, D. Pedro Núñez Morgades, D. Pedro Díez Olazábal, D. José Sánchez Cuenca, D.ª Rosa Vindel y D. Luis Rufilanchas. Gracias a todos.

Pedro Díez Olazábal *

Tercera Legislatura: madurez parlamentaria y participación social

Constituyen estas líneas un balance político, que ni puede ni pretende ser objetivo, de la III Legislatura de la Asamblea de Madrid, desde mi perspectiva como Presidente y con la vivencia de otras dos legislaturas: la segunda como Vicepresidente Tercero y la quinta, que ahora concluye, como simple diputado.

Comenzó en junio de 1991 la III Legislatura, lastrada por el mal ambiente que había dejado en la vida política madrileña una etapa anterior (1987-1991), en la que hubo de «todo»: transfuguismos espectaculares, intentos de soborno a un diputado de IU por un famoso *broker* a sueldo de aún no se sabe quién, inestabilidad en el Gobierno, desmadre y nervios en el PP, para concluir con una explosión descontrolada del CDS.

La Asamblea comenzaba con muy mala «prensa» y espectáculo asegurado, en ocasión de debates sobre el estado de la región y moción de censura, a la que únicamente la profesionalidad y buen hacer de la Presidenta Rosa Posada, entonces del CDS, con el apoyo de toda la Mesa, ponía el contrapunto de seriedad y coherencia.

La frustración y ansiedad del PP, que una vez más veía alejarse la posibilidad de formar gobierno; la inseguridad del PSOE, que no contaba con la mayoría parlamentaria suficiente, y los, cada vez más graves, problemas internos de IU hacían prever una legislatura complicada y poco fructífera.

El desarrollo posterior de los acontecimientos vino a disipar los temores que una buena parte de la prensa había manifestado.

El acuerdo de investidura PSOE-IU, a pesar del torpedeo continuo desde el sector de IU, afín a Julio Anguita, sobre la base de una amplia mayoría parlamentaria, aportó estabilidad al Ejecutivo y posibilitó una actividad legislativa intensa a lo largo de los cuatro años.

---

* Presidente de la Asamblea de Madrid entre 1991 y 1995. Diputado por IU, Vicepresidente Tercero y Portavoz de Medio Ambiente en la II Legislatura. Diputado por IU, Presidente de la Asamblea en la III Legislatura, Diputado por el PSOE, Vicepresidente de la Comisión de Presidencia en la Legislatura actual. Alcalde de Arganda del Rey.

La oposición, encabezada por Ruiz-Gallardón, pareció resignarse definitivamente, tranquilizarse y optó por adoptar una línea parlamentaria dura y contundente, pero alejada de las viejas algaradas y maniobras tendentes a buscar «atajos» para llegar antes al Gobierno regional.

Con la existencia de una sólida, aunque plural, mayoría de la izquierda, el Parlamento no perdió poder, sino que recuperó en buena medida el tiempo perdido y se configuró como una cámara legislativa homologable con las más consolidadas de la España autonómica.

Lejos de adoptar una situación cómoda para el Gobierno, la Asamblea controló exhaustivamente al Ejecutivo. Impulsó y tomó la iniciativa en numerosos aspectos de la vida madrileña y atendió con inmediatez las cuestiones que la coyuntura fue presentando, a través de las iniciativas de los Grupos Parlamentarios.

Se configuró así un Legislativo «fuerte», alejado de lo que es habitual en Cámaras con mayoría absoluta, en donde la institución parlamentaria está sometida a un papel subordinado al Gobierno.

Madrid, desde el 91 al 95, tuvo un Parlamento que legisló de manera abundante, aprobando 56 leyes, controlando intensamente e impulsando al mismo tiempo la acción de gobierno.

Fue por ello una etapa de consolidación del poder legislativo en el marco de una normalización de la vida política regional, alcanzando la madurez que requería la evolución de la Comunidad de Madrid.

Uno de los indicadores principales de esta madurez fue la solución al, entonces controvertido, asunto de la nueva sede de la Asamblea, cargado de un fuerte contenido político, que no demasiada gente supo ver en su momento.

Madrid era en 1991 la única Comunidad Autónoma que no tenía resuelta o en vías de solución la ubicación de su Parlamento regional, lo que resultaba coherente con el modelo de Parlamento de segundo nivel que algunos venían propugnando en la práctica e incluso en la teoría desde diferentes ámbitos políticos y de opinión. El complejo de Autonomía de «consolación» estaba muy presente en el pensar y el sentir de bastantes comentaristas de entonces. Ello influyó, sin duda, en el escaso apoyo por las instancias del Gobierno central para resolver aquel problema.

Cada vez que poníamos los ojos en un inmueble o solar patrimonio del Estado, que estaba infrautilizado, adecuado para ubicar la nueva sede, aparecían nuevas funciones imprescindibles para el mismo, por lo que, ante la insostenible situación en el edificio de San Bernardo, solicitamos al Presidente Leguina que pusiese a disposición los solares de que disponía la Comunidad en Madrid Sur, lo que hizo de manera inmediata. La Mesa de la Asamblea tomó la decisión de trasladar la sede a Vallecas por unanimidad, contando con el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios y con la comprensión de los sindicatos y los representantes del personal de la Asamblea. Tras desarrollar en tiempo récord los trabajos de redacción del proyecto, dirigido por el arquitecto de la Comunidad Ramón Valls, se adjudicó la construcción y alcanzamos a iniciar las obras, colocándose la primera piedra

el día 6 de abril de 1995. Con ello Vallecas, el barrio obrero y luchador por excelencia, pasaba a convertirse en el centro político regional. Como se escribió en un diario en aquellos días: «Madrid, capital Vallecas». Con la conclusión de las obras y la inauguración del edificio en la IV Legislatura, bajo la presidencia de Juan Van-Halen, la Asamblea veía resuelto uno de sus principales problemas.

Sobre la función legislativa propiamente dicha desarrollada en esta etapa se podría valorar, en diferente grado, según los diferentes ámbitos competenciales, pero cabe destacar como más trascendentales: *la reforma del Estatuto de Autonomía para asumir las 33 nuevas competencias que trajeron la madurez a la Comunidad de Madrid y la Ley del Suelo, con la gran importancia para la ordenación territorial que supuso*.

Una de las características más destacadas de la III Legislatura fue la participación social en la vida parlamentaria.

Aumentó en gran medida la atención y el interés de los medios de comunicación por la vida política madrileña en general, y del Parlamento en particular, como aumentó también sustancialmente el contacto con los movimientos sociales, tanto a través de los Grupos Parlamentarios como directamente con la Asamblea. A lo largo de la legislatura fueron propuestas numerosas iniciativas por los sindicatos y el movimiento asociativo, especialmente por las asociaciones ecologistas y vecinales, bien recogidas directamente por los Grupos Parlamentarios, bien canalizadas hacia ellos desde la Presidencia y la Mesa.

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que en aquella etapa los movimientos sociales participaron directa y permanentemente en el Parlamento regional.

Desde la perspectiva económica y administrativa, la austeridad fue una seña de identidad de la Mesa, a la que correspondió dirigir la gestión en aquellos años, lo que quizás no contribuyó a lucir más algunos proyectos y realizaciones, hay que reconocerlo, pero eran tiempos que requerían ejemplaridad y ésa fue la línea que nos dimos todos de común acuerdo.

Como escribí al principio, mi valoración parcial y subjetiva, como es natural, pero no creo que muy alejada de las conclusiones a las que muchos medios de comunicación y analistas políticos llegaron al término de *la III Legislatura parlamentaria, es que fue, si no brillante, sí fructífera y positiva para la ciudadanía madrileña: se avanzó en la cohesión social, se mejoró en la defensa del medio ambiente, se avanzó en la política hacia la igualdad de hombres y mujeres, se palió con el consenso social el deterioro del tejido productivo en pleno proceso de cambio y se normalizó la vida política madrileña.*

Desde un punto de vista de izquierda, la Comunidad de Madrid consolidó una línea de progreso, sostenibilidad ambiental y justicia social en los años 91 al 95.

El PSOE e IU supieron hallar en aquel momento los puntos de encuentro por encima de las diferencias.

Si esto fue así, ¿cómo es que el PP obtuvo en las elecciones siguientes (1995) la mayoría absoluta en la Cámara regional?

La respuesta no es fácil, pero considero que la victoria del PP se produjo por una conjunción de elementos externos al propio ámbito regional, que en Madrid influyeron especialmente: el cambio paulatino de la opinión pública, debido a los escándalos producidos en el ámbito del Gobierno central del PSOE y a la desmedida presión mediática, y la crisis de IU. Esta última desperdició su propio patrimonio político, descabalgando al núcleo fundacional de la formación política, constituido ya en Nueva Izquierda, que encabezaba en Madrid Isabel Vilallonga, presentando una oferta basada en la línea política antisocialista de Julio Anguita.

A esto habría que añadir el aire de «fin de ciclo» que se respiraba y que llevó a Joaquín Leguina a confrontarse con un PP en alza, encabezado por Alberto Ruiz-Gallardón, que logró transmitir la seguridad de su triunfo.

Cuando escribo estas líneas, para la publicación del XX Aniversario del Estatuto de Autonomía, la situación es muy diferente: el viento sopla en la dirección de la izquierda, tras ocho años de hegemonía del PP en los ámbitos autonómico y municipal de nuestra región y siete en el Gobierno central. En días recientes hemos asistido a las mayores movilizaciones de que se tiene memoria, con millones de ciudadanos en las calles reclamando otra política exterior de España, en contra del seguidismo del Presidente Aznar hacia los designios belicosos de la Administración republicana de Estados Unidos y a favor del vínculo europeo, así como exigiendo responsabilidades y soluciones para la mayor catástrofe ecológica de nuestra historia. A punto está de terminarse una legislatura parlamentaria más de la Asamblea de Madrid y otra vez se detecta el ambiente social y político de «fin de ciclo». Sin duda, en los próximos meses vamos a asistir a un proceso político de gran intensidad. En la Asamblea de Madrid, la tensión de la calle también se palpa, se percibe en los debates parlamentarios, que en breve plazo darán paso a la campaña electoral propiamente dicha. El pueblo, una vez más, tendrá la palabra y a buen seguro que, como hasta ahora, continuará construyendo esta Comunidad que se creó sin antecedentes históricos, pero con gran vocación de futuro: un futuro que queremos en prosperidad, paz y libertad para todos los españoles y para todos los seres humanos.

Juan Van-Halen Acedo *

Crónica de una experiencia

El Presidente de la Asamblea de Madrid, Jesús Pedroche, tan cercano desde hace tantos años, me pide amablemente unas líneas contando mis experiencias como Diputado y Presidente de la Cámara, destinadas a una publicación monográfica con motivo de cumplirse el XX Aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad. Aunque mi oficio sea escribir, la solicitud del Presidente amigo supone para mí un reto singular. No quisiera que lo anecdótico desentonase en una publicación que imagino sesuda, plena de opiniones enjundiosas y sabias de catedráticos, magistrados, letrados de las Cortes Generales y demás ingenios de la Corte. Pero, como es de razón, nunca me atrevería a volar más alto de lo que aconseja la prudencia, por falta de conocimientos técnicos, de solidez en la teoría parlamentaria, de cimientos jurídicos. No es cosa de pedir asesoramientos, y me decido exactamente a cumplir el amigable requerimiento: contar mis experiencias en forma de crónica o testimonio como quien cuenta un cuento al abrigo de una lumbre acogedora. Junto a los altos vuelos del águila acaso no venga mal el vuelo humilde y medroso del zorzal. En eso estamos.

Llegué como Diputado a la Asamblea de Madrid en las elecciones de 1987. Encabezaba aquella lista de la entonces Alianza Popular un Alberto Ruiz-Gallardón muy joven, pero ya con amplia experiencia política de partido y una muy buena fama como concejal del Ayuntamiento de Madrid. Pronto comprendí, con la cercanía del trato, que era una de esas personalidades que en su relación con los demás deja huella. Inteligente, culto, orador extraordinario, temible y contundente en el debate, atesoraba y atesora, además, una de las virtudes que más cuentan en un político en democracia: corazón y verdad en sus palabras. Escucharle suponía creerle; construía credibilidad. Cuando tomé posesión como Diputado de la Asamblea y me incorporé a su círculo más cercano de colaboradores me sentí orgulloso de que una de esas casualidades que la vida mágicamente depara me hubiese colocado en el lugar adecuado y en el momento justo: trabajaba ilusionadamente con un personaje de singular equipaje intelectual y humano.

---

* Presidente de la Asamblea de Madrid en la IV Legislatura.

Yo no me había caído de un guindo. Llegaba a la política *placeado*. Por mi condición de periodista, con experiencia de enviado especial y corresponsal tanto como de columnista y cronista parlamentario en el Congreso de los Diputados y en el Senado durante la transición, había tratado a políticos de España y del extranjero; a Ministros, a Jefes de Gobierno y a Jefes de Estado; desde Mario Soares, en su exilio, a Marcelo Caetano o De Gaulle, en el poder; desde el viejo De Valera, artífice de la independencia de Irlanda, a Idi Amín Dadá, el gigantón brutal que tiranizó Uganda; desde Papas tan distintos como Pablo VI y Juan Pablo II, a Saddán Husseín, cuando aún estaba lejos del «eje del mal»; y en España, desde el viejo José María Gil Robles, con tantas justificadas melancolías, a Dionisio Ridruejo, Rodolfo Llopis o Enrique Líster... y, cómo no, a líderes en el paro, en declive o emergentes, como Carlos Arias Navarro, Adolfo Suárez o Felipe González. Y cómo olvidar los viajes por esos mundos en el séquito informativo de los Reyes de España. Acaso por equipaje tan variopinto, ya con cierto cansancio de galopes, la llegada a la política, el paso de la fila «0» al escenario, supuso para mí un cambio lleno de ilusión. Mi labor como Diputado en la Asamblea, precisamente en el área de la Cultura, me convertía en un hombre feliz, sedentario después de haber sido nómada, a la vuelta de tantas situaciones difíciles y de tantas guerras ajenas. Era el momento de derramar acumuladas experiencias en un equipo, el de Alberto Ruiz-Gallardón, cuya «acción de oro» era él mismo, al tiempo capaz de pensarlo todo, de intuirlo todo, de resolverlo todo, de inundar de fe a quienes alguna vez pudiéramos sentir el arañazo de la flaqueza.

De aquella II Legislatura recuerdo, sobre todo, los debates de la Moción de Censura. Pocas veces un Parlamento tuvo tanto nivel dialéctico, salvo acaso en los últimos días del parlamentarismo monárquico, antes de 1923, y en los mejores momentos del parlamentarismo republicano de 1931 a 1936. Ruiz-Gallardón contándonos la fábula de la rana y el escorpión o explicándonos cómo el león es el rey de la selva, o las reiteradas veces en las que el Presidente Leguina se dolía ante la hipotética catástrofe de dejar la Comunidad en manos de «esta criatura», renacen a veces en mi memoria, esa madrastra que mima y confunde en humo la realidad y la fantasía. También recuerdo la ilusión de aquel equipo, la ilusión de hacer machadianamente camino al andar, de esgrimir la verdad para que un proyecto honesto y realista fuese entendido y asumido por las gentes.

La III Legislatura supuso la convicción de que el proyecto había sido asumido. Joaquín Leguina tuvo que abrazarse al oso, o sea a un Pacto de Legislatura con Izquierda Unida, para gobernar. Y lo escribo en términos políticos, es decir, con afecto. Pero el mensaje que había sabido sembrar Ruiz-Gallardón había sido recogido ampliamente en las urnas. Seguíamos haciendo camino al andar, Machado *dixit*. Una de mis satisfacciones de aquella Legislatura fue una nueva prueba de afecto y consideración de Ruiz-Gallardón: cuando fue nombrado Portavoz en el Senado, me llevó de Portavoz Adjunto. Desde 1989 había contado conmigo en el Senado, al sucederle yo en su escaño, en representación de la Comunidad de Madrid, cuando

él encabezó la candidatura senatorial en las elecciones de aquel año, siendo el senador más votado de España y dando la vuelta a todas las previsiones que nos otorgaban un solo puesto por Madrid, y Ruiz-Gallardón consiguió, por primera vez, tres. La sombra en aquella victoria, naturalmente personal y no política, y creo saber que también para el propio Ruiz-Gallardón, fue que quedase fuera de la Cámara el histórico socialista José Prat, gran persona, hombre recto y notable intelectual.

La IV Legislatura vino a confirmar lo que ya apuntaba la III: el mensaje había calado en el ciudadano. El proyecto que encabezaba Ruiz-Gallardón en Madrid recibió el espaldarazo de una mayoría suficiente en las urnas. La verdad es que pensé que el nuevo Presidente de la Comunidad contaría conmigo en el área de la Cultura, ya que en este campo le había acompañado durante años en la Asamblea, en el Senado y en la vida, y además era yo Presidente de la Comisión Nacional de Cultura del partido. Me llamó una tarde a su despacho de la calle de la Princesa y me anunció que me veía presidiendo la Asamblea de Madrid. Es cierto que su anuncio me sorprendió, y acaso en principio no me alegré, pero naturalmente agradecí su nueva prueba de confianza. En mi elección, junio de 1995, se sumó a los votos del Grupo Parlamentario Popular un voto testimonial de la oposición. ¿Un gesto? Entonces se iniciaba una de las etapas más hermosas de mi vida.

Durante los cuatro años de la IV Legislatura la Asamblea vivió momentos importantes de su historia. Traté, desde la Presidencia, de acercarme a los usos y costumbres de los Parlamentos de referencia, de modo que consideré que el espacio parlamentario es, como no puede ser de otra manera, un espacio ciudadano. Los Parlamentos han estado históricamente unidos a la cultura; no es casual que la Biblioteca de referencia en Estados Unidos sea la Biblioteca del Congreso, ni lo es que el Congreso y, sobre todo, el Senado de España posean colecciones pictóricas y bibliográficas de primer orden, celebren exposiciones, acojan presentaciones de libros y, en definitiva, sean testigos de la cultura —es decir, de la vida; de lo sensible y elevado de la vida— que fluye en el cuerpo social.

Se incrementó la presencia de la cultura en la Asamblea, y en esta política conté también con la iniciativa, el apoyo y el estímulo de la Mesa, cuyos componentes trabajaron mucho y bien en los múltiples asuntos que pasaron por su mano en Legislatura tan activa. Se prosiguió la política, iniciada en Legislaturas anteriores, de crear un patrimonio pictórico parlamentario, gracias a convenios con la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad y con Caja de Madrid, para que fuese posible incorporar obras costosas que de otra manera, por la vía del pequeño presupuesto que para tal menester se contaba, no hubiese sido posible acometer. Así ocurrió con obras de Liébana, de Lapayese, de López Hernández, de Álvaro Delgado, de Genovés y de Antonio López, entre otros. Y, sobre todo, gracias a esa política de sensibilidad por la cultura que decidió la Mesa unánimemente, gracias a la comprensión de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y gracias al propio artista que recibió ilusionado, y ya enfermo, el encargo puede contar hoy la Asamblea con el mural «La ciudad inacabada»,

última obra de Lucio Muñoz, una joya que preside el hemiciclo. Un convenio con la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando garantizaba asesoramiento técnico y objetividad en las incorporaciones de obras de arte a la Asamblea.

Por otra parte, y en colaboración con la Biblioteca Nacional, se realizaron cuidadas ediciones facsimilares de obras clásicas que hoy son buscadas en las librerías de lance como tesoros bibliográficos. También se fundó la revista parlamentaria *Asamblea*, que ha consolidado su prestigio entre las de su género. No menos importante fue el convenio con la Real Fábrica de Tapices, que pasaba un mal momento, y que acudió a Parlamentos y otras Instituciones para salir adelante en su gloriosa historia, que dotó a la Asamblea de alfombras de singular y hermosa labor. No podíamos permanecer sordos a la llamada de la varias veces centenaria Real Fábrica de Tapices, en cuyo Patronato estaba representada la propia Comunidad de Madrid.

Un hito cultural para la Asamblea fue la visita, el 21 de mayo de 1996, de Rafael Alberti, último representante de la generación poética del 27, y entonces el mayor prestigio vivo de la poesía española, que nos dejó sus «Palomas por la paz» que hoy cuelgan en los muros de la Cámara. Cultura es *cultivo*, y en el ámbito donde se residencia la palabra, la pluralidad, o sea en el Parlamento, donde se cultiva el diálogo con filo, a veces, pero sin espinas, la Cultura con mayúscula debe encontrarse *naturalmente* en su casa. Sólo quienes sufran, la que acaso sea mayor carencia que pueda padecer el ser humano, la carencia de sensibilidad, pondrían en duda algo tan obvio. Pero de todo hay en la viña del Señor.

La labor legislativa en la IV Legislatura fue amplísima, y la de control del Gobierno también, incorporándose desde el inicio de la Legislatura preguntas orales al Presidente de la Comunidad en cada Pleno, antes desde luego de que tal práctica se recogiese en el nuevo Reglamento. Desde 1987, que yo recuerde, el Presidente de la Comunidad había contestado a una sola pregunta oral en Pleno; creo saberlo bien porque la pregunta era mía y, además, me dio la razón; por ambas cosas probablemente deba estar agradecido a Joaquín Leguina. En la Asamblea se culminaron importantes consensos, gracias al rigor y sentido de la responsabilidad de los portavoces de los Grupos Parlamentarios, como los que dieron por resultado el tan renovado Estatuto de Autonomía de la Comunidad (1998), el nuevo Reglamento de la Asamblea (1997) y el propio Estatuto del Personal de la Asamblea (1999), atento a la promoción profesional como idea básica, aprobado, y por primera vez, en el Pleno de la Cámara tal y como había establecido la Asamblea en su Reglamento.

Se firmaron convenios con la Universidad Politécnica, para informatizar todas las labores parlamentarias, de modo que la Asamblea de Madrid se colocase en la vanguardia de los Parlamentos españoles en materia telemática, y con el IADE, para afrontar una auditoría energética y, a corto plazo, instalar paneles de energía solar en las amplias terrazas del edificio. Paralelamente, la Mesa decidió que la Asamblea de Madrid estuviese presente, y activamente, en el proceso de acercamiento de los Parlamentos regionales europeos, que

había iniciado el Presidente del Parlamento de Asturias, Ovidio Sánchez. En 1998 tuve el honor de ser elegido por mis colegas europeos Presidente de la Conferencia de Parlamentos de Regiones Capitales de Europa, a propuesta de Armand de Decker, entonces Presidente del Parlamento de Bruselas-Región, y hoy Presidente del Senado de Bélgica.

Capítulo aparte merece el traslado de la sede desde el viejo caserón de San Bernardo, el histórico Noviciado de los Jesuitas convertido después en Universidad Central, a Vallecas, en pleno Madrid Sur. Al inicio de la IV Legislatura sólo estaba colocada la primera piedra, y el proyecto arquitectónico contemplaba un solo edificio que habría de albergar los servicios de la Cámara y los Grupos Parlamentarios. Según crecía la obra se evidenció que, antes ya de su inauguración, el edificio proyectado quedaba pequeño, era insuficiente. Por ello fue necesario construir otro edificio en un solar contiguo (seis plantas más dos bajo suelo) para los Grupos Parlamentarios que, además, contaría en su planta baja con un salón de actos y una sala de exposiciones. Se trataba de abrir la Asamblea a los ciudadanos de Vallecas, utilizándose la planta baja de la sede de los Grupos como área cultural de referencia en un barrio con tanta personalidad y tradición cultural como Vallecas. La sala de exposiciones se abrió, precisamente, con una exposición de Álvaro Delgado, discípulo de Benjamín Palencia, en la última etapa de la llamada *Escuela de Vallecas* y luego *Escuela de Madrid*.

La mudanza del caserón de San Bernardo a Vallecas se hizo escalonadamente, y sin que se paralizasen ni un minuto los servicios de la Cámara, desde el Archivo al Registro. Este traslado sin paréntesis supuso un gran esfuerzo de todo el personal de la Asamblea que demostró, una vez más, su profesionalidad y su responsabilidad. El personal de todos los Cuerpos de la Asamblea forma un colectivo magnífico, y cada día de la IV Legislatura supuso para mí un orgullo dirigirlo. Al tiempo se iba *anclando* la Asamblea en el barrio. El Ayuntamiento aceptó amablemente rotular a la nueva plaza ante la Cámara con el nombre de Plaza de la Asamblea de Madrid y la Mesa decidió que ésa fuese su dirección postal. Se solicitó a RENFE que la estación de Entrevías antepusiese a su nombre tradicional el de Asamblea de Madrid, y así quedó.

El día 28 de septiembre de 1998 el Príncipe de Asturias presidía la inauguración de la nueva sede de la Asamblea. Por fin, después de ser un anhelo expresado por todos los Grupos Parlamentarios y por los sucesivos Presidentes desde su constitución en 1983, la Asamblea contaba con una sede propia, y acorde a su dignidad institucional. Quien encarna el futuro de la Institución Monárquica inauguraba una Asamblea de Madrid de nueva planta, de atrevida arquitectura, en la vanguardia de los nuevos tiempos.

Pocos meses después de aquella inauguración concluía la IV Legislatura, dejaba yo la Presidencia de la Asamblea, y tenía el honor de representar nuevamente a la Comunidad de Madrid en el Senado. Creo que ser Presidente de un Parlamento supone una experiencia apasionante para quienes nos sentimos parlamentarios en el mismo sentido de sus raíces terminológicas tanto como en su sentido político. Disfruté en la Presidencia de

la Asamblea de Madrid, con sus luces y sus sombras, desde mis aciertos y mis errores, sin duda más copiosos éstos que aquéllos, al servicio del pueblo de la Comunidad de Madrid, que, además, es mi pueblo. Los puntos oscuros, los agujeros negros, los he olvidado; las zancadillas, los tules de color amarillo, si los hubo, también los he olvidado. Recuerdo aquella IV Legislatura y tengo memoria viva del buen talante y del rigor de los debates, de la cortesía parlamentaria, de cómo quise —y no sé si conseguí— ser el Presidente de todos los diputados, y tener siempre abierto el despacho y el corazón a todos. Alguien me dijo un día que yo era un «liberal marañoniano», y al menos me gustaría serlo. Creo que ése es un talante aceptablemente parlamentario.

Hasta en las añejas Crónicas de nuestra historia literaria algo se quedaría en el tintero. Supongo que en esta crónica de urgencia también. No sé, justo al poner el punto final, si habré respondido adecuadamente con estas líneas a lo que mi querido Jesús Pedroche me pidió. En todo caso, y aunque se diga que de buenas intenciones está empedrado el infierno, mi intención era buena: contar un cuento de puertas adentro que acaso aburre de puertas afuera. Pero, eso sí, con la buena intención de desembridar en lo posible la memoria. Aunque la memoria es como un espejo; la imagen que te ofrece de ti mismo no es real, y acaso tú estás al otro lado del azogue, viviendo agazapado como esos tigres derrotados que habitan por siempre los espejos en el cuento de Borges.

Miguel Ángel Villanueva González *

La fuerza de la democracia madrileña

Desde sus orígenes, la democracia se ha ido construyendo por generaciones de personas capaces de entenderse entre sí y articular su convivencia en torno a instituciones. Es esa facultad que tenemos para crear instituciones la más importante de cuantas nos han permitido vivir en sociedad durante siglos. No hay generación que no haya vivido el nacimiento de una de ellas. De esta forma se puede describir la historia por las instituciones que alumbró cada época, y por eso no debemos pasar por alto la vital importancia de las Instituciones democráticas en el desarrollo del presente de nuestro país y nuestra región.

El Premio Cervantes, José Jiménez Lozano, nos recordaba esos carteles de las antiguas posadas castellanas que decían: «Aquí el viajero encontrará lo que traiga». Pues a esta gran Comunidad los madrileños han aportado lo mejor de sí mismos, y por eso hoy contamos con este nuevo «ágora» que nos recuerda a la antigua ciudad-estado ateniense, creadora del concepto de ciudadanía.

Con la conmemoración de los veinte años del Estatuto de Autonomía no celebramos sólo la aprobación de un texto, sino también los valores que hicieron posible el Pacto Constitucional del que es fruto nuestra autonomía y que se inspira en los principios recogidos en el artículo 1 de la Constitución Española: libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. Y nosotros, que hemos asistido al nacimiento de la Comunidad de Madrid, tenemos hoy la ocasión de reflexionar sobre la base que la hizo posible: una base intangible, que es la tolerancia, que es el diálogo, que es la solidaridad, y que se ha sustanciado en realidades como esta Cámara y esta Administración autonómica capaces de garantizar la convivencia y el bienestar de todos los madrileños. Ésa es mi personal impresión desde la experiencia de haber tenido el inmenso honor de formar parte de esta Cámara desde la IV Legislatura.

Nuestro deber es seguir renovando esos valores, sin acudir a nuevos ensayos de dudosa eficacia democrática. Hoy los ciudadanos de Madrid tenemos los instrumentos que hemos querido tener, que por acuerdo de todos nos hemos dado. Hoy nuestra región ha alcanzado su madurez autonómica

* Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid.

y la Comunidad de Madrid ha recibido ya las transferencias sanitarias y las de justicia, competencias que hemos asumido para prestar un mejor servicio a los madrileños.

Pero decía Unamuno que debemos procurar ser padres de nuestro porvenir, más que hijos de nuestro pasado, y creo que el éxito de nuestra experiencia autonómica radica en que todos hemos mirado hacia delante y hacia delante seguimos mirando. Felicitémonos por el éxito de las personas, un éxito de todos.

Los veinte años de Autonomía madrileña suponen la superación del pesimismo que, en un alarde de audacia, supieron protagonizar los españoles apostando por un futuro de convivencia. Si estamos aquí, acogidos por esta Cámara, es gracias a un acto colectivo de confianza en la capacidad de la palabra, la capacidad de entendernos y trabajar juntos, dejando aparte las diferencias de opinión, hablando en libertad. Es la libertad la que nos sirve de marco de entendimiento. Es la libertad la que nos convierte en ciudadanos. Es la libertad la que nos alienta a seguir removiendo obstáculos y abriendo nuevos horizontes para todos. Sólo en esa libertad podemos reconocernos a nosotros mismos como ciudadanos.

Eso hemos hecho los madrileños, que nos sentimos miembros de una Comunidad de la que somos protagonistas, aportando nuestras señas de identidad y lo mejor de cada uno de nosotros, desde cada uno de los 179 municipios madrileños, en lo que cada uno hemos querido o queremos aportar para hacer una Comunidad Autónoma más abierta al futuro.

Estamos orgullosos de nuestra pequeña historia de apenas dos décadas, pero que se remonta muchos siglos atrás; estamos orgullosos de nuestra cultura; estamos orgullosos de haber sabido vertebrar una región que se negaba a asumir desigualdades que hubieran hecho imposible su vocación profundamente social. Nuestro reto es que nos sigamos viendo reflejados en esta Comunidad, que no traicionemos nuestras señas de identidad, que no son otras que una fe sin paliativos en la libertad, y un compromiso firme y duradero con la justicia y la solidaridad. Ahí radica, que nadie lo dude, la fuerza de nuestra democracia.

Si hay algo que caracteriza a nuestra Comunidad es, precisamente, la solidaridad, que hace de Madrid y de nuestra historia una unión de pequeñas historias. La pluralidad de los orígenes de los madrileños, tan nítidamente reflejada en los miembros de esta Cámara, es nuestro gran patrimonio y nuestra mejor seña de identidad. Esta apertura de miras es la que nos ha enriquecido como Comunidad. Nuestras puertas siempre han estado y siguen estando abiertas a todos cuantos quieran sumarse a este proyecto de convivencia.

Antes afirmaba que nuestra historia como Comunidad es una historia breve, y como decía Quevedo: «Hay libros cortos, que para entenderlos como se merecen, se necesita una vida muy larga.» Por eso hoy debemos rendir homenaje a cuantos dedicaron su vida y su experiencia a legarnos esta Institución, en una ejemplar entrega generacional que nos exige un mayor celo si cabe en preservar su futuro.

Este reconocimiento debido es también para las personas que en primera línea hicieron posible el Estatuto, a la labor de los distintos Gobiernos autonómicos que en las diferentes fases de nuestra evolución tuvieron un papel protagonista. Los primeros Gobiernos socialistas presididos por Joaquín Leguina tuvieron el reto de concienciarnos como ciudadanos de una Comunidad con identidad propia. Los posteriores Gobiernos de Alberto Ruiz-Gallardón han sabido recoger el testigo de ese esfuerzo, completando y afianzando nuestro sentimiento de comunidad. Los madrileños hemos aprendido en estos veinte años de Estatuto a compartir los valores de democracia porque tanto Joaquín Leguina como Alberto Ruiz-Gallardón así nos lo enseñaron.

Escribió Giovanni Sartori que «el viento de la Historia ha cambiado de dirección y sopla en un único sentido: hacia la democracia». Hoy ese viento sopla en las cuatro esquinas de esta Comunidad, desde la que podemos aportar nuestra vocación democrática.

El mural que preside el Salón de Plenos de la Asamblea de Madrid nos invita a completar esa «Ciudad inacabada» desde la defensa de los valores que hicieron posible el Pacto Constitucional y que nos permitieron tener las instituciones de gobierno que estos días celebramos.

Pedro Sabando Suárez *

Unas notas sobre mi experiencia en la Asamblea de Madrid

Cuando, en febrero de 1983, se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid yo era Subsecretario con mi querido compañero, asesinado por ETA, Ernest Lluch, a la sazón Ministro de Sanidad. Desde el punto de vista institucional, no estaba vinculado al proceso que, seis meses antes, en el castillo de Manzanares el Real, había comenzado a dar sus primeros pasos. Aunque sí lo estaba sentimentalmente, por vivir en Madrid desde mucho tiempo atrás y considerarme dentro de ese amplio espectro de madrileños de adopción al que las estadísticas dan una importancia trascendental, y políticamente, por mis estrechos vínculos con la Federación Socialista Madrileña, de la que en aquel tiempo era militante.

Por eso, mi primer recuerdo de lo que habría de constituirse, pasado el tiempo, en Asamblea de Madrid data de aquel 14 de junio de 1982 en que la Asamblea de Diputados y Senadores de la vieja provincia, reunida bajo la presidencia de José Prat, decidió pedir la autorización a las Cortes para constituirse, por la vía del artículo 143, en Comunidad Autónoma. En mi calidad de dirigente federal de UGT y, a la vez, de miembro de la Federación Socialista Madrileña tuve noticia de aquel acto con cierta sensación de desconcierto. No sólo porque, de alguna manera, representaba a un órgano de un sindicato que tenía una visión paralela a la de la Administración central, sino porque allí se daba un paso hacia un objetivo que no todo el mundo tenía claro. Recuerdo que a lo largo de aquel año —incluso en los años anteriores— se estuvo debatiendo sobre la oportunidad de incluir a Madrid en la naciente Comunidad de Castilla-La Mancha; también que desde no pocos foros se planteaba la posibilidad de un Madrid Distrito Federal, siguiendo el ejemplo de la ciudad de México. Sin embargo, cuando constaté el grado de consenso que se había logrado entre las fuerzas políticas madrileñas y cuando escuché la seguridad con que mi compañero José Prat, hombre curtido en multitud de avatares históricos, hablaba del futuro que para la naciente región podría deparar el Estatuto tuve claro que Madrid,

* Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista-progresistas en la Asamblea de Madrid.

como Comunidad Autónoma, iba a jugar un papel importante (no sólo el que significaba ser la Comunidad que cerraba el mapa autonómico) en el naciente Estado de las autonomías.

A ese convencimiento se añadía otro, éste más relacionado con la importancia que le he dado siempre a la necesidad de profundizar la democracia y de acercar las instituciones a la ciudadanía: aunque parezca paradójico, era la opción de acceso a la autonomía por la vía del artículo 143. Ello supuso, a lo largo de varios meses, impulsar desde la FSM un importante debate, lo que exigió desarrollar, entre la militancia socialista y progresista, una iniciativa política dirigida a lograr que el conjunto de los concejales y alcaldes no sólo asumieran la responsabilidad de decidir sobre el futuro autonómico de Madrid, sino que lograran el asentimiento de sus respectivas poblaciones a través de la explicación y la pedagogía política. Eso dio como fruto un fortalecimiento del consenso mostrado en el castillo de Manzanares el Real por las fuerzas políticas, ya que se añadió el de los 179 municipios que componían la antigua provincia de Madrid.

Recuerdo aquellos meses como una etapa híbrida, en la que, junto al desarrollo de una campaña electoral histórica, que fue la que llevó a Felipe González a la presidencia del Gobierno de España —y, por derivación, a que yo asumiera la responsabilidad de Subsecretario tras el nombramiento, como Ministro de Sanidad, de Ernest Lluch—, en Madrid se tuvo que poner a punto toda la maquinaria para afrontar, con los ayuntamientos, el desafío autonómico, lo que no dejaba de ser, lo quisiéramos o no, un camino hacia lo desconocido. Tal y como preveíamos (aunque, a decir verdad, no todo el mundo lo preveía), el Estatuto se fue tejiendo con la mezcla de entusiasmo y consenso que vivían entonces las fuerzas políticas madrileñas, convencidas de que con él se estaban construyendo nuevos cimientos para la naciente democracia. Pero hubo algo más: cuando el 28 de febrero de 1983 el Congreso de los Diputados aprobó, como Ley Orgánica, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad y cuando, en mayo del mismo año, se celebraron las primeras elecciones a la Asamblea de Madrid, con una alta participación y con un apoyo contundente al proceso autonómico, me di cuenta de que al empeño de las fuerzas políticas y de los ayuntamientos se había añadido, a lo largo del proceso, la participación de los sindicatos, de las organizaciones empresariales, de los movimientos sociales (en 1983, el movimiento ciudadano madrileño era enormemente sólido, no olvidemos que toda la periferia de Madrid, incluido el barrio donde hoy se encuentra la sede de la Asamblea, entonces un continuo de casas bajas y chabolas, estaba por remodelar).

Volví a tomar contacto con la realidad de la Asamblea de Madrid cuatro años después de las primeras elecciones autonómicas, cuando, siendo diputado del Congreso, fui requerido por Joaquín Leguina para asumir la responsabilidad de la Consejería de Salud. Durante aquella Legislatura (la segunda, correspondiente al período 1987-1991), mi experiencia respecto a la Asamblea se desarrolló no desde la «trinchera» de un escaño como diputado, sino desde otra trinchera: la del banco del Gobierno. Tuve que com-

parecer muchas veces frente a una oposición que se mostró exigente; tuve que debatir interpelaciones, responder a preguntas, informar de presupuestos, de programas... Y si algo eché de menos, como Consejero de Salud, en esa etapa es no disponer del conjunto de las competencias y servicios del Insalud, una experiencia que he vivido, desde la oposición y no sin cierta y legítima envidia, en la actual Legislatura. Sí: no quiero ocultar que durante aquella etapa fui consciente de los límites que tenía nuestro Estatuto (todavía no había sido reformado) y de los obstáculos que tenía el Gobierno regional (también la Asamblea de Madrid), de manera concreta la Consejería que yo ostentaba, para diseñar una política integrada de salud que contara con todos los recursos humanos, técnicos, económicos y de infraestructura sanitaria para su desarrollo.

Mi elección, en 1991, como diputado autonómico me llevó a conocer la experiencia que como Consejero había vivido «al otro lado»: pasé a ejercer de diputado. Aunque es cierto que la labor de todo diputado es controlar al Gobierno, no lo es menos que ser miembro del Grupo Parlamentario que lo sustenta tiene más de labor de apoyo y defensa de la actuación del Ejecutivo que de trabajo de seguimiento y control, algo que ejercen con más eficacia los Grupos de la oposición (entre otras razones porque es la función que le da sentido). No obstante, fue una etapa fructífera en la que se sentaron las bases de las más decisivas reformas del Estatuto: aquellas que habrían de permitir que la Comunidad de Madrid asumiera transferencias de servicios tan decisivos como la Educación (desde infantil hasta la Universidad), la Sanidad o la Justicia, confiriendo a la institución autonómica plenas capacidades para desarrollar políticas sociales en todos los campos de la vida cotidiana de los madrileños y madrileñas.

A partir de la primavera de 1995, con el inicio de la III Legislatura, tuve conocimiento de la «otra realidad»: la que se vive desde los bancos de la oposición. Hasta 1999 tuve que hacer frente al control de la labor del Gobierno del Sr. Ruiz-Gallardón en el campo de la Sanidad. Fue una labor nada cómoda, sobre todo si se tiene en cuenta que la ejercí después de haber sido Consejero de Salud, algo a lo que el nuevo Gobierno regional no dejaba de aludir cuando se trataba de justificar posibles deficiencias en su gestión (lo que en esa etapa definimos irónicamente como «Insoportable Herencia Recibida»). Por último, tras las elecciones autonómicas de 1999, y después de avatares políticos diversos vividos por la Federación Socialista Madrileña, he compartido con mi compañero Jaime Lissavetzky y bajo la presidencia de Cristina Almeida la labor de portavoz del más importante Grupo de la oposición en esta V Legislatura. Lissavetzky lo hizo hasta junio de 2000, fecha en que fue elegido diputado en Cortes. Desde esa fecha, a lo largo de estos casi tres años, me ha tocado «fajarme» con una tarea difícil de la que me enorgullezco y en la que he contado con la inestimable colaboración de todo mi Grupo Parlamentario. Han sido unos años decisivos para el futuro de la Comunidad: se han producido las transferencias educativas, sanitarias y de justicia; se ha puesto en marcha la Cámara de Cuentas; se han dado pasos muy importantes para materializar el pacto local y para reordenar el

mapa de competencias entre la Comunidad y los Ayuntamientos. Mi experiencia como diputado y como portavoz ha tenido dos caras: la más amable, vinculada a los momentos de consenso, en los que ha prevalecido la negociación sobre la crítica y la tensión del debate; la menos amable (e imprescindible en una realidad parlamentaria que se precie de viva y dinámica), relacionada con la labor de oposición a las políticas del Gobierno regional cuando éstas afectaban negativamente a políticas sociales (sanidad, educación, vivienda, empleo) básicas para el desarrollo de los servicios del Estado del bienestar en Madrid. También cuando los órganos de gobierno de la Asamblea, de mayoría conservadora, han limitado la participación de los ciudadanos, o han impedido el debate de iniciativas de elevado interés regional, o han contribuido a impedir mayores niveles de transparencia obstaculizando la creación de determinadas Comisiones de Investigación promovidas por los Grupos opositores, de manera especial por el Grupo Socialista-progresista.

Todo ello siempre ha ido acompañado de una buena relación personal. Desde que, en mis años universitarios, comencé a sentirme atraído por la política como compromiso social y moral en mi condición de ciudadano he tenido el convencimiento de que la pertenencia a partidos con proyectos políticos distintos, en algunas áreas *radicalmente* distintos, no puede ser la excusa para deteriorar las relaciones personales. Creo que en democracia sólo se debe utilizar el término *enemigos* para definir a aquellos que quieren destruirla. Por el contrario, siempre he creído que el término que corresponde a quienes protagonizan proyectos políticos enfrentados debe ser (es) el de *adversarios*. Y en la vida cotidiana de la Asamblea, aunque hayamos podido vivir situaciones de especial tensión, o enfrentamientos muy duros desde el punto de vista dialéctico, siempre he mantenido una buena relación personal con mis adversarios políticos. Ése, también, ha sido un rasgo definitorio de mi vida parlamentaria.

En cualquier caso, a la hora de hacer balance, me siento, en buena medida, satisfecho de esa experiencia. Porque es una experiencia de todos los diputados a los que represento y, más allá, del conjunto de los madrileños y madrileñas. Tal y como expuse en mi intervención en la tribuna de la Asamblea en el acto conmemorativo del XX Aniversario del Estatuto de Autonomía, en este tiempo, un tiempo con más luces que sombras, hemos conseguido hacer realidad buena parte de los deseos de José Prat en su intervención en el Senado con motivo del debate de la Proposición de Ley Orgánica por la que se autorizaba la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid. Nada mejor que concluir estas notas con las que fueron sus palabras en aquella sesión: *«Madrid, modestamente, os pide que le deis la última autonomía, una autonomía que tiene el propósito de hacer más felices a los madrileños y a los que viven en Madrid, porque el secreto de Madrid consiste en hacernos madrileños a los forasteros. Madrid niega la existencia de forasteros. Madrid es inconcebible si hay un solo forastero en él. Por tanto, su Estatuto de Autonomía no hace más que proclamar esa proyección de Madrid hacia Castilla, hacia España y hacia el mundo entero porque, modestamente, Madrid es una ciudad universal.»*

Ángel Pérez Martínez *

... Y que cumplan muchos más

Hoy, cuando hablo con mis hijos de lo que hacíamos a su edad, percibo en sus gestos que términos como la «lucha por las libertades», «amnistía», «dictadura» o nombres como el de Franco les suenan tan lejanos y ajenos como a mí la batalla del Marne.

Con independencia de que en España siempre hay la tendencia a perder la memoria y contar las historia con cien años de retraso, es evidente que esa actitud de los más jóvenes implica que nuestro país ha dado un salto enorme en pocos años.

Hace veinte años, la generación más joven con derecho a voto había vivido su infancia y adolescencia en la España de la dictadura. La dictadura no es sólo un régimen político. Es un corsé de la vida. La ideología impuesta, el modelo educativo, la discriminación de las mujeres teorizada, la represión de todo tipo, social, cultural, sexual..., el aislamiento, la falta de perspectiva y, en fin, la frustración son los rasgos que conformaban la realidad de millones de personas en aquella España, afortunadamente ÚNICA.

Contra todo eso se luchó durante años y esa lucha dio como resultado generaciones activas, militantes que pugnaban por ganar las calles para reivindicar la democracia. Es frecuente oír la añoranza de aquella sociedad concienciada y ponerla de ejemplo a la juventud actual.

Creo, en cambio, que cada tiempo tiene su signo y prefiero tener que manifestarme por los derechos sociales o laborales, por defender el medio ambiente, o en solidaridad con mil causas pendientes y justas, que «saltar» por el derecho a manifestarme. No siento nostalgia alguna y ojalá ya nunca hagan falta héroes.

Lo malo de los dictadores no es el tiempo que están entre nosotros. Lo malo es la herencia genética que dejan en todos y cada uno de nosotros, me atrevería a decir que incluso al margen del sello político de cada cual. Es obvio que hay quien además tiene predisposición.

Si hago este recordatorio es para constatar la dificultad del viaje que se emprendía desde aquel Estado centralista y de instituciones blindadas, en el que las diferencias reales de los pueblos de España se reducían ofi-

* Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid.

cialmente a estereotipos elevados a teoría política. En aquel reparto de cualidades sin par, los madrileños éramos personajes de la verbena de la Paloma.

El destino era la descentralización del Estado y que partiendo del entonces existente, era sinónimo de democratización. Nadie dudaba entonces que Catalunya, Euskadi o Galicia tenían una reivindicación histórica que era además prueba del final de la dictadura.

Todos comprendíamos que Andalucía necesitaba el autogobierno y aunque al principio contradecía todo lo estudiado, supimos que Cantabria no es Castilla.

Pero ¿Madrid? Los que nos rodean se organizaron y nos encontramos con que no teníamos nada que ver con nadie, si bien algunos pensaban que Madrid y el franquismo eran términos emparejados. Seguramente sí, aunque en frontal contradicción.

Veinte años más tarde, no cabe duda de que mereció el esfuerzo. Hoy somos responsables de la actuación pública en la mayoría de cosas que nos afectan cotidianamente. Cuando digo somos, digo todos. Conformes y disconformes con unas u otras decisiones, tenemos la posibilidad de apoyarlas, criticarlas o cambiarlas. Nunca fue así en nuestra historia durante veinte años seguidos.

Es frecuente desde diversos discursos, legítimos, pero quizá amarillentos por el tiempo, la crítica del Estado autonómico por su coste y dicen que por dispersión de la Administración al tiempo que confusión de los administrados. Sin dudar de los errores, me atrevo a decir que sólo el hecho de la cercanía a los problemas hace ya rentable política y socialmente la existencia de las instituciones autonómicas.

Cualquier diputado o diputada de Madrid conoce hoy el conjunto de ciudades y núcleos de población y tiene una idea formada de sus infraestructuras y conexiones, industrialización, problemas medioambientales, equipamientos y carencias, etc.

La articulación de la participación social a través de muy diversos mecanismos es la otra palanca que mueve el conflicto y la solución. No digo que todos los problemas se solucionen, digo que se conocen, y eso, en sí, es un paso.

Fortalecer la relación de los poderes democráticos con poder de decisión con el conjunto de los administrados es un reto a seguir desarrollando. Y desde ese ángulo entiendo el Pacto Local. Se trata de hacer las cosas más fáciles, mejor hechas, con mayor calidad y con un control cercano desde la participación.

Los servicios públicos inmediatos, de salud pública, transporte, relación con la administración, etc., y la atención a las personas, la educación infantil o la formación en determinados niveles, es decir, aquello que vivimos cerca no deberíamos gestionarlo lejos, en esos inmensos pasillos en los que nuestra necesidad es un número de expediente al que pertenecemos por completo.

Por paradójico que parezca, y aunque algunos insistan en que la globalización significa que todas las decisiones están tomadas, se puede demostrar, y se hace todos los días, que otra globalización más justa y solidaria

empieza en cada pueblo y ciudad, actuando democráticamente desde la solidaridad y la defensa de valores progresistas.

Hemos avanzado mucho desde una historia poco tranquila, y en los últimos años las transformaciones han sido enormes, pero Madrid aún encierra mucha desigualdad, muchas carencias sociales, mucha necesidad sin solución a la vista.

El Madrid de este siglo ya no debería permitirse que decenas de miles de ancianos vivan en la pobreza y mueran en soledad. Que sigan faltando plazas en escuelas donde los más pequeños comiencen su educación, o que trabajar sea un problema, tanto como no hacerlo, para personas que requieren servicios sociales de atención a la familia.

Hacer que las mujeres sean sujeto pleno de los derechos económicos, laborales, políticos y sociales es además de un bonito y resultón discurso, la necesidad de que el Estado contraiga la obligación de prestar servicios y atenciones que hoy recaen en las familias y, por eso mismo, de forma muy mayoritaria en las mujeres.

No se trata de hablar de multiculturalidad. De momento sólo de respeto a la dignidad de todas las personas y a sus derechos como tales.

Los derechos sociales de los parados son otro eje de igualdad que no puede ser tira y afloja de negociaciones en el Madrid civilizado. No puede añadirse al drama del paro laboral, la pena de la marginación social y cultural.

Son estas y algunas otras cosas las pruebas que aún tiene que superar esta Comunidad, y eso requerirá apuestas fuertes no sólo en las cosas, sino en las personas. Equilibrio territorial y social es el gran reto de los próximos años.

Y junto a todo ello, la contribución de Madrid al debate y configuración del Estado. Esta Comunidad es solidaria. No conocemos adjetivos para el que no es de aquí, porque tal caso aquí no se da. Es, quizá, la región más perjudicada por el centralismo desde una perspectiva política. Debemos tener no menos derecho que nadie a decir que valoramos todo lo que los demás valoran de sí mismos, pero también para explicar que no admitimos derechos históricos que prejuzguen jerarquías en cuanto a los derechos sociales y políticos de todos.

El plus de lo específico puede ser un valor que sirva a la identidad, pero no puede ser una frontera para la igualdad.

En fin, dentro de veinte años espero que nos sigamos leyendo y escribiendo y podamos decir que ha sido un placer.

II

LA ASAMBLEA DE MADRID Y SU REPRESENTACIÓN POLÍTICA

2.1. La representación política actual

Miguel Martínez Cuadrado *

Representación política de Madrid en el Antiguo Régimen y en la España contemporánea

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. ORÍGENES EN EL ANTIGUO RÉGIMEN. REFERENCIA A LOS PERÍODOS Y CAMBIOS SIGNIFICATIVOS DE CARÁCTER TERRITORIAL ENTRE 1188-1808.—II. LA REVOLUCIÓN DEL SEXENIO 1808-1814 EN EL CONTEXTO DE LAS REVOLUCIONES LIBERALES DE LA ERA CONTEMPORÁNEA.—III. LAS TRANSFORMACIONES DE LAS CORTES DEL ANTIGUO RÉGIMEN EN EL SIGLO XVIII Y LA UNIFICACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL ENTRE 1701 Y 1789.—IV. LAS CORTES DE MADRID DE 1789 Y EL INTERMEDIO DE LAS GUERRAS EUROPEAS HASTA 1808.—V. OCUPACIÓN PENINSULAR Y SURGIMIENTO DE JUNTAS DE DEFENSA Y AUTOGOBIERNO: MAYO-SEPTIEMBRE 1808.—VI. LA JUNTA CENTRAL. REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL NUEVA Y TERRITORIAL. DECISIONES SOBRE ANTIGUA Y NUEVA REPRESENTACIÓN POLÍTICA TERRITORIAL. ARANJUEZ, SEPTIEMBRE 1808.—VII. EMERGENCIA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA ACCIÓN DE LA JUNTA CENTRAL ENTRE SEPTIEMBRE DE 1808 Y 30 DE ENERO DE 1810. CONVOCATORIA DE CORTES E INVENTARIO DE GRANDES CUESTIONES NACIONALES PARA EL CAMBIO HISTÓRICO.—VIII. JUNTA CENTRAL —REGENCIA— CORTES DE CÁDIZ: LOS DECRETOS REVOLUCIONARIOS Y LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO. LAS LUCHAS POR EL CONTENIDO TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS DE LA NUEVA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. SIGLOS XIX AL XXI.—IX. FUENTES.—X. A MODO DE CONCLUSIONES: EL TERRITORIO MADRID EN TRES CLAVES HISTÓRICAS, 1301, 1561, 1812-1978.—XI. CUADROS GENERALES DE REPRESENTACIÓN ENTRE LOS SIGLOS XII-XX.

I. INTRODUCCIÓN. ORÍGENES EN EL ANTIGUO RÉGIMEN. REFERENCIA A LOS PERÍODOS Y CAMBIOS SIGNIFICATIVOS DE CARÁCTER TERRITORIAL ENTRE 1188 Y 1808

El tránsito de la representación en el Derecho privado al Derecho público caracteriza a la Polis griega y a su desarrollo en los procesos repre-

* Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid.

sentativos de la República de Roma, heredados por las Civitas cristianas de la Alta y la Baja Edad Media. Durante la ocupación islámica de Hispania tanto el principio de la representación como su efectiva aplicación surge en las comunidades mozárabes y en los reinos cristianos astur, leonés, castellano, catalán, aragonés y sucesivos territorios de la Reconquista hasta su término en 1492.

El territorio Magerit, vinculado al reino de Toledo, aparece con propia identidad entre el reinado de Alfonso VI y las primeras reuniones de Cortes de León y Castilla en torno a la fecha probable, aunque pasablemente mitificada en el reinado de Alfonso X, de las Cortes leonesas de 1188 (comienzo del reinado leonés de Alfonso IX) y las castellanas de la unificación bajo Fernando III entre 1230 y 1252. Aunque no existen documentos que prueben la presencia de procuradores madrileños en las Cortes generales, herederas de las Curias anteriores a 1188, entre 1230 y 1252, fecha de acceso al trono de Alfonso X el Sabio, el mandato a los comisionados en Cortes incluiría la presencia madrileña que posteriormente está continuamente acreditada desde 1252 hasta las expresas referencias territoriales castellano-leonesas de las Cortes de 1301 a las celebradas precisamente en Madrid en 1391, en el tránsito de la minoridad del rey Trastámara Enrique III, nieto del primero Enrique II —el de las mercedes—.

Las Cortes leonesas de 1188 introducen la representación territorial de procuradores de las ciudades, al lado de las representaciones anteriores de los estamentos nobiliario y eclesiástico. La razón fundamental del cambio es precisamente la mutación social que crea la residencia en centros urbanos y la formación de la burguesía, el mercado, las relaciones económicas a través de moneda legal, refrendada por un acuerdo necesario entre el reino y el rey. Esos acuerdos se hacen por períodos relativamente cortos de tiempo, entre dos y siete años, para repactar la quiebra de la moneda, las tentaciones de acuñación deficiente y la deriva inflacionista del mercado irregular. Los representantes de la burguesía exigen el control monetario, la contribución o servicio al rey para las funciones militares, de justicia y derecho, deben consagrarse en actos solemnes y con garantías escritas, tan importantes como la propia continuidad del reino en el principio monárquico hereditario, que es garantía de la propia estabilidad de los súbditos, del mercado y de la defensa frente al adversario interior o al enemigo exterior.

Bajo el reinado de Alfonso X, las reuniones de Cortes generales, ayuntamientos para pago de servicio y reformas en la Justicia se generalizan y casi con carácter bianual se consagra la fórmula de progreso para la época de la acción conjunta, bajo reglas de Derecho, del rey y el reino. Tanto en lo que se refiere al arreglo de la sucesión en la cabeza del reino como la regularidad de las reuniones de Cortes generales, ayuntamientos y corporaciones, quedan fijadas en las Partidas, verdadero código mixto de Derecho público y privado, modelo primario de los Estados de Derecho que durante el siglo XIII se configuran en los Principados cristianos de Europa,

como fruto de una nueva y fecunda recepción y adaptación del Derecho romano a las realidades de dicho tiempo histórico.

Entre historiadores del Derecho, juristas de diversa especialización y polémicas de fondo histórico-político, nacidas desde el propio contexto de los siglos XII-XIII hasta, por ejemplo, en España, la celebración del centenario de las Cortes leonesas de 1188, existen variadas opciones para los analistas contemporáneos. Los debates más interesantes surgieron, sin embargo, en 1808-1812, cuando los liberales de las Cortes de Cádiz y de la Junta central, antes los académicos de la Real Academia de la Historia entre 1789 y 1808 (Jovellanos, Martínez Marina) llevaron a una interpretación histórico-romántica de las libertades medievales y la representación que marcaron una plenitud representativa erosionada fundamentalmente por Carlos V frente a las Cortes tradicionales y el intento cuasi-revolucionario de las Comunidades castellanas y las Germanías valencianas, decapitadas por el monarca en las ejecuciones de Villalar y la represión radical que les siguieron hasta las Cortes domesticadas de Madrid de 1528. Los debates de 1810 a 1812, condensados en la Exposición preliminar a la Constitución de Cádiz de 1812, obra fundamental de Agustín Argüelles, formulan la transición del Antiguo Régimen absoluto al nuevo régimen liberal, con la abolición de las Partidas y del sistema estamental y la entrada en la modernización contemporánea, obra básica de las revoluciones liberales llamadas atlánticas (Inglaterra, Francia, Estados Unidos, España) entre 1688 y 1812.

En todo caso, los antecedentes y orígenes de las Cortes medievales parten de la representación de los territorios y súbditos que integran el reino. Las Cortes generales o particulares de los territorios consagran el principio representativo y su competencia inequívoca y continuada en tres órdenes competenciales: la jura del rey y del heredero de la Corona, como principio de continuidad del reino y del orden sucesorio que garantiza la unidad del mismo; en segundo lugar, las garantías de libertades, cartas y fueros, lo que hoy llamamos la comunidad jurídica de un orden de justicia general, sin perjuicio de la supervivencia del orden feudal de los estamentos y sus privilegios; en tercer lugar, el sistema monetario y la garantía del mercado en las relaciones entre súbditos, que es al mismo tiempo una garantía interior —de policía— y exterior —de relaciones económicas y estratégicas internacionales—. Las quejas y peticiones al monarca a través de las Cortes se garantizan igualmente mediante los correspondientes cuadernos, exposiciones, demandas de justicia o reformas generales del reino. Lo que sería en el parlamentarismo moderno los derechos de petición individual y las iniciativas parlamentarias de partidos y grupos parlamentarios.

La representación política desde 1188, y sobre todo desde el reinado de Alfonso X en aquel otro «siglo de las luces» y del nuevo romanismo que brilló en toda la Europa cristiana, se perfecciona por la necesaria incorporación de la población urbana y burguesa al sistema principesco y a los reinos medievales. Con sus correspondientes garantías jurídicas, jurisdiccionales, judiciales, económicas y políticas.

El territorio de la Villa de Madrid se encuentra perfectamente delimitado en la comparecencia de las Cortes de 1301, bajo el reinado de Fernando IV, en las sucesivas reuniones de Burgos, Valladolid y Zamora. Cincuenta villas envían procuradores a las Cortes indicadas, dentro de las Cortes del reino castellano-leonés. Los graves problemas surgidos bajo el período final del reinado de Alfonso X, las guerras de sucesión y el protagonismo de María de Molina (que ha quedado inmortalizado en los grandes cuadros del parlamentarismo liberal del ochocientos y en el salón de plenos del Congreso de los Diputados, junto a los diputados gaditanos, y las referencias a los Comuneros y los héroes de la Guerra de Independencia) llevaron a la unificación representativa de los viejos reinos y territorios encuadrados en las Coronas de León y Castilla, figuras centrales de los escudos españoles a partir de entonces.

Las primeras Cortes celebradas en la Villa de Madrid tuvieron lugar, según la tradición escrita, en 1329, bajo el reinado de Alfonso XI, «el Emperador», cuando este rey accede a la mayoría de edad. Coincide dicha reunión con un ordenamiento de la administración de justicia para mejorar y superar las heridas de larga guerra civil de su minoría y de la sucesión en la cabecera del reino. El mandato representativo de los procuradores de Madrid adquiere mayor relevancia a lo largo de todo el trescientos. Del nombre de *Mayrit* a la denominación habitual de Villa de Madrid, configura a la ciudad y su entorno inmediato como una preferencia de muchos monarcas respecto de las capitales tradicionales, León, Burgos, Valladolid, Toledo, u otras cabezas de antiguos reinos. En el siglo XIV Madrid recibe otras tres reuniones de Cortes generales, las de 1339, y las esencialísimas de 1391 y 1393, ya bajo el tercero de los Trastámaras, Enrique III. Concurrieron a las Cortes de 1391 el mayor número de ciudades y villas que ampliaron las bases de apoyo territorial al nuevo rey, pero que dejaron una inquieta tensión suplementaria por la extensa representación que complicaba de modo singular el uso de la palabra y el orden expositivo de los comparecientes. Otro signo de lo que habrían de ser posteriormente los reglamentos de debates y freno a la representación territorial extensa que lleva a los reinados posteriores a limitar el número de procuradores y ampliar la circunscripción territorial, aunque hasta 1808 se siga hablando de «ciudades con voto en Cortes» que en realidad configuraba una circunscripción cada vez mayor. Juan II reúne menos las Cortes y en Madrid celebra las de 1419, 1433 y 1435. Pero bajo su reinado, caracterizado por la formulación institucional de un primer ministro en la figura de Álvaro de Luna, va cerrándose la proliferación de representantes territoriales para llevar al posterior reinado de Enrique IV, abierto en 1454, lo acordado en la convocatoria de las Cortes de Olmedo de 1445 que cierra la representación en 17 territorios o «ciudades con voto en Cortes», que agrupaba los antiguos reinos y ciudades con voto en cortes o villas más importantes a la hora de pactar la moneda, el servicio y los acuerdos en las demás materias que los cuadernos de Cortes de la época, recopilados por las Cortes del ochocientos, han dejado a las generaciones posteriores y a la historia más que del «parlamentarismo» como fenómeno

contemporáneo, a la historia de Asambleas, Parlamentos, Cortes y Cámaras representativas, que juegan un papel fundamental, de permanente tensión dialéctica entre el reino y sus representantes y el rey y sus órganos con carácter semipermanente de garantías y administración con reglas jurídicas de las relaciones políticas y jurídicas entre los súbditos, los estamentos privilegiados, las corporaciones, el mercado y los funcionarios del rey.

Durante el reinado de los Reyes Católicos las Cortes castellanas, las aragonesas, que funcionaban como Cortes generales en cada uno de los reinos, sin perjuicio de la celebración de Cortes particulares de orden territorial, y la incorporación del reino de Navarra, que guarda hasta el ochocientos sus propias Cortes representativas, o la incorporación a la Corona de Castilla del reino de Granada, como decimoctavo territorio con representación en las Cortes generales (bajo Alfonso XII comparecieron en Cortes de Sevilla representantes del reino nazarí, contribuyentes al reino castellano), mantuvieron vivas determinadas funciones de las Cortes anteriores. Pero los reinados de Juan II y Enrique IV habían fijado el comienzo del declive de las Cortes de los reinados anteriores, desde Alfonso X hasta 1391-1393. Bajo los Austrias, hasta la capitalidad de Felipe II en 1561 para la villa de Madrid, la guerra de las Comunidades marcaba la línea agónica que los historiadores siguen debatiendo sobre si nos encontramos ante la última de las revueltas señoriales o la primera revolución burguesa del Renacimiento para configurar un sistema preparlamentario (Maravall, J. Pérez). Desde 1528 las Cortes repiten la rutina de la jura del rey o de reconocimiento del heredero de la Corona, mantienen reivindicaciones monetarias (por ejemplo, la fundamental reclamación del jesuita Juan de Mariana del principio «ningún tributo sin autorización de una Cámara representativa», que influye en el protoparlamentarismo británico y holandés del siglo XVII o en el Montesquieu del XVIII), o exponen sus cuadernos de quejas para la mejora del gobierno. Felipe II establece la reunión de Cortes en la capital del reino y Madrid adquiere definitivamente ese rango de representación cualificada, pero lo hace dentro de la decadencia que llega hasta las últimas Cortes de Madrid de 1660-1664, bajo Felipe IV. Precisamente cuando Cromwell en Inglaterra y Jan de Witt en Holanda encauzan los orígenes del parlamentarismo frente al principio del poder divino de los reyes y el sometimiento de las cámaras al absolutismo de los reyes.

La jura del primer rey de la dinastía borbónica en Madrid el año 1701, en las Cortes que siguen el modelo austracista, abren las escasas convocatorias del setecientos, todas en Madrid, pero que entre 1709, 1713 y 1724 incorporan nuevos territorios de representación de la Corona de Aragón, Zaragoza, Valencia, Mallorca y Cataluña, para jurar en 1724, como Cortes generales de toda la Corona —menos Navarra—, al heredero de la Corona. Acto refundativo de la conjunción del rey y el reino, al menos en el territorio de soberanía hispánica.

II. LA REVOLUCIÓN DEL SEXENIO 1808-1814 EN EL CONTEXTO DE LAS REVOLUCIONES LIBERALES DE LA ERA CONTEMPORÁNEA

Para los contemporáneos de las generaciones que conviven durante el ciclo de 1780 a 1830, fundamentalmente las de 1793, 1808 y 1823, las transformaciones políticas y sociales que experimentaron significaban una revolución con respecto a los años del siglo XVIII. Posiblemente los textos y hechos históricos de ese período, que coincide plenamente con las revoluciones francesa y norteamericana, o lo que alguna historiografía llama las «revoluciones atlánticas», sean los de mayores mutaciones en cuanto a cambios en los tipos de régimen político, estructura social y económica, modos de pensamiento e intensidad vivida por los españoles de aquel tiempo en las relaciones metropolitanas, coloniales e internacionales.

Los españoles de «ambos hemisferios» que integraban «las Españas» y habían heredado una sociedad avanzada en cuanto a sistema de referencia mundial en los siglos anteriores, seguían siendo a fines del siglo XVIII una sociedad estamental pero anclada en un Estado absoluto cuyas coordenadas de relación entre los súbditos, corporaciones privilegiadas, sínodos, consejos y funcionarios de la Corona se encontraban estancadas con respecto a lo que pudo haber sido el brillo del Siglo de Oro y cuando el Siglo de las Luces y las revoluciones en Inglaterra, Holanda, Estados Unidos y Francia señalaban nuevos rumbos y actores mundiales ante los que la monarquía hispana se mostraba incapaz de comprender y dar respuesta.

Determinadas minorías, los ilustrados, preliberales, liberales y partidarios de cambiar costumbres e instituciones, actuaron y proyectaron desde el último tercio del setecientos diversas estrategias que habrían de conducir, antes o después, a modernizar la sociedad española y americana ante los inevitables cambios que las revoluciones continentales habían iniciado en los años setenta y ochenta. Las fechas de 1787 y 1789, con las revoluciones americana y francesa, tuvieron eco inmediato en la opinión pública, en los gobernantes ilustrados y en las generaciones más jóvenes que se sabían llamadas a un protagonismo y a unos desafíos de incierto camino. No sorprendió a propios y extraños el largo período de reflexión interna sobre las consecuencias de la revolución en el país vecino y la posibilidad de repetir con variaciones el proceso aquende los Pirineos. Máxime cuando las políticas de Pactos de familia y la propia estructura económico-social de las sociedades francesa e hispana era mucho más próxima en sus dimensiones de desigualdad humana que la experimentada en los países británico y americano. El cambio social revolucionario en Francia tendría evidentemente repercusión en una sociedad muy semejante o quizá más acusada en las diferenciaciones territoriales y humanas en una sociedad como la española del arranque del ochocientos. La contención y medidas de aislamiento tomadas desde Floridablanca en 1789 hasta Godoy en los años iniciales del siglo XIX, no podían impedir la impregnación de los hechos revolucionarios franceses en partes importantes de las Españas europea y americana. Los decenios noventa y

primero del ochocientos no eran más que un compás de espera hasta el momento de los acontecimientos necesariamente revolucionarios que alcanzarían al durmiente súbdito peninsular dentro del ciclo más inmediato de las ideas y políticas revolucionarias de Francia.

Los cambios revolucionarios comenzarían en España y las Américas antes de 1808, como consecuencia de la interrupción del tráfico de comercio entre las dos orillas atlánticas, primero por la guerra en Estados Unidos y después por las guerras revolucionarias en Europa. Desde fines de siglo el desvío del tráfico comercial y financiero hacia el Consulado en Francia o el comercio con el Norte de Europa, perturban el ciclo productivo y el relativo bienestar español, y la llegada de Godoy al poder y su política de estrecha cooperación con Francia produce efectos de todo tipo. El dualismo político entre los dos grandes partidos de opinión que se orientan hacia Jovellanos, prisionero de Godoy, y al gobierno personal del Valido, es ya el origen de una confrontación de más amplio calado en la opinión, como lo mostrará el motín de Aranjuez en 1808 y la destitución de Carlos IV y Godoy por Fernando VII, cuando a lo largo del año 1807 las tropas de Napoleón ocupan las vías estratégicas del país, controlan sus finanzas y atemorizan a sus núcleos dirigentes. Entre marzo y mayo de 1808 el país se prepara a una declaración de guerra que culmina cuando el emperador francés interna y obliga a renunciar a todos los Borbones españoles y otorga la Corona a su propio hermano José Bonaparte, obligando a un grupo de notables a aceptar el Estatuto de Bayona a una delegación de notables colaboracionistas hispanos, entre los que no aceptaron participar Jovellanos y otros dirigentes que se aprestaron a iniciar la larga lucha contra los invasores.

III. LAS TRANSFORMACIONES DE LAS CORTES DEL ANTIGUO RÉGIMEN EN EL SIGLO XVIII Y LA UNIFICACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL ENTRE 1701 Y 1789

La expansión territorial de las Españas configuradas como Unión personal de reinos desde los Reyes Católicos hasta los reinados de Felipe IV y Carlos II mantuvieron representación política separada en las Cortes de Castilla, Cortes de Aragón y Cortes de Navarra. La jura del heredero de la Corona y los cuadernos de las Cortes en cada una de las tres representaciones significaban la formalización institucional de los dos cuerpos cosoberanos de cada uno de los reinos, es decir, del rey y las Cortes, o de las Cortes con el rey. Las Cortes representaban los territorios históricos, y aunque desde el siglo XV el brazo popular o del Estado llano, en tanto que cuerpo cofinanciador de la acción pública estatal del rey, era el estamento fundamental, los otros dos, la nobleza y el clero, que no participaban en el sistema contributivo público, solían participar en las solemnidades de la jura del heredero de la Corona. Hasta las Cortes de 1789, últimas de la monarquía absoluta en presencia del rey Carlos IV, esta presencia adquiere expresión incluso en cuadros y referencias escritas.

Sin embargo, las Cortes de Castilla no se reunieron entre 1665 y 1701, en tanto que no hubo nuevo heredero de la Corona y los expedientes contributivos se sustanciaron por la Comisión de Millones. Período además coincidente con el rey-sol Luis XIV en Francia, su ascendente poderío absoluto de concentración de todos los poderes del Estado y la fase revolucionaria en la Inglaterra de Cromwell —1649-1659— o la república de Holanda con Jan de Witt a la cabeza entre 1552-1572.

El declive de dominación imperial hispánica se prolongó durante el último tercio del siglo XVII y la búsqueda de un nuevo equilibrio europeo llevó al testamento de Carlos II a favor de Felipe de Anjou, orientado por los Consejos y nobleza de España frente a la tensión permanente con Francia que otra decisión hubiese llevado consigo como la continuidad en la casa de los Habsburgos de Austria. La guerra peninsular y europea que se precipitan como consecuencia del acceso al trono de los Borbones en España, sólo se resuelve con el Tratado de Utrecht de 1713 y el nacimiento de un nuevo sistema de dominación mundial nucleado por el nuevo reino unificado de Inglaterra. España y Francia en manos de la dinastía borbónica no pueden confirmar una hegemonía conjunta como la proyectada por Luis XIV en su diseño de continuidad de la monarquía universal de Carlos V.

Un proceso paralelo de reforma del Estado se produce a partir de 1700 en los reinos de Francia y España. Frente a la Unión de Reinos, la concentración del poder político y territorial. Y, por tanto, de la múltiple representación. La empresa que no pudo realizar el Conde Duque bajo Felipe IV es retomada por Felipe V no en las primeras Cortes de 1701, sino en las sucesivas de 1709, 1712-13 y se completa en 1724 con la jura del heredero Fernando VI. El antiguo reino de Aragón es incorporado sucesivamente en sus anteriores reinos de Valencia, Aragón, Mallorca y Principado de Cataluña. Las Cortes de 1724, 1760 y 1789 configuran la unificación de la representación política entre Castilla y Aragón, mediante la incorporación de sus anteriores territorios, denominados reinos o ciudades y villas con voto en Cortes. Un conjunto de doce reinos, ocho de la Corona de Castilla (Burgos, León, Granada, Sevilla, Córdoba, Murcia, Toledo y Jaén) y cuatro de Aragón (Zaragoza, Valencia, Mallorca y Principado de Cataluña), encabezan las nuevas Cortes, a las que se suman trece ciudades-territorio de voto en Cortes de Castilla y doce del reino aragonés. En total treinta y siete territorios que cada uno acude a las Cortes con dos procuradores para formar un total de setenta y cuatro representantes con mandato imperativo de sus circunscripciones territoriales. Aunque el estamento popular debe negociar los arduos asuntos de Estado, sobre todo del principio «ningún impuesto sin voto de la representación del pueblo», las costumbres de los siglos anteriores se sigue imponiendo. El estamento popular o del Estado llano lo ocupan los regidores de las villas que no pequeña parte proceden del estamento nobiliario o de la alta hidalguía burguesa.

IV. LAS CORTES DE MADRID DE 1789 Y EL INTERMEDIO DE LAS GUERRAS EUROPEAS HASTA 1808

Las Cortes de 1789, que se reúnen en período de arranque de las revoluciones atlánticas americana y francesa, intentan un cambio en sus demandas y en el inicio de un tímido proceso de reformas agrarias, legislativas e impositivas. Presididas por Campomanes fueron disueltas por el gobierno Floridablanca antes de que su tibio intento de afirmación reformista pudiera consolidarse.

Queda, sin embargo, en el balance del setecientos la fusión representativa de las Cortes, con excepción del reino de Navarra, como cuerpo capaz de desencadenar un proceso de cambios suficientemente significativos a partir de dos grandes premisas: los antecedentes históricos, estudiados sobre todo en la Academia de la Historia y que dieron lugar a obras tan importantes como la del asturiano Martínez Marina, y la necesidad de un cuerpo representativo que iniciase acciones de refundación del Estado y de la sociedad hispánica para afrontar la crisis que antes o después de 1789 habría de comenzar en los territorios de las Españas, o Monarquía española.

Durante los períodos de gobierno de Floridablanca, Aranda y Godoy, la revolución en Francia desde 1789 a 1799 trae consigo el intento de aislamiento para evitar el contagio revolucionario, la guerra contra la república revolucionaria, en un contexto de guerras europeas, la sucesiva dependencia de los dictados de París bajo el Consulado presidido por Bonaparte, y la alianza hispano-francesa contra el reino inglés, que a pesar del Tratado de Paz de Amiens de 1802 bajo el whig Fox, llevaría al desastre de la derrota de Trafalgar en 1805, ya bajo imperio del tory Pitt y con el último Nelson y el nuevo astro Wellington en la dirección británica del asalto contra Napoleón. Desde 1800 el enfrentamiento radical entre Jovellanos y el generalísimo Godoy ponía de manifiesto la división de la opinión española en varias tendencias políticas para enfrentarse a la crisis de la monarquía y a la necesidad de prepararse para la guerra y los nuevos hechos de cambio revolucionario que provienen de los países centrales de la Europa del ochocientos.

El censo de Floridablanca mostraba un crecimiento notable de la población española y otra urgente reforma interna para enfrentarse a las plagas tradicionales de la insuficiencia alimentaria, los límites de la producción agraria y la llegada de nuevos métodos de producción, la por entonces embrionaria primera revolución industrial que hacía sus progresos en Inglaterra y en determinados núcleos de Europa y en la propia Cataluña o Andalucía.

V. OCUPACIÓN PENINSULAR Y SURGIMIENTO DE JUNTAS DE DEFENSA Y AUTOGOBIERNO: MAYO-SEPTIEMBRE 1808

Se interrogaron los contemporáneos y se siguen formulando por la historiografía posterior la específica serie de manifestaciones populares que en la primavera de 1808 dieron lugar al nacimiento de Juntas de defensa, observación y autogobierno frente al invasor y las carencias o posiciones contrarias a la nación de las autoridades del Antiguo Régimen. La guerra peninsular de comienzos del siglo XVIII o los antecedentes de las guerras de Comunidades y Germanías o las guerras territoriales del siglo XVII en Cataluña, Portugal y Andalucía, y el motín de Aranjuez en tiempos de Carlos III, ponían de manifiesto la memoria histórica de que en caso de grave crisis el reino o la nación como empieza a llamarse en el XVIII a la monarquía, tienen su propio sistema de reacción y autodefensa. Las Cortes con el rey siempre encontraron respuestas sin perjuicio de la crónica propensión a las guerras fratricidas, muchas de ellas consecuencia de tensiones derivadas de la sucesión y las reglas que desde Las Partidas y los documentos anteriores al siglo XIII determinaban el orden sucesorio. Sin embargo, la crisis de mayo de 1808 y la pretensión del usurpador Bonaparte de entronizar a su propio hermano en la Corte de Madrid, unido a los atropellos y vandalismo del ejército expedicionario francés en la península, ocupando los lugares y centros estratégicos del país, levantó a los sectores populares en su contra y dividió al mismo tiempo a los grupos dirigentes en dos bandos irreconciliables durante el período de ocupación: los colaboradores imperiales y los partidarios de combatir con las armas al ejército francés. La declaración de guerra de Móstoles, seguida por los diferentes territorios, fue el manifiesto o proclama de una nueva era y al mismo tiempo de la percepción de cambios revolucionarios en la estructura de la sociedad española. Fundamentalmente de la quiebra y crisis total del Antiguo Régimen y su Estado absoluto en la variante hispánica introducida progresivamente desde los Reyes Católicos hasta los últimos Austrias-Habsburgos del siglo XVII.

VI. LA JUNTA CENTRAL. REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL NUEVA Y TERRITORIAL. DECISIONES SOBRE ANTIGUA Y NUEVA REPRESENTACIÓN POLÍTICA TERRITORIAL. ARANJUEZ, SEPTIEMBRE 1808

En las Juntas provinciales de Armamento y Defensa contra Napoleón existe un elemento nuevo de configuración constituyente de un poder inédito capaz de organizarse para rechazar la opresión y dotar a una comunidad reducida de seguridad y defensa frente al invasor. El manifiesto de Móstoles, producto de un doble acuerdo de base popular y clase dirigente, actúa como el grito movilizador de una comunidad reducida, pero que a su vez se sabe parte de un conjunto, la nación, y es capaz de recrear un impulso colectivo basado en hechos inmediatos ante los que es preciso hacerles frente a pesar

de su aparente superioridad material y de fuerza armada. La petición de armarse e invadir si fuere necesario los centros de armas por la fuerza proviene de esa situación de necesidad, como los excesos cometidos con quienes, en colaboración con el enemigo niegan o rechazan la colaboración con los elementos populares sublevados. La guerra de Independencia de 1808 en España se inicia cuando las autoridades del Antiguo Régimen colaboran o se entregan decididamente a la causa del usurpador del trono y viola los derechos populares en una doble dirección: contra las personas y contra las instituciones del Estado que hasta entonces actuaba como máxima expresión del orden social y de la seguridad pública.

Las Juntas provinciales y locales de mayo de 1808 a septiembre del mismo año afloran sentimientos y actitudes o comportamientos nuevos, derivados de un estado de necesidad que hace de la defensa personal y colectiva una garantía existencial frente al invasor. El gobierno por medio de Juntas de defensa proviene de la Alta Edad Media en un país que ha guardado tradiciones orales y escritas de varios centenares de años de guerras peninsulares, en Europa y en las Américas. La organización militar a escala nacional, coordinada por las Juntas, esencialmente de Andalucía, llevaron a la victoria de Bailén que resultó en definitiva la pieza maestra del orden político que renace y se refunda sobre nuevas bases que exigen a partir de entonces una respuesta favorable a la unidad y convergencia de las Juntas provinciales. A lo largo del verano la coordinación entre los dirigentes territoriales de las Juntas, frente a la pretensión de la de Sevilla, por impulso de las de Galicia, Asturias y Aragón fundamentalmente, con el concurso de algunos supervivientes del A. R. como Floridablanca desde Murcia, acuerdan la reunión no en Madrid, sino dentro del Eje estratégico que desde el siglo XVIII hasta bien entrado el XIX parece regir los destinos del país: el camino-ruta Madrid-Aranjuez-Bailén-Sevilla-Cádiz.

La formación de la Junta Central Suprema de gobierno era, por tanto, una coincidencia popular y de los grupos dirigentes que se oponen al invasor o que no tienen más remedio que seguir al pronunciamiento popular que ha triunfado frente a colaboracionistas y quietistas. El propio monarca, según testimonios de Cevallos, primer ministro de Fernando VII en tiempo de internamiento en Francia, había indicado la conveniencia de convocar las Cortes como el otro pilar del orden establecido por las Leyes fundamentales de Partidas para resolver los negocios arduos del gobierno del Estado o de la nación-estado. Las Juntas y sus dirigentes se muestran divididos inicialmente sobre el órgano de gobierno que ha de presentarse como poder unitario representativo que fuere capaz de asumir y encarnar la soberanía que el pueblo por medio de las Juntas se ha otorgado a lo largo del mes de mayo de 1808. La propuesta de reunir representantes de las Juntas en Aranjuez, termina con una decisión fundamental: en adelante, dos diputados con plenos poderes, sin la limitación de los antiguos poderes o mandatos imperativos formales, entrarán a formar parte del nuevo órgano supremo de gobierno y soberanía que en ausencia del rey representará con un mandato proveniente del poder popular erigido por Juntas provinciales y que gober-

nará por mandato representativo a la nación soberana en una sola Junta suprema de gobierno para España y para Indias, es decir, el núcleo de soberanía que adquiere nueva legitimación. Esa nueva legitimidad es originaria y neosoberana al hacerse sin el rey ni alguno de los miembros de la casa real, y a través de representantes elegidos por las Juntas provinciales, a su vez formadas por la acción popular colectiva igualmente legitimadora del nuevo poder. No se quiere adoptar el nombre de Cortes, en la medida que las Cortes del Antiguo Régimen estaban totalmente desacreditadas ante el pueblo y ante los propios dirigentes de los últimos gobiernos reales. Pero se conserva, sin embargo, el carácter de la representación política llamando tan sólo a integrarse en la Junta a dos representantes (número igual de dos para cada unidad provincial) sin limitación de mandato, como se aclaró a Palafox, presidente de la de Aragón, pero solamente de los antiguos reinos o considerados como tales desde el siglo XV, que formaban parte de los reinos unidos de Castilla y Aragón, e incluyendo igualmente al de Navarra, que había conservado sus Cortes particulares hasta el siglo XIX y también a Canarias con un solo representante.

La Junta Central al constituirse en septiembre de 1808 enlaza con las Cortes históricas para expresar el principio de continuidad del Estado y de sus tradiciones institucionales fundamentales y lo hace mediante el recurso a la representación de antiguos reinos de las Coronas de Castilla, Burgos, León, Granada, Toledo, Sevilla, Córdoba, Murcia y Jaén —ocho—, los de la Corona de Aragón, Aragón, Mallorca, Valencia y Principado de Cataluña —cuatro— y el reino de Navarra, por primera vez incorporado a la representación central de la monarquía. En total dieciocho reinos y territorios, con Asturias y Canarias, que no aparecían en las Cortes de Felipe IV ni en las unitarias de Felipe V en 1724 o 1789. Los centrales al adoptar este criterio de dieciocho territorios de antiguos reinos y ciudades con voto en Cortes, con dos diputados por cada uno excepto Canarias con uno, rechazan el posible elemento de ruptura con la antigua representación territorial y no aceptan en la Central a otros representantes de las Juntas que habían acudido a Aranjuez con la esperanza de formar parte de un nuevo órgano de poder soberano originario y constituyente diferente de la antigua representación de Cortes históricas. El argumento de diferenciación se establece en el texto de la Junta de Murcia, inspirado por Floridablanca: La Junta Central «ha de ser de mayor autoridad que las Cortes, porque éstas sólo tenían el derecho de acordar y proponer al Soberano y esperar su resolución; y la central ha de tener facultades para decidir en mucha parte de los negocios de la gobernación general del reino y resolver las consultas del Consejo y otros tribunales». Desde el inicio de las conferencias preparatorias quedaron excluidas de la representación las Juntas de Álava, Cádiz, Ciudad Real, Cartagena, La Mancha, Santander, Soria y Vizcaya, que pretendían formar parte de la Central por no ser capitales de los antiguos reinos.

No deja de sorprender que parta de Floridablanca el reforzamiento de lo que puede ser un argumento explícito de ruptura con las Cortes y fundamento representativo del Antiguo Régimen. La idea de un gobierno pro-

visional con poderes singulares que provienen a la vez de los territorios históricos considerados como cabezas de reinos y de las juntas populares es, en definitiva, el salto a un gobierno mixto en el que primará el principio democrático de soberanía y eficacia, es decir, de aunar poderes verdaderamente legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales en un nuevo cuerpo soberano unitario. Los más importantes dirigentes que formarán parte de la Central, Jovellanos, Floridablanca, Cuesta, Palafox, Calvo de Rozas, Martín de Garay, secretario de la JC, coinciden en las conferencias preparatorias y en la instalación de la Junta en Aranjuez el 25 de septiembre. Este acontecimiento tiene un aire de cambio revolucionario que ha sido puesto de manifiesto por los propios contemporáneos, posteriormente por Marx y Galdós, o más recientemente por Miguel Artola y los historiadores de 1808 y la crisis del Antiguo Régimen de los años cincuenta a setenta.

Si se compara con otras experiencias revolucionarias, los dos momentos de mayor trascendencia inicial de la Revolución española comenzaron en mayo con las Juntas locales y el 25 de septiembre con la formación de la Junta Central que es la institución clave del cambio histórico por las medidas y decisiones que toma como nueva autoridad refundadora del Estado y de la nueva sociedad liberal-clasista del ochocientos frente a la sociedad estamental y al Estado absoluto anteriores a 1808.

VII. EMERGENCIA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA ACCIÓN DE LA JUNTA CENTRAL ENTRE SEPTIEMBRE DE 1808 Y 30 DE ENERO DE 1810. CONVOCATORIA DE CORTES E INVENTARIO DE GRANDES CUESTIONES NACIONALES PARA EL CAMBIO HISTÓRICO

Gran parte del lenguaje revolucionario euroamericano anterior a 1808 aparece en todos los documentos españoles anteriores a la reunión de la Junta Central. Congreso y Cortes, así como Constitución y Leyes de Partidas afloran en los escritos institucionales y en los de los actores de las Juntas o de raíz popular. En los poderes otorgados a los vocales elegidos para la Central se reiteran las cuestiones tradicionales, religión, rey, costumbres y fueros propios, Cortes generales y particulares, pero surgen las nuevas, poderes sin limites, es decir, mandato explícitamente «representativo de la nación», constitución de la nación española, congreso constituyente, la patria en armas, nueva forma de gobierno. En definitiva, un lenguaje mixto para evitar los grandes males de la guerra y las revoluciones sangrientas como la francesa, al mismo tiempo un contenido revolucionario en las demandas que surgen de un «estado de necesidad» y, fundamentalmente, en ausencia del rey aunque Cevallos, primer secretario de Estado, confirmó el mandato de Fernando VII desde los decretos secretos de Bayona, de reunir Cortes en cualquier lugar del reino libre del enemigo y sin otros límites que los derivados del estado de la nación.

El espíritu revolucionario está, por tanto, detrás de los textos de 1808 y la formación de las Juntas, aunque en ellas participaron individuos de la nobleza y del clero, estamentos privilegiados, demostró el surgimiento de una voluntad popular, protagonista sustancial del nuevo proceso. En la elección de los treinta y cinco vocales de la Central se muestra además que los elegidos son los actores vivos de la rebelión en los reinos y provincias de la nación. Salvo la media docena de señalados más conocidos por haber sido secretarios-ministros, Jovellanos, Floridablanca, Valdés, la inmensa mayoría, a pesar de pertenecer a los estados nobiliario y eclesial, se han incorporado al espíritu patriótico de mayo, es decir, fueron dirigentes activos en la lucha contra la invasión. En la formación de la Junta se encontraba desde luego la presión británica que a través de Stuart, enviado de Canning, exigía un poder central en la lucha a escala europea contra Bonaparte.

Desde las conferencias preparatorias hasta el Te Deum en la capilla real y la solemne instalación en el Palacio Real de Aranjuez, la Junta Central ejerce el supremo conjunto de poderes del Estado que ha de enfrentarse al conjunto de los grandes negocios del momento: Estructura y reglamento del nuevo órgano, diferente de las Cortes históricas, pero que es su continuidad, de una Regencia, puesto que no existe minoridad de la Corona, pero que ha de designar comisiones y presidencias en las secretarías de gobierno, enlace pero también enfrentamiento con los órganos, que antes o después colaboran con el enemigo, Consejo de Castilla, Capitanías generales, tribunales, regidores. Después del 25 de septiembre la Central debe responder a los desafíos más inmediatos: la dirección de la guerra, el gobierno interior y de poderío colonial en las Américas y territorios de soberanía, las relaciones exteriores, especialmente con el aliado inglés y su control de las flotas de guerra y del comercio, la exigencia de libertades, especialmente por medio de la prensa, escritos y panfletos revolucionarios que surgen desde mayo; en fin, la convocatoria de Cortes, que ya no pueden ser las históricas que se cierran con la propia Junta Central, aunque se mantendrán algunos nexos con las ciudades de voto en Cortes y las propias Juntas, y efectivamente se convocará a sus representantes finalmente en las Cortes de Cádiz. Al asumir tal conjunto de poderes y funciones la Junta se impuso unas misiones prácticamente imposibles de realizar en un corto plazo. El nuevo período se sabía largo y de incierto resultado. Y por ello la Central planteará la Consulta al País, especie de «Cahiers de Doléances» o Cuadernos de Quejas en las Cortes históricas, cuyas respuestas fueron a la vez una comprobación de la crisis generalizada del Estado en su última versión absolutista y una proclamación de exigencias de cambio político, social y económico, que requerían medidas de tanta envergadura que comportaban una verdadera revolución. Revolución política, según Toreno en su famoso libro «Historia del levantamiento, guerra y revolución de España» o en las Memorias sobre la Reforma Constitucional de Agustín Argüelles.

A la Central de Aranjuez, en su corto período de soberanía y gobierno unitario, le corresponde el protagonismo durante quinientos días de una

parte esencial de la historia europea y americana, no siempre valorada adecuadamente ni por muchos de sus contemporáneos ni por la historiografía posterior. Aunque los nombres de Desdevizes du Desert, el teutón Clausevitz, Marx y las memorias y textos de embajadores y dirigentes contemporáneos han puesto las cosas en su sitio para la historiografía más solvente de los siglos XIX y XX. No pequeña parte de las grandes reformas de las Cortes de Cádiz y del largo ciclo de la revolución liberal en España que pone fin al Antiguo Régimen, comenzaron y se hicieron explícitas en las Juntas provinciales y en la Suprema de Aranjuez hasta su disolución al finalizar enero de 1810, pero cuando se había puesto en marcha todo el proceso.

VIII. JUNTA CENTRAL —REGENCIA— CORTES DE CÁDIZ: LOS DECRETOS REVOLUCIONARIOS Y LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO. LAS LUCHAS POR EL CONTENIDO TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS DE LA NUEVA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. SIGLOS XIX AL XXI

Sustituir el Estado y la sociedad estamentales por un Estado de libertades y derechos ciudadanos y una sociedad basada en la igualdad jurídica de todos ante la ley, suprimiendo los privilegios e instaurando la ciudadanía activa del patriotismo alumbrado durante el sexenio 1808-1814, era una acción histórica ante la que se enfrentan los españoles de ambos hemisferios y que pareció en un principio empresa abordable a la mayoría de la Central, de base territorial popular, y a las Cortes convocadas en Cádiz, representativas de una nueva legitimidad popular cuyo origen y evolución son inequívocamente revolucionarias. La Regencia apenas pudo hacer otra cosa que mostrar una resistencia inicial entre febrero y septiembre de 1810 para dejar paso a los diputados constituyentes que se organizan en grupos de afinidad ideológica mayoritariamente liberal y proclaman en los decretos revolucionarios del 24 de septiembre, dos años después de la Junta de Aranjuez, el nuevo impulso de cambio de gobierno y sociedad, es decir, del principio liberal-democrático que impregnará las acciones posteriores de las Cortes y de los partidos liberales durante el ochocientos.

En el seno de la Junta Central se procuró recuperar la actividad de secretarías antiguas, comisiones y se acudió a antiguos y nuevos funcionarios de Consejos, tribunales y regidurías provinciales. En la Comisión de Cortes, que se encomienda a Jovellanos y en la que toma iniciativas Calvo de Rozas para impulsar la llamada a las Cortes fundamentalmente por el criterio —revolucionario— de la población, dejando de lado o marginando la representación igual en dos procuradores de los antiguos territorios de voto en Cortes, junto a la de legislación, e incluso en la de Estado, participan gentes tan notorias como Agustín Argüelles, el hombre clave en la preparación y adopción de la Constitución de 1812, o el poeta Quintana, funcionario de la secretaría de la Central, que libró la Instrucción

final para la convocatoria de Cortes el primero de enero de 1810, entre otros muchos. Entre los que destacó el grupo de asturianos que desde Campomanes a Jovellanos se incorporaron al despacho de los asuntos públicos desde tiempo atrás (Martínez Marina, Flórez Estrada, Canga Argüelles, Toreno, Camposagrado).

Los episodios nacionales inaugurados en 1808 adquieren contenidos materiales que no se habían conocido en la etapa de los ministerios ilustrados de Carlos III ni en los tres de Carlos IV hasta 1808. Al constituirse la Junta Central, que expresa el deseo de unidad de gobierno por necesidad existencial, se descubre el imperioso proceso de cambio social y político al cual es de todo punto fundamental abocar mediante decretos y normas que tomen en consideración factores tradicionales e imperativos de innovación que chocan con intereses y personas que encarnan al régimen de estados privilegiados y con quienes no existe otro remedio que luchar justamente para incorporar «la felicidad de los españoles», ciudadanos de la nueva nación que refunda al viejo Estado absoluto para convertirlo en un Estado de libertades e instituciones representativas del espíritu del tiempo.

Se iniciaba así un extenso ciclo revolucionario que no terminaría ni con el fin de la guerra contra el invasor, la paz firmada con Fernando VII en el Tratado de Valençay de 1813, o el grave retorno del rey que pondría un primer portillo a las libertades y derechos adquiridos hasta 1814, ignorando y derrocando lo construido hasta entonces. En Aranjuez dio también comienzo una parte de la división del poder dentro y fuera de la Junta. La cuestión de la representación nacional y la división territorial en reinos, provincias o circunscripciones electorales para las elecciones de diputados y concejales, relanzaba una polémica dormida desde la unión personal de reinos en Trastámaras, Austrias y Borbones. Los límites representativos internos, tanto en España como en las Américas, inauguran no sólo la lucha por la división horizontal del poder, tanto o más lo hacen en las áreas territoriales con la sustitución de los estamentos privilegiados y la aparición fulminante de una nueva clase política que adoptará el régimen de partidos políticos en la intermediación con los ciudadanos y los poderes institucionales. El proceso engendra guerras civiles implacables, puesto que no se trata exclusivamente de sustitución al frente de los poderes de unos u otros dirigentes. De lo que se trata es de renovar enteramente las bases de la sociedad y del Estado en las cuales no existe cabida inicial para quienes pretenden mantener privilegios sustentados en la tradición de desigualdad que hunde sus raíces en la historia medieval y en la opresión de las mayorías del estado llano por las minorías del clero y la nobleza. El discurso contra los privilegios que iniciara Sieyes en 1789, primer discurso revolucionario, tuvo un paralelo en la Central y en el primer decreto de las Cortes de Cádiz con los discursos de Calvo de Rozas y Diego Muñoz Torrero declarando la legitimidad del nuevo proceso de parlamento representativo y cambios sociales. Largo proceso que se pone de manifiesto cuando se comparan los llamados censos de Floridablanca de 1789 y el censo de 1857, obra de los progresistas: el salto durante más de sesenta años de una sociedad estamental

a una sociedad igualitaria pero también diferenciada por la vertebración en clases sociales desiguales en capacidad económica pero ya formalmente iguales ante la ley y las libertades públicas regladas por el parlamento en virtud del principio de la ley como voluntad general del pueblo y no de las minorías corporativas.

Conseguir el poder de decidir por Constituciones, leyes electorales y normas que se sostienen en valores y principios propios de la ideología del primer liberalismo revolucionario es el objetivo compartido en la lucha de los partidos por medio de elecciones. Las elecciones parten de dos principios: la voluntad y representación nacional, por un lado. Por el otro, la base territorial y de población en que se sustenta. La Central tomará desde el primer momento, por iniciativa de Lorenzo Calvo de Rozas, el paso a la representación de la población, a razón de un diputado por cada cincuenta almas de población (a partir del censo de Floridablanca). Sin embargo, esos fragmentos de población tienen una radicación territorial. Los reinos y territorios se verán sometidos a cuestión por la racionalización relativamente igualitaria de provincias, empeño que dividirá a los territorios antiguos en provincias gobernadas por un jefe político. El dibujo de las provincias, que había comenzado bajo Felipe V con el salto de la unificación en un cuerpo único de Cortes para Castilla y reino de Aragón, experimenta variaciones y proyectos constantes entre 1810, decretos de convocatoria de Cortes, hasta las Comunidades Autónomas de 1983 (diecisiete). El artículo 10 de la Constitución de Cádiz organiza territorialmente al nuevo Estado y adjudica a los dieciocho reinos de la Central la representación política. El expediente de provincias se reinició en el trienio constitucional y lo interrumpieron los cien mil hijos de San Luis en 1823, para promulgarlo Javier de Burgos, ministro del terminal Fernando VII en 1833. Desde 1855 a 1873, Pi i Margall junto a Castelar inician una revisión federal que culminaría en 1873 con el proyecto de Constitución y la división metropolitana en quince Estados federados. De este último proyecto Canalejas en 1912, creando la Mancomunidad catalana, y la II República, con los Estatutos regionales, volvieron a reconsiderar la vieja aspiración que mantenía esencialmente vivos los recuerdos y reivindicaciones de división territorial intermedia. La historiografía nacionalista, desde Herder a las ideologías del ochocientos, se detiene en los aspectos comunitarios y en la identidad particularista que sostiene la división no sólo horizontal, sino también vertical del poder, posteriormente adoptada por gran parte de los sistemas constitucionales y sobre bases democráticas del viejo principio europeo medieval de subsidiariedad. Principio que los liberales revolucionarios de Aranjuez a Cádiz entendieron y aplicaron progresivamente, pero que llevó a sus sucesores a las inacabables guerras civiles del carlismo antiliberal y al nacionalismo antidemócrata que se perpetúa desde el ochocientos al novecientos. Y al cual Canalejas en 1913, los republicanos de 1931 a 1936 y los constituyentes de 1978 se emplearon a fondo para tratar de conciliar con los principios democráticos del Estado de Derecho, la construcción

comunitaria de la Unión Europea y la cooperación entre Estados que es un corolario de las revoluciones liberales a las sociedades democráticas del siglo XXI.

IX. FUENTES

A lo largo de la primera década del siglo XXI la Comunidad Iberoamericana de Naciones celebrará el Bicentenario de la Revolución común de 1808. En 1787 lo hicieron los Estados Unidos y en 1789 la Francia de la V República bajo la presidencia de François Mitterrand. La revolución española, que adquirió relevancia general entre los enemigos de Napoleón a principios de la década del novecientos, fue consagrada por la obra de Toreno aparecida años después con esta denominación. Los enfrentamientos entre partidos, líderes y militantes, durante todo el siglo XIX nacían de la lucha por los modelos constitucionales de 1812 a 1869 en el partido progresista, y de las modificaciones doctrinarias del partido moderado ante el Estatuto Real de 1834 o la revisión moderada en 1845 o 1876 de las constituciones progresistas de 1837, 1856 o 1869. Las celebraciones de 1912, en el primer centenario de la Constitución de Cádiz, se realizan desde la propia institución parlamentaria alentada por la presidencia liberal de José Canalejas. Más tarde en 1962, académicos y políticos de España y las Américas celebran con medios limitados el nacimiento de la era contemporánea nacional. Antes Galdós con sus Episodios había contribuido a rescatar el aura de la guerra de Independencia y lo había hecho como continuidad a los esfuerzos que en la misma dirección habían hecho los partidos demócratas y liberales, por impulso del superviviente general Evaristo San Miguel, y que levantaron monumentos a los héroes de aquel período, en homenaje a Argüelles, Mendizábal y Calatrava, las tres grandes figuras del liberalismo fundador entre 1810 y 1850.

Los años cincuenta del siglo XX habían conocido un renacimiento en las fuentes y en el estudio de los archivos, muchos de ellos inéditos o sin abrir desde la propia guerra de Independencia. Varias escuelas de pensamiento afrontaron los hechos y contribuyeron de modo decisivo a su mejor conocimiento. Julián Marías dedicó libros y trabajos a la España posible anterior a 1808, con el pensamiento en nuevas acciones de futuro retorno a las ideas liberales. El grupo de historiadores que trabajó en la Biblioteca de Autores Españoles, publicando en extensas introducciones las obras de Jovellanos a Escoiquiz, despertó debates historiográficos de gran entidad. Carlos Seco y Miguel Artola, en sus estudios sobre los Afrancesados, los Orígenes de la España contemporánea, Fernando VII y la Hacienda del Antiguo Régimen, mostraron un camino mucho más moderno que el de la historiografía producida en la escuela de Pamplona de F. Suárez y sus discípulos, empeñados en presentar un Fernando VII y unos hechos históricos poco revolucionarios. Salvo quizá el estudio de Ángel Martínez de Velasco sobre la Formación de la Junta Central, que ya es un libro riguroso en su análisis

de fuentes sobre la Junta Central y los antecedentes que convergen en la necesidad de su formación (Pamplona, 1972).

Entre los años sesenta y setenta el Instituto de Humanidades debatió multitud de temas históricos. Entre sus participantes se encontraban numerosos investigadores y profesores universitarios que enlazaron con las escuelas anteriores. Con Gonzalo Anes y bajo la dirección de Miguel Artola tuvimos ocasión de sentar bases comunes y escribir después, entre 1970 y 1973, los siete volúmenes de la Historia de España, Alfaguara-Alianza, que en diversas ediciones sigue obteniendo, en 2002, lectores y promoviendo diálogos fecundos entre historiadores.

Otras historiografías del siglo XX, realizadas fundamentalmente en Francia e Inglaterra, han venido sucediéndose en las escuelas formadas en el estudio documental de los archivos diplomáticos y otras fuentes menos accesibles a los historiadores españoles, han enriquecido y sobre todo han vuelto a situar la historia española dentro del conjunto de la historia europea en la que se incardina necesariamente. Las escuelas de Vicens Vives en Cataluña, de Enrique Tierno, de José Luis Aranguren, el magisterio de Fernández Almagro, los propios debates del horizonte político abierto por la Escuela de Estudios Históricos y la Institución Libre de Enseñanza, o la propia Universidad de Navarra, han sido referentes fundamentales para el mejor estudio de fuentes y su interpretación que llegan no sólo a la historia nacional, sino a la historia más extensa de la historia europea y la de las relaciones atlánticas e internacionales de los grandes países y Estados europeos.

X. A MODO DE CONCLUSIONES: EL TERRITORIO MADRID EN TRES CLAVES HISTÓRICAS, 1301, 1561, 1812-1978

Primera. El territorio incorporado desde aproximadamente 1085, conquista de Toledo por Alfonso VI, hasta su expresa configuración como villa-ciudad con procuradores en las Cortes generales de 1301, entre cincuenta villas, adquiere durante su fase configuradora un perfil propio, aunque no puede competir con las grandes urbes de tiempos anteriores a Fernando III (1217-1252). El tiempo de Alfonso X es precisamente hasta el siglo XV, para Madrid y su territorio contiguo, el de su expansión agraria, comercial, artesanal y de servicios. La villa universitaria de Alcalá será, desde su refundación por Cisneros a fines del XV, un referente del auge de Madrid, para que Carlos I en 1528 piense con sus secretarios en trasladar la doble capitalidad de Toledo y Valladolid a una nueva sede. Es la formulación del eje imperial hispano en torno a las tres opciones en las que pensaba el emperador Carlos: Toledo, Lisboa o Barcelona, las que determinarán a Felipe II en los comienzos de su reinado a fijar la capitalidad en Madrid y su apéndice fundamental, el Real sitio de San Lorenzo de El Escorial.

Segunda. La implantación de la capital desde 1561, con la corta excepción del retorno a Valladolid bajo Felipe III, permite a la Villa y su entorno una expansión del sector servicios, artesanal, comercial y militar, junto a la plétora de funcionarios centrales, y a radicar en ellas las rutinarias reuniones de Cortes castellanas que se suceden a intervalos regulares hasta 1664. La capital bajo los Borbones habrá de competir con las nuevas villas: primero, de La Granja, después, con Aranjuez y el propio San Lorenzo. La monarquía absoluta hace bajar a su nivel de mínimos la representación territorial de las viejas Cortes y reducirlas prácticamente a la rutina de la jura del rey o del heredero de la Corona, desde 1701 a 1789. Aunque en las Cortes de 1789 el historiador Artola demostró en su momento el potencial de cambios y reformas que potencialmente pudo desarrollarse de no mediar una pronta licencia del territorio inmediato a Los Jerónimos, donde se reunieron.

Tercera. Desde la aprobación de las Cortes de Cádiz, previamente en los pronunciamientos populares madrileños en la guerra de Independencia, de una Constitución y un nuevo régimen político revolucionario para desmontar el poder del Antiguo Régimen y del sistema de Estamentos, hasta la capitalidad constitucional de 1978, las Constituciones, leyes electorales y normas sobre sistemas y distritos electorales a lo largo de los siglos XIX-XX, han mantenido la capitalidad en el viejo territorio de la Villa de Madrid y su alfoz que se convierten en 1983, por el Estatuto particular aprobado por las Cortes generales de 1982, en la Comunidad Autónoma que gobierna el territorio a partir de dicha fecha. Previamente, desde ámbitos hispanos y de la Comunidad Europea, el destino capitalino y su reformulación política preocupaban en la propia capital europea. Las decisiones que se tomaron entre 1976, Ley para la Reforma Política del Estado, hasta sus más recientes leyes electorales derivadas de la Constitución de 1978 y del Estatuto de 1983, definieron una salida, la de nueva capital de la nación y del Estado español. Sin embargo, esa decisión derivada del cierre del bloque constitucional es una cuestión pendiente al comienzo del siglo XXI.

XI. CUADROS GENERALES DE REPRESENTACIÓN ENTRE LOS SIGLOS XII-XX

CUADRO I

REINOS Y CIUDADES O VILLAS CON VOTO EN CORTES ENTRE 1445 (CORTES DE OLMEDO) Y 1660-1664 (ÚLTIMAS CORTES BAJO FELIPE IV). REINO DE CASTILLA

Cortes bajo Juan II, Enrique IV y Reyes Católicos		**Cortes bajo Felipe IV**	
Territorio	**Número de Procuradores**	**Territorio**	**Número de Procuradores**
Reinos		**Reinos**	
LEÓN	2	BURGOS	2
BURGOS	2	LEÓN	2
TOLEDO	2	GRANADA	2
MURCIA	2	TOLEDO	2
CÓRDOBA	2	SEVILLA	2
JAÉN	2	CÓRDOBA	2
SEVILLA	2	MURCIA	2
GRANADA	2 (desde 1492)	JAÉN	2
Ciudades y villas		**Ciudades y villas**	
Ávila	2	Guadalajara	2
Segovia	2	Ávila	2
Zamora	2	Valladolid	2
Toro	2	Salamanca	2
Salamanca	2	Segovia	2
Soria	2	Toro	2
Valladolid	2	Cuenca	2
Madrid	2	Madrid	2
Guadalajara	2	Extremadura	2
Cuenca	2	Zamora	2
TOTAL 18 Territorios	36 Procuradores	18 Territorios	36 Procuradores

Fuentes: Archivos del Congreso. Legajos Cortes de 1660 a 1665. Antonio Pérez Martín-Johannes Michael Scholtz, Legislación y Jurisprudencia en la España del Antiguo Régimen, Universidad de Valencia, Secr. de Publicaciones, 1978.

CUADRO II

REINOS Y CIUDADES CON VOTO EN CORTES ENTRE 1665 Y 1808

18 territorios 1660 (36 Procuradores)	Cortes de Felipe V (1724) a Carlos IV (1789) (74 Procuradores)	Junta Central septiembre 1808 (35 Centrales)
BURGOS	BURGOS	CASTILLA LA VIEJA
LEÓN	LEÓN	LEÓN
	ZARAGOZA	ARAGÓN
GRANADA	GRANADA	GRANADA
	VALENCIA	VALENCIA
TOLEDO	TOLEDO	TOLEDO
	PALMA MALLORCA	MALLORCA
SEVILLA	SEVILLA	SEVILLA
CÓRDOBA	CÓRDOBA	CÓRDOBA
MURCIA	MURCIA	MURCIA
JAÉN	JAÉN	JAÉN
	BARCELONA	CATALUÑA
Guadalajara	Ávila	
Ávila	Zamora	
Valladolid	Toro	
Salamanca	Guadalajara	
Segovia	MADRID	MADRID
Toro	EXTREMADURA	EXTREMADURA
Cuenca	Cuenca	
Madrid	Salamanca	
Extremadura	Segovia	
Zamora	Valladolid	
	Soria	
	Palencia	
	GALICIA	GALICIA
		ASTURIAS
		NAVARRA

CUADRO II (cont.)

18 territorios 1660 (36 Procuradores)	Cortes de Felipe V (1724) a Carlos IV (1789) (74 Procuradores)	Junta Central septiembre 1808 (35 Centrales)
	Fraga	
	Calatayud	
	Cervera	
	Tortosa	
	Peñíscola	
	Tarazona	
	Lérida	
	Gerona	
	Jaca	
	Teruel	
	Tarragona	
	Borja	
		Canarias (1)

Fuentes: Archivos del Congreso.

CUADRO III

REINOS, TERRITORIOS, CIRCUNSCRIPCIONES, PROVINCIAS, ESTADOS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS ENTRE 1808-1983

Junta Central 1808	Territorios C. Cádiz 1812	Provincias 1833-1868	Estados Proyecto Constitución 1873	Comunidades Autónomas 1978-1983
ARAGÓN	ARAGÓN	Zaragoza	ARAGÓN	ARAGÓN
ASTURIAS	ASTURIAS	Oviedo	ASTURIAS	ASTURIAS
BALEARES	BALEARES	Mallorca	BALEARES	BALEARES
CANARIAS	CANARIAS	Canarias	CANARIAS	CANARIAS
CATALUÑA	CATALUÑA	Barcelona	CATALUÑA	CATALUÑA
EXTREMADURA	EXTREMADURA	Badajoz	EXTREMADURA	EXTREMADURA
GALICIA	GALICIA	La Coruña	GALICIA	GALICIA
MURCIA	MURCIA	Murcia	MURCIA	MURCIA
NAVARRA	NAVARRA	Pamplona	NAVARRA	NAVARRA
VALENCIA	VALENCIA	Valencia	VALENCIA	VALENCIA
CASTILLA LA VIEJA	CASTILLA LA VIEJA	Burgos	CASTILLA LA VIEJA	CASTILLA–LEÓN
		Santander		CANTABRIA
		Logroño	LA RIOJA	
		Soria		
		Segovia		
		Ávila		
		Álava	REGIONES VASCAS	C. A. VASCA
		Guipúzcoa		
		Vizcaya		
LEÓN	LEÓN	León		
		Zamora		
		Salamanca		
		Valladolid		
		Palencia		

CUADRO III (cont.)

Junta Central 1808	Territorios C. Cádiz 1812	Provincias 1833-1868	Estados Proyecto Constitución 1873	Comunidades Autónomas 1978-1983
TOLEDO	CASTILLA LA NUEVA	Toledo	CASTILLA LA NUEVA	CASTILLA-LA MANCHA
		Ciudad Real		
		Guadalajara		
		Cuenca		
MADRID		MADRID		MADRID
GRANADA	GRANADA	Granada	ANDALUCÍA ALTA	ANDALUCÍA
JAÉN	JAÉN	Jaén		
CÓRDOBA	CÓRDOBA	Córdoba		
SEVILLA	SEVILLA	Sevilla	ANDALUCÍA BAJA	
		Málaga		
		Almería		
		Cádiz		
		Huelva		
		Huesca		
		Teruel		
		Gerona		
		Lérida		
		Tarragona		
		Cáceres		
		Lugo		
		Orense		
		Pontevedra		
		Albacete		
		Castellón		
		Alicante		

Fuentes: Archivos del Congreso y textos de las Constituciones españolas de 1812, Leyes electorales y proyecto de Constitución federal de la I República. Textos de Estatutos de Comunidades Autónomas de 1978 a 1983.

Mónica Martín de Hijas Merino *

El régimen especial de Madrid: análisis del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—1.1. Desde 1931 hasta la Constitución de 1978.—1.2. El artículo 5 de la Constitución de 1978.—1.3. Desde 1978 hasta la actualidad.—II. SOLUCIONES ADOPTADAS EN OTROS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO CULTURAL.—2.1. Francia.—2.2. Gran Bretaña.—2.3. Alemania.—2.4. Italia.—III. ANÁLISIS DE LA LEY PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—3.1. Naturaleza de la Ley.—3.2. Procedimiento de elaboración.—3.3. Contenido.—3.4. Posición de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español.—IV. LA «LEY DE GRANDES CIUDADES» Y LA «LEY DE CAPITALIDAD».

INTRODUCCIÓN

Hasta el momento actual, Madrid carece de una regulación adecuada que aborde el hecho de la capitalidad. Esta situación de falta de un régimen jurídico específico se debe, fundamentalmente, a dos razones: por un lado, a la ya apuntada por el profesor Rafael Entrena Cuesta [1] sobre que, pese al hecho incuestionable de la normal existencia en los diversos Estados de una ciudad a la que se atribuye su capitalidad, la legislación y la doctrina han mostrado la mayor indiferencia sobre el particular; así es difícil encontrar en el ámbito del Derecho comparado un precepto similar al artículo 5 de la Constitución Española de 1978 que establece que *«la capital del Estado es la villa de Madrid».* Sólo encontramos una solución semejante en el artículo 126 de la Constitución belga de 1831, en el artículo 172 de la Constitución de la URSS, de 7 de octubre de 1977, y en el mismo sentido se pronuncia, en la actualidad, el artículo 70.2 de la Constitución de la Fede-

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

[1] Comentario al artículo 5 de la Constitución, en Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución,* Civitas, Madrid, 1985, p. 86.

ración Rusa de 1993. Por otro lado, como advierte el citado autor, desde el punto de vista científico son muy escasos los estudios dedicados al tema [2].

La segunda razón en la que se basa la dificultad de establecer un régimen jurídico específico se debe a la peculiar naturaleza de Madrid; así vemos, como señala Tomás Ramón Fernández Rodríguez [3], que Madrid era durante la elaboración de la Constitución —y lo sigue siendo— una palabra impregnada de múltiples significados y una realidad institucional extremadamente compleja que resulta de la inevitable combinación de todos ellos. Alude, en primer término, a una ciudad, a un municipio, que es precisamente el más grande en términos de superficie y el más poblado. Es también desde hace varios siglos la capital del Estado y, por lo tanto, la sede de las Instituciones generales de éste. Madrid designaba también un ente local de segundo nivel, una Provincia con mayúsculas, y también, claro está —continúa diciendo el citado autor—, una provincia con minúsculas, es decir, una división territorial del Estado para el cumplimiento de las funciones propias de éste con el consiguiente aparato que es propio de la Administración periférica estatal.

Como continúa diciendo Tomás Ramón Fernández Rodríguez [4], la palabra Madrid alude de forma inequívoca a un fenómeno metropolitano. Madrid era y es una «región urbana», un conglomerado de vasta amplitud, absoluta y relativa, que funciona indiscutiblemente como una unidad de vida, sin perjuicio de la individualidad indiscutible de los distintos núcleos que lo componen, estrechamente interdependientes en muchos casos y decididamente dependientes en todos los del núcleo central cuya fuerza irradia y se difunde por todo el espacio regional.

Según el citado autor, articular este conjunto y singular complejo institucional nunca fue una tarea sencilla y dio lugar siempre a no pocas excepciones a las reglas generales, como lo demuestra la siguiente evolución histórica.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En materia de régimen local, tradicionalmente la legislación española se ha caracterizado por establecer un régimen homogéneo para todos los

---

[2] Destacando entre ellos el trabajo del profesor Jordana de Pozas titulado «Madrid capital de Estado», recogido en el volumen *Estudios de Administración Local y General,* I, Madrid, 1961, pp. 623 a 645; la obra de Simone Dreyfus, *Les capitals et leur statut juridique,* París, 1960. La mayoría de los estudios sobre el régimen de capitalidad se incluyen en obras que se ocupan de las grandes ciudades en general entre las que destacan las siguientes: W. A. Robson, *Great Cities of the World,* Londres, 1954; W. B. Munro, *The government of european cities,* MacMillan, Nueva York, 1909; J. P. Anastassopoulos y otros, «La gestión des grandes metropoles. Étude comparée de douze agglomerations étrangères», *La Documentation Française,* París, 1978.

[3] «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid,* coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 6.

[4] *Ibidem.*

municipios sin recoger las especialidades propias de los grandes centros metropolitanos. Durante mucho tiempo, Madrid se ha visto afectada por esta vocación histórica hacia el uniformismo en la organización local propia de nuestro ordenamiento jurídico, como lo demuestra el hecho de que durante el siglo XIX la ordenación territorial de Madrid se estructuró de la misma forma que el resto de los territorios nacionales, como se desprende del artículo 11 de la Constitución de 1812 al disponer que *«se hará una división más conveniente del territorio español por una Ley constitucional...».* Dicha división, obra de Javier de Burgos, se realizó mediante el Decreto LIX, de 22 de enero de 1822, que sancionó la división provincial propuesta. Posteriormente el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 ordenó España en cuarenta y nueve provincias, siendo una de ellas Madrid. Dicha distribución territorial, con la única excepción de la reforma operada mediante el Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1927, llegó hasta nuestros días. A pesar de ello, las peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas a las que alude el artículo 1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid han impulsado a la ciudad de Madrid a escapar de dicho uniformismo. Así, a partir del primer cuarto del siglo XX se observa una cierta tendencia hacia la especialidad por parte del ordenamiento jurídico español en relación con los problemas propios, no sólo de Madrid, sino también de otros grandes núcleos urbanos de nuestro país. Como señala Morell Ocaña [5], frente al uniformismo propio del municipio nacido de la Revolución Francesa, la tendencia actual apunta hacia la diversidad en la configuración del régimen local. Dentro de dicho proceso de huida de la uniformidad hacia el establecimiento de un régimen jurídico específico podemos distinguir las siguientes etapas:

1.1. Desde 1931 hasta la Constitución de 1978

La tendencia a la especialidad a la que nos hemos referido anteriormente comienza a raíz del reconocimiento, por primera vez de forma expresa, de Madrid como capital, ya que, como recuerda J. L. Piñar Mañas [6], hasta entonces, Madrid era capital de España no por una declaración expresa al respecto, sino por la decisión de Felipe II de trasladar allí la Corte, y no hay, desde entonces, ninguna disposición que establezca la capitalidad, hasta que la Constitución de la II República indica en su artículo 5 que *«la capitalidad de la República se fija en Madrid».* Como señala el citado autor, se trata de una declaración que no hace más que constatar lo que previa y consuetudinariamente era ya un hecho. Posteriormente, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 recogió la previsión de un régimen especial para la ciudad de Madrid como capital de la II República, al establecer en su artículo 4

[5] Morell Ocaña, «Los principios de diversidad y supramunicipalidad en la configuración del régimen municipal contemporáneo», en *Problemas políticos de la vida local,* Madrid, 1962.

[6] «El régimen de capitalidad del Estado», en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana,* director Eduardo García de Enterría, IEE, Madrid, 1983, p. 377.

que *«el (municipio) de la capital de la República tiene categoría propia, y su régimen y gobierno pueden ser objeto de Ley especial»*.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que inicialmente, el problema de Madrid se enfocó como un problema técnico urbanístico, como lo demuestra la Ley de 25 de noviembre de 1944, que fijó las bases de la ordenación urbana de Madrid, bases que se articularon en un Plan General de Ordenación Urbana dirigido a conseguir el desarrollo de un «Gran Madrid», que se completó con el desarrollo de un proceso sistemático de anexión de los municipios limítrofes a Madrid. Como señala Tomás Ramón Fernández Rodríguez[7], a este nuevo Madrid, más grande en superficie y en población y más importante también desde el punto de vista económico, acabó por venirle estrecho el uniforme jurídico que, sin distinciones de ningún tipo, diseñó para todos los municipios españoles la Ley de Régimen Local de 1945-1950. Como destaca el citado autor, ya entonces, Madrid reclamaba un traje a medida cuya confección autorizó finalmente la Ley de 7 de noviembre de 1957, en cuyo marco se elaboró la Ley Especial para el Municipio de Barcelona, Texto Articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de marzo, y la Ley Especial del Municipio de Madrid, Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, cuyo texto continúa vigente en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, que dispone lo siguiente:

> *«El régimen especial del municipio de Madrid, contenido en el Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente hasta tanto se dicte la ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley. En particular quedan expresamente derogados los artículos 2, apartado c); 4, párrafo 2, inciso final; 11, 12, 13 y 39, párrafo 2, de la mencionada Ley especial, así como todos aquellos que configuren un sistema de relaciones interadministrativas distinto al previsto en esta Ley.»*

Finalmente, esta etapa concluye como empezó, con la proclamación expresa de Madrid como capital en un texto constitucional, en este caso es la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 la que recoge dicha declaración al establecer en su artículo 5 que *«la capital del Estado es la villa de Madrid»*.

El proceso de elaboración de dicho precepto, así como las propuestas que se plantearon durante el mismo dirigidas a recoger un régimen jurídico especial para Madrid, merecen un análisis más detallado.

---

[7] «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», *op. cit.,* nota núm. 3 del presente trabajo.

1.2. El artículo 5 de la Constitución Española de 1978

El artículo 5 de la Constitución Española de 1978 supone una excepción en el ámbito del Derecho comparado, donde sólo encontramos un escaso número de pronunciamientos semejantes. El primero de ellos se recoge en la Constitución de Bélgica de 1831, que en su artículo 126 dispone que *«la ciudad de Bruselas es la capital de Bélgica y la sede del Gobierno»;* el segundo de ellos lo encontramos en la Constitución de la URSS, de 7 de octubre de 1977, que en su artículo 172 disponía que *«la capital de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es Moscú»,* y, por último, actualmente la Constitución de la Federación Rusa de 1993 en el artículo 70.2 establece que *«la capital de la Federación Rusa es la ciudad de Moscú. El estatus de la capital lo establece la Ley Federal».* En nuestro constitucionalismo histórico, como ya hemos anunciado anteriormente, sólo contamos con el precedente de la Constitución de 1931, que en su artículo 5 disponía que *«la capitalidad de la República se fija en Madrid».*

A continuación vamos a pasar a analizar el proceso de elaboración del artículo 5 de la Constitución de 1978.

El artículo 8 del Anteproyecto de Constitución establecía que *«la capital del Estado es la Villa de Madrid. Podrán establecerse por ley servicios centrales en otras localidades de España»* [8].

En relación con este artículo se presentaron varias enmiendas, dos de ellas defendían la supresión del segundo inciso (ambas fueron aceptadas en el informe de la ponencia). Otra proponía que se hiciese referencia expresa a «un Estatuto especial de capitalidad» (Sr. Carro). La enmienda número 35 (Sr. De la Fuente) defendía que se añadiese un apartado segundo con el siguiente contenido:

«2. Una Ley especial establecerá un estatuto jurídico propio para la capital del Estado y su territorio, que será aprobada por referéndum de sus habitantes una vez elaborada por las Cortes.» Su autor consideraba que «Madrid y su Área Metropolitana deben gozar de un estatuto especial por su especial significación, que la hace difícil encuadrar en ninguna región, lo que, por otra parte, sería contraproducente».

Posteriormente, tras el informe de la ponencia [9], el artículo 8 pasó a ser el número 5 con el texto actual al establecer que *«la capital del Estado es la Villa de Madrid».*

Durante este proceso, el Sr. Fraga manifestó que «debe hacerse referencia específica a un estatuto especial de capitalidad, primero, porque parece lógico que se siga una costumbre internacional, que se da por supuesto no sólo en los Distritos Federales de los Estados Federales, sino que se da también en las capitales de Estados más o menos unitarios, como es el caso del Estatuto Especial del Gran Londres, etc.» [10].

---

[8] *BOCG,* Congreso de los Diputados, núm. 44, de 5 de enero de 1978.
[9] *BOCG,* Congreso de los Diputados, núm. 82, de 17 de abril de 1978.
[10] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* núm. 67, 1978.

En el Dictamen de la Comisión se mantuvo el texto que fijó el informe de la ponencia. En el Debate celebrado en el Pleno del Congreso la discusión se centró en la conveniencia o no de que el Estado subviniese a los gastos extraordinarios que debe soportar la capital por el hecho de serlo.

Durante la deliberación en el Senado, Camilo José Cela propuso como texto del artículo 5 el siguiente:

«La capital de España es Madrid», por considerar que es dudoso que Madrid sea Villa, ya que «desde que es Obispado, probablemente es ya, en todo caso, ciudad...» [11].

Finalmente, el texto quedó como se recogía en el informe de la ponencia, por lo tanto, se eliminó la posibilidad de establecer por ley servicios centrales en otras localidades de España, prevista en el Anteproyecto constitucional. Dicha supresión, como señala Rafael Entrena Cuesta [12], no debe interpretarse como una prohibición de que tal establecimiento se realice, sino como un medio de evitar que se entienda que, por imperativo del precepto constitucional, tales servicios hayan de radicarse necesariamente en Madrid, salvo que una ley establezca lo contrario.

En relación con esta cuestión recuerda J. L. Piñar Mañas [13] que, al igual que sucede en la inmensa mayoría de los textos legales, en la Constitución Española de 1978 el concepto de capital se da por sabido. Se considera, erróneamente, según el citado autor, que se trata de algo de explicación innecesaria y, por ello, en ninguno de sus preceptos se prescribe la necesidad de que las sedes de los diferente poderes se fijen necesariamente en Madrid, capital del Estado. Pero, de esta forma, continúa diciendo el citado autor, podría llegarse al absurdo de que las sedes de los diferentes poderes del Estado podrían establecerse en cualquier otro punto del territorio nacional. Precisamente para evitar esta situación es necesario un concepto jurídico de capital del Estado. Jordana de Pozas distinguía entre capitalidad política y capitalidad administrativa, señalando que el hecho de la capitalidad política poseída por una ciudad lleva consigo necesariamente la residencia en ella de los poderes del Estado, aunque, según el citado autor, no ha de ocurrir obligatoriamente lo mismo con los Departamentos ministeriales y las Jefaturas superiores de los servicios públicos nacionales. Por su parte, considera J. L. Piñar Mañas que no parece necesario que en la capital tenga su sede el Legislativo, ni el órgano de gobierno del Poder Judicial y tampoco el Ejecutivo incluido su Presidente, si éste no coincide con el Jefe del Estado. Tan sólo éste, como representante del Estado, continúa exponiendo el citado autor, es el que parece lógico que necesariamente debe fijar su sede en la capital. Éste y no otro, según el autor al que nos hemos referido, es el dato que caracteriza el concepto de capital que, por tanto, será aquella ciudad en la que se fije la sede oficial del Jefe del Estado, sin que sea necesario

[11] *DSS,* núm. 41, de 22 de agosto de 1978.
[12] *Op. cit.,* nota núm. 1 del presente trabajo.
[13] «El régimen de capitalidad del Estado», *op. cit.,* nota núm. 6 del presente trabajo.

que albergue también órganos de poder distintos. La capital, cabeza de un Estado, lo es porque en ella radica quien ostenta su jefatura, al margen de declaraciones formales, que pueden no existir, y de hegemonías económicas o culturales, que pueden no darse, concluye el citado autor.

1.3. Desde 1978 hasta la actualidad

Tras la aprobación de la Constitución de 1978 continuó subsistiendo el problema del establecimiento de un estatuto especial de capitalidad para Madrid, ya que, como hemos visto, los constituyentes omitieron la concreción de las consecuencias que deben deducirse del establecimiento de la capitalidad y, además, como ha señalado J. L. Piñar Mañas, la Ley Especial para el Municipio de Madrid, aprobada por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, no proporcionó una solución para los verdaderos problemas que plantea el factor capitalidad, porque, como continúa diciendo el citado autor, es evidente que en toda capital de Estado se produce un doble efecto que Jordana de Pozas ha definido bajo el título de *«grandeza y servidumbre de las grandes capitales metropolitanas»* [14]. Por un lado, en la capital se concentran generalmente los principales centros culturales y económicos y es frecuente que en su entorno se origine un importante sector industrial. Por lo tanto, la capital del Estado en este sentido es absorbente, atrae sobre sí gran parte de la riqueza del país, además ésta también es la sede de las instituciones centrales de gobierno y de las representaciones diplomáticas extranjeras, por lo tanto, según el citado autor, todo ello, sin duda fruto del factor capitalidad, puede considerarse la *«grandeza»* de Madrid. Pero, junto a estos privilegios casi exclusivos, encontramos irremediablemente emparejadas todo un elenco de «servidumbres» que debe soportar la capital del Estado, que implican una serie de gastos especiales; por ello, como advirtió Jordana de Pozas, son corrientes los supuestos de ayuda económica del Estado a la capital. La posibilidad de una subvención a Madrid, se propuso al elaborar la Ley Especial de 1963, pero finalmente no fue aceptada y no se incluyó en el texto definitivo. Por lo tanto en dicha Ley Especial de 1963 no se contiene, verdaderamente, el estatuto especial de una capital de Estado, ni la existencia de subvenciones estatales que devuelvan el equilibrio económico al municipio en cuestión en caso de que se haya perdido precisamente como consecuencia de los gastos extraordinarios que aquélla conlleva (J. L. Piñar Mañas).

Finalmente, como señala Tomás Ramón Fernández Rodríguez [15], la solución idónea al fenómeno metropolitano se encontró en la constitución de la provincia de Madrid en Comunidad Autónoma conforme a lo establecido en el artículo 2 y en los artículos 137 y siguientes de la Constitución Espa-

---

[14] «Madrid capital del Estado», *Estudios de Administración Local y General,* vol. I, Madrid, 1961.

[15] «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid,* coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999.

ñola. Porque, según el citado autor, «lo que una metrópoli reclama por el hecho de serlo es un gobierno de ese nivel, que no excluya, por lo demás, el autogobierno de todos y cada uno de los núcleos que componen el conglomerado metropolitano. No sólo la teoría, sino también la propia praxis metropolitana, en todo el mundo, coincide en estructurar el gobierno de las metrópolis en dos niveles: uno superior, de planeamiento y de dirección política del conjunto y de gestión también de los servicios cuya prestación reclama una escala supramunicipal, y otro inferior, esto es, municipal, de ejecución de ese planeamiento de conjunto y de esa estrategia política general y de gestión directa de los servicios que pueden ser prestados a nivel municipal». «Es, como continúa exponiendo el citado autor, en el proceso de metropolización de Madrid y en la efectiva extensión de este fenómeno a todo el ámbito de la antigua provincia, donde encuentra su justificación profunda, jurídica y política la autonomía de la Comunidad de Madrid, en la que ha venido a plasmarse el autogobierno que universalmente se reclama para las grandes aglomeraciones metropolitanas».

Así, en aplicación del artículo 144.a) de la Constitución Española, la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, autorizó la constitución de la provincia de Madrid en Comunidad Autónoma por razones de interés nacional, y entre tales razones se destacó en el preámbulo la de que *«en la provincia de Madrid se encuentra la capital de España y sede de las Instituciones democráticas del Estado y del Gobierno de la Nación»,* y, finalmente, se advierte que dicha *«circunstancia exigirá en el futuro el tratamiento legal adecuado para dar respuesta al especial estatus que concurre en la villa de Madrid».*

A pesar de este importante avance todavía hoy no existe una ley en la que se regule con precisión las consecuencias del establecimiento de la capital en Madrid. En relación a esta cuestión, a diferencia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) de 25 de febrero de 1983 sí contiene la previsión expresa de una ley en dicho sentido, al disponer en su artículo 6 lo siguiente:

> *«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.»*

Aparte de esta previsión expresa del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, a lo largo de nuestro Ordenamiento Jurídico encontramos otras referencias a la necesidad de un régimen especial para Madrid. Por un lado, contamos con lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, que, en su apartado 1, establece lo siguiente:

> *«El régimen especial del municipio de Madrid, contenido en el Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente, hasta tanto se dicte la ley prevista en el artículo 6 de*

la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley. En particular quedan expresamente derogados los artículos 2, apartado c); 4, párrafo 2, inciso final; 11, 12, 13 y 39, párrafo 2, de la mencionada Ley especial, así como todos aquellos que configuren un sistema de relaciones interadministrativas distinto al previsto en esta Ley.»

En un sentido semejante se pronuncia la Ley 39/1989, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al disponer en su artículo 141 lo siguiente:

«El municipio de Madrid tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en la presente Ley.»

Conforme a lo establecido en el artículo 6 del EAM, la Asamblea de la Comunidad de Madrid aprobó el 17 de mayo de 1984 el acuerdo de redactar una Proposición de Ley que regule el Régimen Especial de la Villa de Madrid por su condición de capital del Estado. Dicho acuerdo se adoptó por el Pleno de la Asamblea al aprobar la Resolución 16/1 de la Asamblea de Madrid, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, como consecuencia de la Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, sobre iniciativa legislativa de la Asamblea en la Ley de Régimen Especial de la villa de Madrid, que establecía lo siguiente:

«La Comunidad de Madrid es consciente del interés del pueblo de Madrid por la futura Ley Especial del Ayuntamiento de esta Villa, y de conformidad con los principios contenidos en el artículo 6 del Estatuto de Madrid acuerda:

1.º La Comunidad de Madrid continuará realizando las gestiones pertinentes cerca de la Administración Central y del Ayuntamiento de Madrid, a fin de que, de mutuo acuerdo, se elabore el texto del proyecto de Ley Especial de la Villa de Madrid, para su remisión a las Cortes Generales.

2.º El texto del referido Proyecto de Ley será redactado en el plazo de seis meses, que comenzará a contarse a partir de la entrada en vigor de la Ley de Bases de Régimen Local.»

Ante dicha previsión, el 18 de abril de 1990 el Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea de Madrid presentó una Proposición de Ley de Capitalidad del Estado para su remisión al Congreso de los Diputados. Esta Proposición de Ley sólo constaba de 8 artículos destinados a regular la creación de un Consejo de capitalidad como órgano de carácter inter-institucional permanente, un canon de capitalidad que habría de incluirse anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, las infraestructuras de la capital, las cuestiones de seguridad, el protocolo de la capital y otros organismos de capitalidad.

El 19 de abril de 1990 el Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid presentó ante la Mesa de la misma una Proposición de Ley de

Capitalidad para su posterior remisión al Congreso de los Diputados. Dicha propuesta se elaboró con la finalidad, como se establecía en su Exposición de Motivos, no sólo de regular las específicas singularidades del municipio de Madrid como capital, sino de crear, además, un régimen de gobierno local distinto al general de todos los ayuntamientos españoles. La misma se dividía en cuatro Títulos a los que se añadía una Disposición Adicional, una Transitoria, una Derogatoria y otra Final. A lo largo de los 45 artículos de los que constaba se pretendía regular las cuestiones esenciales que definían la personalidad jurídica de Madrid, el sistema de gobierno del Ayuntamiento de Madrid, separándose en aspectos esenciales del régimen local general; la Hacienda local previéndose un ingreso por capitalidad consignado en los Presupuestos Generales del Estado y, finalmente, se regulaban las relaciones interadministrativas, posibilitando, como se establecía en la Exposición de Motivos, que la planificación fuese supramunicipal y la ejecución lo más cercana posible al ciudadano.

Finalmente, el Pleno de la Asamblea decidió no tomar en consideración ninguna de las dos Proposiciones de Ley presentadas.

Posteriormente, en 1994, el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid remitieron a la Asamblea los trabajos preparatorios de elaboración de unas bases sobre el Proyecto de Ley de Régimen Especial de Capitalidad para Madrid. Esta iniciativa tampoco llegó a tomar cuerpo.

Desde entonces, no han vuelto a presentarse iniciativas legislativas. Sí se han presentado, en cambio, otra serie de iniciativas parlamentarias no legislativas en la Asamblea de Madrid, dirigidas a conocer la posición del Gobierno de la Comunidad sobre una futura Ley de Capitalidad.

En los últimos tiempos, esta cuestión ha pasado a un relativo segundo plano como consecuencia de la puesta en marcha de una serie de proyectos legislativos que incidirán directamente sobre el régimen especial de Madrid, como son, por un lado, la futura «Ley de Grandes Ciudades», para cuya elaboración el Ministerio de Administraciones Públicas ha remitido a la Comisión de Entidades Locales del Senado un informe sobre grandes ciudades y áreas de influencia; y, por otro lado, los Proyectos de Ley 13/2002, de Administración Local, y el 14/2002, para el desarrollo del Pacto Local, aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid el día 14 de noviembre de 2002.

Con el Proyecto de Ley de Grandes Ciudades se tiene previsto introducir notables modificaciones en el funcionamiento de las Corporaciones Locales de las ciudades con más de medio millón de habitantes, entre las que destaca la posibilidad de que los alcaldes cuenten en su equipo de gobierno con concejales no electos.

El Proyecto de Ley de Administración Local, como se dice en su Exposición de Motivos, se inspira en los principios de descentralización y desconcentración mediante la regulación de las figuras de la transferencia y delegación de competencias y la encomienda de gestión que sirven para fijar el marco jurídico sobre el que se desarrolle el Pacto Local. Además, en el título V del mismo se establece el marco de colaboración entre las distintas

Administraciones local y autonómica, teniendo en cuenta el doble régimen jurídico derivado de la naturaleza autonómica y del carácter uniprovincial de la Comunidad. En el artículo 40 de dicho Proyecto de Ley se establece que *«la villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y de la Comunidad de Madrid, gozará de un Régimen especial regulado por Ley votada en Cortes»;* dicha previsión concuerda con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Finalmente, este Proyecto de Ley concluye con un capítulo dedicado a la atribución de competencias de la Comunidad a las Entidades locales, que sienta las bases para la Ley de Desarrollo del Pacto Local.

Por lo tanto, una posible Ley de Capitalidad se encuentra en espera de que estos proyectos legislativos lleguen a su fin y, una vez hayan concluido los trabajos sobre los mismos, se podrá determinar si sigue siendo necesaria o no una Ley específica sobre Madrid como capital y, en tal caso, determinar cuál ha de ser su contenido de acuerdo con lo establecido en los citados proyectos.

II. SOLUCIONES ADOPTADAS EN OTROS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO CULTURAL

Una vez analizadas las soluciones que se han propuesto a lo largo del tiempo respecto al régimen especial de Madrid, y antes de pasar a analizar las posibles soluciones respecto a esta cuestión mediante el análisis de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, es conveniente llevar a cabo un breve análisis de las soluciones que nos ofrece el Derecho comparado.

Es normal encontrar dentro del Derecho comparado regímenes propios establecidos para aquellas ciudades que son capitales de Estado. Dichos regímenes específicos se fundamentan tanto en el hecho de la capitalidad como en la condición de grandes núcleos urbanos de dichas ciudades.

2.1. Francia

El régimen especial de París se remonta a la Ley de 28 de Pluvioso del Año VIII, que dividía el Departamento del Sena en tres Distritos, siendo uno de ellos la villa de París. En esta Ley, como recuerda J. L. Pezant [16], se fijaron los principios básicos sobre los que se asentó el Estatuto de la capital francesa hasta la reforma de 1975. Así, en París existía un Prefecto para la Administración y otro de Policía, ambos actuaban bajo la directa autoridad del Gobierno, una Asamblea con poderes muy restringidos y los Alcaldes *(Maires)* nombrados a la cabeza de los Distritos. En definitiva, lo

[16] «Le nouveau Statut de Paris», *La documentation française. Notes et Études Documentaires,* núms. 4.332-4.333, París, 1976.

que caracterizaba este régimen especial era el hecho de que la ciudad de París se ha visto siempre, hasta 1975, directamente sometida al poder central y ello se debe probablemente, como recordaba Jordana de Pozas [17], a lo que Chapman puso de manifiesto, en su día, al decir que «sucesivas revoluciones han demostrado que quien manda en las calles de París manda en toda la Nación». Posteriormente, la citada Ley del Año VIII fue modificada en numerosas ocasiones, destacando entre ellas la llevada a cabo por la Ley de 10 de julio de 1964. A la hora de afrontar la reforma del Régimen jurídico de París, una de las cuestiones principales que se plantearon era la de determinar si París debía acogerse a un estatuto municipal especial o regirse por el Derecho común aplicable al resto de los municipios. Finalmente, se aprobó la Ley 75/1331, de 31 de diciembre de 1975, reguladora del nuevo Estatuto de la Villa de París, que en su artículo 1 establecía que «el territorio de la Villa de París engloba dos colectividades territoriales distintas: el Municipio de París y el Departamento de París». Los asuntos de ambos se rigen por los acuerdos de una misma Asamblea denominada «Consejo de París». Por primera vez se recoge la figura del Alcalde, que asume, salvo las de policía, todas las atribuciones que otorga el Derecho municipal común. Dicha Ley también regulaba todo lo relativo al personal y al régimen financiero en el que se recogían ciertas especialidades respecto al resto de los municipios. Sin embargo, posteriormente, la Ley 82/213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los Municipios, los Departamentos y las Regiones, suprimió gran parte de las especialidades que existían en cuanto al sistema presupuestario y financiero.

Con la aprobación de la Ley de 31 de diciembre de 1982 se crearon nuevas instituciones representativas, pero al mismo tiempo, se mantenía la unidad del Municipio bajo la autoridad del Alcalde. Así, la Ley instituye los Consejos de Distrito, integrados por el doble de los consejeros municipales elegidos en cada Distrito. Los escaños se atribuyen a partir del primero de los candidatos no proclamado en la elección del Consejo Municipal. El Consejo de Distrito elige al Alcalde y los adjuntos del Distrito.

Recientemente [18] las cosas han cambiado mucho, sobre todo después de las leyes publicadas en los años ochenta y noventa, como la Ley de 2 de marzo de 1982, la de 6 de febrero de 1992 o la Ley Pasqua de 4 de febrero de 1995, así como tres importantes leyes del período 1999-2000.

Así, vemos cómo tras la publicación de un informe titulado «Mi país es mi ciudad» la Asociación de Alcaldes de las Grandes Ciudades de Francia denunció en 1995 el ruralismo de la Ley de 4 de febrero de 1995, relativa a la ordenación y al desarrollo del territorio, en virtud de la cual se crean *les pays* (comarcas), que no son entidades locales con personalidad jurídica, sino que están definidas como territorios que presentan una cohesión geo-

[17] J. L. Piñar Mañas, «El régimen de capitalidad del Estado», en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana,* director Eduardo García de Enterría, IEE, Madrid, 1983, p. 381.

[18] «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas.

gráfica, cultural, económica o social. Como consecuencia de ello se decidió emprender una reforma global de las políticas de desarrollo urbano orquestadas por el Estado. Como se recoge en el «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana», elaborado en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas, en 1998, aparece un informe esencial denominado «Demain la Ville», más conocido como «Informe Sueur», realizado a petición del Ministro de Asuntos Sociales como preludio a la creación de un nuevo Ministerio de la Ciudad. Este informe establece 50 propuestas de acción para el futuro de las ciudades. Destaca que la aglomeración debe convertirse en el lugar de las decisiones estructurales que afectan a las ciudades. En este sentido, plantea la necesidad de que las áreas urbanas dispongan de ejecutivos elegidos mediante sufragio universal directo, que el Estado firme con esos ejecutivos contratos referidos a proyectos estructurales y a las orientaciones del funcionamiento urbano, que los diversos planes se articulen entre sí, la generalización de los consejos de barrios para fortalecer la democracia local o la extensión de la tasa profesional unificada a todas aglomeraciones de más de 100.000 habitantes. Entre otras propuestas destacan, también, las siguientes:

— Procurar la participación democrática de los ciudadanos para construir la ciudad del mañana.
— Elevar el nivel de decisión del órgano ejecutivo electivo de las aglomeraciones, trasfiriéndole competencias en materia social, urbanística, fiscal (tasa profesional) y contractuales.
— Reforzar los poderes propios y el carácter interministerial del Ministerio encargado de la ciudad.
— Evaluar el papel de los órganos encargados de la política de la ciudad.
— Crear las estructuras de búsqueda y de estadística de conocimientos de la ciudad.
— Revisar la financiación de los municipios, establecer nuevas prestaciones y aumentar la contribución de las regiones.
— Reorientar la participación de Europa.
— Equilibrar la prestación de servicios públicos a favor de las zonas más deprimidas, etc.

El Informe Sueur sirvió de base para la elaboración de tres nuevas leyes sobre la ciudad y la ordenación del territorio que se promulgaron entre 1999 y 2000, que suponen la vuelta del Estado a las políticas urbanas y la preocupación por contemplar la cuestión del desarrollo urbano en su globalidad.

La Ley de Fortalecimiento y Simplificación de la Cooperación Intermunicipal, aprobada en 1999 (Ley Chévenement) se dirige a una reforma institucional de la cooperación intermunicipal, dirigida a simplificarla, estableciendo tres tipos de «organismos públicos de cooperación interinstitucional» que deben cubrir los espacios de solidaridad mediante la puesta en práctica de un proyecto común de desarrollo económico y de ordenación.

La segunda Ley, la Ley de Orientación para el Desarrollo y el Desarrollo Sostenible del Territorio (Ley Voynet) se basa en el establecimiento de un proyecto común, contractualización de las políticas de aglomeración y en la implicación de las fuerzas sociales y económicas en la elaboración y ejecución de los proyectos de desarrollo.

Por último, la tercera Ley, la de Solidaridad y Renovación Urbana, que se aprobó en el año 2000, tiene por finalidad el replanteamiento de los instrumentos de planificación y de las políticas de desarrollo.

2.2. Gran Bretaña

La historia de Londres se caracteriza, como recordaba Jordana de Pozas, por el fraccionamiento de la Administración Local entre un gran número de burgos, distritos y parroquias. Posteriormente, a mediados del siglo XIX y para atender a las necesidades públicas se crearon una serie de organismos autónomos para prestar los diferentes servicios, pero a finales de siglo se impuso un criterio de unidad que se recogió en la Ley del Gobierno de Londres de 1899. Dentro de esta evolución merece especial atención la «London Government Act» de 1963, conforme a la cual la City estaba administrada por tres organismos distintos, dependientes todos ellos del «Lord Mayor»: el «Common Hall», que era una Asamblea que tenía como misión elegir al «Lord Mayor»; los «Aldermen», elegidos con carácter vitalicio se encargaban de la administración de justicia y, por último, la «Court of Common Council», que era el órgano principal, compuesto por el «Lord Mayor», los «Aldermen», por los encargados del orden público y 159 consejeros.

Por otro lado, estaba el «Greater London Council», que se encargaba de la gestión de todos los servicios comunes del Gran Londres.

Existía también una subvención estatal en materia de enseñanza, policía municipal, sanidad, etc.

Posteriormente, la «Local Government Act» de 1972 estableció un sistema diferenciado de gobierno local, pero se preocupó fundamentalmente de los problemas específicamente urbanos. No se produjeron cambios relevantes hasta 1985, año en que se aprobó una nueva «Local Government Act», dirigida a suprimir el «Greater London Council» y a transferir mayores competencias a los Distritos, ya que en las áreas metropolitanas desaparece el nivel administrativo del Condado, pasando su gobierno a encomendarse a los Distritos en que se subdividía desde 1972 cada Condado, que siguen siendo representativos y de elección directa. A los Distritos se les encomienda la elaboración, ejecución y control de los planes de acuerdo con las directrices del Ministro respectivo, que es el que resuelve en última instancia. También se transfiere a los Distritos la Administración de Justicia bajo la dirección del Ministerio de Justicia.

Como se recoge en el «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas, un fenómeno de especial importancia ha sido el constituido por la tendencia hacia

una Administración local unitaria, de forma que se supere progresivamente la existencia de un doble nivel de gobiernos locales (condado-distrito) ya tradicional en el Reino Unido, pero que con frecuencia ha sido fuente de problemas de coordinación. Esta tendencia se manifiesta desde los primeros años noventa.

En relación con el caso concreto de Londres en el año 1998, se publicó un Libro Blanco [19] sobre el Gran Londres con el objeto de llevar a cabo su restablecimiento sobre un modelo general donde el Alcalde propone, el Consejo decide y el Alcalde ejecuta. Este Libro Blanco proponía que la mayor parte de las decisiones políticas y presupuestarias en el Gran Londres emanaran del Alcalde, sin tener que consultar a la Asamblea. Ésta, en última instancia, podrá revocar las decisiones con una mayoría de dos tercios. De esta manera se aprobó la «Greater London Authority Act» en la que se establecía la existencia de un Alcalde elegido directamente y de una pequeña Asamblea de 25 miembros elegida separadamente, ambos por un período de cuatro años. En la misma se recoge una clara separación de poderes entre ambos órganos; así, el Alcalde es el responsable de desarrollar las estrategias de la «Greater London Authority» (GLA) en materia de transportes, planificación, medio ambiente, etc., también le corresponde a éste el establecimiento del Presupuesto de la GLA. Por lo que se refiere a la Asamblea, hay que tener en cuenta que ésta ha de ser consultada por el Alcalde a la hora de fijar la actuación de la «Greater London Authority» y, por otro lado, debe informar el presupuesto de la GLA y de cada uno de sus agencias funcionales. Ésta puede rechazar las propuestas del Alcalde mediante una mayoría de dos tercios. Asimismo le corresponde el control del ejercicio de las funciones del Alcalde y desarrollar estudios e investigaciones sobre los asuntos que afectan a la ciudad de Londres.

La GLA tiene una capacidad fiscal muy limitada: no puede establecer impuestos ni puede emitir deuda pública. Puede, en cambio, obtener ingresos a través de participaciones que se imponen a las entidades locales del área de Londres, pero que están sujetas al mismo control centralizado sobre la imposición y el gasto público que se aplica a las demás entidades locales británicas. También puede obtener ingresos de transferencias del gobierno.

Por último, hay que tener en cuenta que la «Local Government Act» del año 2000 ha introducido importantes innovaciones entre las que destaca el establecimiento de un nuevo sistema electoral local.

2.3. Alemania

En sus orígenes, Berlín fue una circunscripción urbana de la provincia de Brandenburgo, posteriormente se separó de ésta en 1883 y pasó a ser un distrito administrativo. Más tarde en 1920 se convirtió en el Gran Berlín

[19] «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas.

y el Municipio urbano de Berlín. La Ley de 1 de diciembre de 1936, sobre la constitución y administración de Berlín como capital del Imperio atribuyó a ésta las competencias de la agrupación provincial. Esta situación se mantuvo hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, momento a partir del cual se le atribuyó a Berlín un estatus especial al ser una ciudad ocupada y dividida en cuatro zonas. Así, vemos cómo hasta la unificación la parte occidental de la ciudad se configuró como un Land y, por lo tanto, tenía Constitución y, sin embargo, la parte oriental se estructuraba en distritos. Tras la caída del Muro de Berlín, el 3 de octubre de 1990, se creó un Berlín nuevo para el que siguió en vigor con algunas modificaciones la antigua Constitución de 1950 de la parte occidental. En octubre de 1995 el electorado de Berlín aprobó un nuevo documento estatutario, que entró en vigor el 23 de noviembre de ese mismo año. En el preámbulo del nuevo texto constitucional de 1995 de la ciudad de Berlín se establece que Berlín es la capital de la Alemania unificada. En dicho texto constitucional, Berlín se configura como un Land y, al mismo tiempo, como una ciudad. La titularidad de la autoridad pública se otorga al conjunto de alemanes que tienen su domicilio en Berlín. Asimismo, se establece para la ciudad el principio de división de poderes, distinguiendo entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo se ejerce mediante sufragio a través de la representación popular. El poder ejecutivo está en manos del Gobierno y Administración, y el poder judicial en manos de tribunales independientes. Por otro lado, Berlín se estructura en distritos que participan en la Administración según los principios de la autonomía administrativa, siendo éstos, por lo tanto, órganos de la Administración de Berlín y no municipios autónomos, ya que rige en todo momento el principio de municipio unitario [20].

En cuanto al régimen financiero de Berlín, éste se regula mediante una ley de presupuestos para cada ejercicio económico, en ella se incluyen todos los ingresos y gastos de cada ejercicio contable. A cada Distrito se le asigna una cantidad global de dinero para el cumplimiento de sus tareas, debiendo existir una compensación justa entre cada Distrito. La actividad financiera está sometida al control del Tribunal de Cuentas, que se encarga de toda la comprobación y revisión de la gestión presupuestaria y económica de Berlín.

2.4. Italia

Observamos la existencia en Italia de un panorama diverso en el que las grandes ciudades ofrecen una amplia gama de respuestas distintas a los problemas de ámbito interno y externo. Así, vemos cómo la Ley 142/1990 establece formas amplias de asociación y colaboración entre el municipio de la capital y los municipios colindantes. La citada Ley prevé la posibilidad

[20] «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas.

de crear ciudades metropolitanas para nueve casos concretos, pero sólo dos Regiones han llegado de acuerdo con las previsiones de la Ley 142 a aprobar las leyes correspondientes, la Ley Regional de Liguria en 1991 y la Ley Regional de Véneto de 1993. En el área metropolitana, la provincia se configura como autoridad metropolitana con potestad estatutaria específica, asumiendo la denominación de «ciudad metropolitana». En el territorio metropolitano, la Administración local se articula en dos niveles: la ciudad metropolitana y los municipios. En tanto la Región no adopte la normativa específica, la ciudad metropolitana se regirá por las normas correspondientes a las provincias [21]. Además de las funciones ordinarias atribuidas a la provincia, la nueva entidad metropolitana tendría, entre otras, las siguientes funciones: planificación territorial, tráfico, transportes, servicios sanitarios, escuelas, formación profesional, protección del suelo, etc.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la última gran reforma sobre esta materia ha tenido lugar en 1997 mediante la aprobación de la Ley 59/1997 y la Ley 127/1997.

Para concluir este análisis del Derecho comparado, conviene hacer una breve referencia a la Unión Europea. Así, hemos de tener en cuenta que uno de los asuntos prioritarios de ésta desde 1989, en relación con la Planificación Regional, es precisamente el papel de las «Grandes Ciudades Europeas».

El Tratado de Maastricht pretende acercar la construcción europea a los ciudadanos y aumentar la presencia de factores no económicos en la misma. A partir del año 1994, fundamentalmente, se abrieron nuevas puertas a los poderes locales dentro del ámbito de la Unión Europea, siendo un instrumento útil en dicho proceso la «Carta de Autonomía Local Europea» de 1985, ya que este documento aborda la mayor parte de las cuestiones relativas a la autonomía local, fijando varios principios fundamentales sobre la misma.

III. ANÁLISIS DE LA LEY PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

A continuación vamos a analizar cuáles serían las características esenciales de una futura Ley de Capitalidad en el supuesto de que llegara a aprobarse al amparo de lo dispuesto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que establece lo siguiente:

> *«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.»*

[21] *Ibidem.*

Son varias las cuestiones que se plantean en relación con la Ley prevista en el precepto que acabamos de transcribir: la naturaleza de dicha Ley, el procedimiento que habría de seguirse para su elaboración, el contenido de la misma y, finalmente, determinar cuál sería su posición dentro del sistema de fuentes de nuestro Ordenamiento Jurídico.

3.1. Naturaleza de la Ley

Es evidente que ha de tratarse de una Ley estatal, ya que el artículo 6 del EAM alude a una *«Ley votada en Cortes»*. De esta afirmación también se deduce que no ha de tratarse de un tipo específico de Ley, pudiéndose, por lo tanto, establecer dicho *«régimen especial»* mediante Ley ordinaria, ya que en principio no parece que hayan de incluirse en el mismo materias reservadas a Ley Orgánica conforme a lo establecido en el artículo 81.1 de la Constitución Española.

En relación con esta cuestión conviene tener en cuenta, como señala Ramón Entrena Cuesta [22], que la reserva a favor del legislador estatal recogida en el artículo 6 del EAM constituye una excepción al régimen general de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local porque, conforme al artículo 149.1.8 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y, en función de los artículos 149.3 y 148.2 de la Constitución, las Comunidades Autónomas asumen el desarrollo legislativo y reglamentario de las anteriores bases, así como las funciones ejecutivas correspondientes, tal como se recoge en el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Madrid. Por último, el citado autor advierte que dicha reserva se hace por el Estatuto de Autonomía de Madrid y que el mismo forma parte del bloque de constitucionalidad, como se desprende del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3.2. Procedimiento de elaboración

En el artículo 6 del EAM no se exige ningún requisito específico respecto al procedimiento que se ha de seguir a la hora de elaborar dicha Ley, únicamente se limita a exigir que el régimen especial previsto en el mismo se regule por Ley votada en Cortes, por lo tanto, hemos de considerar que habrá de seguirse el procedimiento legislativo ordinario, pudiendo ejercer la iniciativa legislativa cualquiera de los titulares de la misma conforme al

[22] «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid,* coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 66.

artículo 87 de la Constitución. Considera Ramón Entrena Cuesta [23] que tampoco, en principio, podría descartarse, desde un punto de vista jurídico-formal, la posibilidad de una Proposición de Ley de iniciativa popular, en el marco de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la misma, ya que, desde el punto de vista del contenido de la Ley, la única posibilidad de encontrarnos ante materias de las excluidas de la iniciativa legislativa popular sería la prevista en el artículo 2.2 de la citada Ley referente a las materias de naturaleza tributaria, en el caso de que la Proposición de Ley recogiera disposiciones especiales en este campo. En cualquier caso, hemos de tener en cuenta, como señala el citado autor, que la vía más adecuada es la acordada el 17 de mayo de 1984 por la Asamblea de Madrid, consistente en la elaboración en el seno de ésta de una Proposición de Ley que regule el régimen especial de la villa de Madrid por su condición de capital del Estado y su posterior remisión a las Cortes Generales.

3.3. Contenido

La determinación del contenido de una futura Ley de Capitalidad es una cuestión polémica, como ya se puso de manifiesto en los trabajos preparatorios de elaboración de unas bases sobre el Proyecto de Ley del Régimen Especial de Capitalidad para Madrid, que en 1994 confeccionaron las respectivas Comisiones de la Comunidad y del Ayuntamiento de Madrid. Por lo tanto, en relación con el contenido de dicha Ley podemos distinguir dos grandes posturas:

Por un lado, aquella que sostiene que la Ley de Capitalidad ha de ser la expresión normativa de un Régimen de gobierno local distinto al general del resto de los Ayuntamientos españoles mediante la configuración de un régimen especial para el gobierno y administración de la ciudad, considerando el conjunto de su problemática y no sólo la derivada de su condición de capital del Estado. Desde este punto de vista se considera que la Ley Especial de Madrid ha de regular la especificidad derivada del crecimiento demográfico e institucional vinculado al asentamiento de los órganos del Estado.

Frente a la postura que acabamos de analizar se encuentra aquella que sostiene que dicha Ley únicamente ha de ocuparse de las específicas singularidades que se dan en Madrid como consecuencia de su condición de capital del Estado, ya que dicho régimen especial no trae causa de la condición de gran ciudad que tiene Madrid, sino de su condición de Capital del Estado y sede de las Instituciones estatales autonómicas y municipales. Por lo tanto, según los defensores de esta postura, la Ley de Capitalidad debería regular el «plus» de Madrid por encima del régimen correspondiente

[23] «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid,* coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 67.

a una gran ciudad, correspondiendo dicho «plus» a las cuestiones derivadas de su condición de Capital del Estado. Por lo tanto, los aspectos de organización interna del municipio de Madrid deben quedar fuera del ámbito de una Ley de Capitalidad, que se justifica en la especialidad de la villa de Madrid en cuanto Capital del Estado y no en el hecho añadido de ser una gran urbe con la especial problemática, que ello conlleva. Por lo tanto, según este punto de vista, tal problemática que no es particular de Madrid, sino común a las grandes ciudades españolas, ha de ser examinada por una Ley de grandes ciudades.

En relación con esta cuestión hay que tener en cuenta que el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid parece concebir dicha Ley como consecuencia única de la capitalidad al establecer que *«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial».*

Es cierto que el artículo 6 del EAM fija un contenido mínimo y necesario de la futura Ley al disponer que *«Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.»* Sin embargo, la previsión de un contenido mínimo por parte del Estatuto de Autonomía no impide que la Ley pueda regular otras cuestiones que afecten a Madrid como capital y como gran urbe. Así, como señala Ramón Entrena Cuesta, hay que tener en cuenta que el contenido previsto en el artículo 6 del EAM constituye el contenido mínimo, pero no el único posible de la Ley Especial y, según el citado autor, «así lo confirma la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Bases de Régimen Local, puesto que no tendría sentido que, limitada la futura Ley especial a la determinación de esas relaciones, se derogará por ella el régimen especial de Madrid, que continúa vigente hasta su aprobación; a la misma conclusión lleva el artículo 141 de la Ley de las Haciendas Locales, al prever un régimen financiero especial para el municipio de Madrid, cuestión que, evidentemente, excede de la mera determinación de las relaciones entre los tres poderes» [24].

Por lo tanto, hemos de tener en cuenta que la inclusión de cuestiones diferentes a las exigidas en el artículo 6 del EAM está en plena concordancia con lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, que, en su apartado 1, establece lo siguiente:

> *«El régimen especial del municipio de Madrid, contenido en el Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente, hasta tanto se dicte la ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid...»*

[24] «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid,* coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 68.

También sería adecuado incluir en dicha Ley el régimen financiero especial previsto para el municipio de Madrid en el artículo 141 de la Ley de Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1989.

Lo lógico en este caso es ampliar el contenido de la Ley a otros aspectos distintos a los exigidos en el artículo 6, de hecho, ésta fue la solución que se adoptó en las proposiciones de Ley que se presentaron en 1990 en la Asamblea de Madrid.

Así, vemos cómo en ambas se recoge el contenido mínimo previsto en el artículo 6 del EAM. La Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto preveía la creación de un Consejo de Capitalidad del Estado como órgano inter-institucional de carácter permanente con el fin de promover la mutua consulta y colaboración entre las Instituciones generales del Estado, las Instituciones de autogobierno de la Comunidad de Madrid y la Corporación Municipal madrileña. Por su parte, la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid preveía la creación de una Comisión Mixta Estado-Ayuntamiento de Madrid-Comunidad de Madrid. Pero ambas Proposiciones de Ley, además, contenían la regulación de otros muchos aspectos, como era el establecimiento de una cantidad determinada consignada anualmente en los Presupuestos Generales del Estado a favor de Madrid como capital. La Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular recogía, además, el régimen financiero especial previsto para el municipio de Madrid en el artículo 141 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

En relación con el contenido de la Ley que estamos analizando hay que tener en cuenta que el mismo va a quedar limitado y condicionado por lo dispuesto en la futura Ley de Grandes Ciudades y, en cierto modo, por los Proyectos de Ley 13/2002, de Administración Local (en el art. 40 de este Proyecto de Ley está previsto un Régimen especial de la Villa de Madrid por su condición de capital del Estado, y de la Comunidad de Madrid, que habrá de regularse por Ley votada en Cortes), y el 14/2002, para el desarrollo del Pacto Local aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid el día 14 de noviembre de 2002. Por lo tanto, y sin perjuicio de lo que puedan establecer los Proyectos legislativos a los que nos hemos referido, el contenido normal de una futura Ley de Capitalidad estaría constituido por las siguientes materias:

1. *Honores y distinciones del Ayuntamiento de Madrid.* Es lógico que la Ley se ocupe de la regulación de los honores y distinciones a que tiene derecho el Ayuntamiento de Madrid como Capital del Estado.
2. *Sistema de relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y locales.* Sería conveniente que esta materia se regulara desde una doble vertiente, tanto orgánica como funcional. Así, desde un punto de vista orgánico habría de crearse un órgano de carácter colegiado en el que estuvieran representadas tanto las instituciones estatales como las autonómicas y locales y desde el punto de vista funcional mediante el establecimiento de las correspondientes técnicas de colaboración, coordinación y cooperación.

3. *Criterios materiales y procedimentales para la determinación de las compensaciones por capitalidad,* para hacer frente a lo que Jordana de Pozas se refirió como *«servidumbre de las grandes capitales metropolitanas».*

Por último, cabe plantearse la cuestión de si, desde el punto de vista jurídico-formal, a través de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, se puede llevar a cabo la distribución de competencias entre las administraciones implicadas. En relación con esta cuestión hemos de tener en cuenta los criterios seguidos por el Tribunal Constitucional[25] que, siguiendo a Fernández Segado, podemos resumir en los siguientes puntos:

1.º El legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria.
2.º El legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución.
3.º El legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios en los que se basa ésta.

Por lo tanto, hemos de tener en cuenta que la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sólo puede realizarse mediante las normas que integren el bloque de constitucionalidad, es decir, sólo podría hacerse mediante los Estatutos de Autonomía, alguno de los procedimientos previstos en el artículo 150 de la Constitución o a través de una Ley que esté prevista bien en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía. Es cierto que la Ley que estamos analizando está prevista en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pero éste no la habilita para llevar a cabo una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que únicamente está previsto en el citado precepto que mediante dicha Ley se determinen *las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.* Por lo tanto, hemos de concluir que la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no es el instrumento adecuado para llevar a cabo la distribución de competencias entre las entidades territoriales implicadas.

Finalmente, conviene precisar que el contenido de la Ley de Capitalidad habrá de respetar lo establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y no vulnerar el régimen de distribución de competencias entre las Administraciones Públicas recogido tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía de Madrid, que, por otra parte, como establece el artículo 81.1 de la Constitución, es una Ley Orgánica que cuenta con

[25] STC 76/1983.

un procedimiento específico de reforma previsto en el artículo 64 del mismo y en los artículos 155 y 156 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

3.4. Posición de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español

El carácter especial de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid puede plantear dudas respecto a su relación con el resto de normas del ordenamiento jurídico. Está claro que su posición respecto a la Constitución ha de ser de subordinación y de respeto del sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, dicha Ley habrá de respetar lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ya que, como acabamos de exponer en el epígrafe anterior, el Estatuto de Autonomía es una Ley Orgánica que cuenta con un procedimiento específico de reforma previsto en el artículo 64 del mismo y en los artículos 155 y 156 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y, por lo tanto, su contenido no puede ser alterado mediante una Ley ordinaria, que sería el carácter que inicialmente, tal como se desprende del artículo 6 del EAM, habría de tener la futura Ley de Capitalidad.

En relación con esta cuestión merece especial atención la opinión de Ramón Entrena Cuesta[26], que sostiene lo siguiente:

> *«El carácter especial de la Ley de Capitalidad condiciona su posición en el Ordenamiento Jurídico. En tal sentido»* —continúa diciendo el citado autor—, *«es evidente que la Ley de Capitalidad estará jerárquicamente subordinada al bloque de constitucionalidad, esto es, Constitución y Estatuto de Autonomía de Madrid, en ambos casos en la forma en que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado las normas y principios constitucionales en materia de Régimen Local, en la medida de su aplicación a Madrid, teniendo en cuenta que la propia mención del artículo 5 de la Constitución no deja de suponer una habilitación al legislador para el establecimiento de un Régimen especial.»*
>
> *«Como consecuencia de este último aspecto»* —advierte Ramón Entrena Cuesta—, *«la Ley, al margen de la legislación general de Régimen Local que sólo supletoriamente sería aplicable, constituiría la norma institucional básica del municipio de Madrid, con el carácter de ordenamiento especial no subordinado a la legislación general de Régimen Local, si bien con el mismo régimen electoral de los restantes municipios, puesto que la Ley Orgánica de Régimen Electoral general no contiene previsión alguna especial para el municipio de Madrid en la materia por ella regulada; solamente por la vía de una modificación de dicha Ley Orgánica cabría, por tanto, un régimen electoral especial para el municipio de Madrid, régimen, por otra parte, para el que no se encuentra justificación en este campo.»*

---

[26] «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid,* coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 67.

IV. LA «LEY DE GRANDES CIUDADES» Y LA «LEY DE CAPITALIDAD»

Por último, no podemos dejar de hacer referencia a la incidencia de una futura «Ley de Grandes Ciudades» sobre la solución a adoptar respecto al régimen especial de Madrid. Así, hemos de tener en cuenta que en dicha Ley se van a abordar muchas cuestiones que afectan a Madrid como gran urbe que en un principio podrían haberse regulado en una Ley Especial de Madrid.

Como hemos visto antes, en la actualidad se están desarrollando los trabajos necesarios para la elaboración de una «Ley de Grandes Ciudades»; con tal finalidad, el Ministerio de Administraciones Públicas ha remitido a la Comisión de Entidades Locales del Senado un informe sobre grandes ciudades y áreas de influencia. En dicho informe, tras el análisis de las distintas soluciones adoptadas en otros países respecto a las grandes ciudades, se proponen una serie de cuestiones y objetivos a tener en cuenta en la futura «Ley de Grandes Ciudades». Así, entre otras cuestiones se alude al criterio que habría de seguirse para definir las grandes ciudades al señalar que «a mero título indicativo, y sin que ello condicione el debate aludido, de los diversos criterios que se manejan, como pueden ser el de población, capitalidad autonómica, volumen de recursos gestionados, etc., sin duda es el de la población el que tiene una mayor relevancia y el que se utiliza como patrón a la hora de definir las grandes ciudades en el ámbito internacional» [27]. Otras cuestiones importantes, según el citado informe, son el gobierno de las grandes ciudades, la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan en las mismas, mediante la adopción de medidas en relación con el medio ambiente, vivienda, acceso a la cultura, funcionamiento de los servicios públicos, etc.

En relación con el tema que estamos tratando, la cuestión principal que se plantea es la de determinar si para resolver el problema del régimen especial de Madrid es suficiente una «Ley de Grandes Ciudades» o si sigue siendo necesaria una «Ley Especial» de Madrid. Una de las posibles soluciones apuntadas al respecto es aquella que considera que el problema del régimen especial de Madrid puede solucionarse mediante la regulación en la futura «Ley de Grandes Ciudades» de las especialidades derivadas del hecho de ser Madrid la capital del Estado. Dicha solución respeta lo establecido en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ya que éste la única exigencia que recoge es la de que el régimen especial de Madrid esté *«regulado por Ley votada en Cortes»*.

Sin embargo, y sin perjuicio de la existencia de una «Ley de Grandes Ciudades» que regule los aspectos derivados de la consideración de Madrid como gran ciudad, sería conveniente que llegara a hacerse realidad la Ley de Capitalidad prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la

[27] «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas.

Comunidad de Madrid, ya que parece oportuno que en la elaboración del régimen especial de Madrid como capital haya una mayor participación de la Comunidad Autónoma de Madrid que la que pueda derivarse del procedimiento seguido para la elaboración de la «Ley de Grandes Ciudades» y ello se lograría siguiendo el procedimiento acordado por la Asamblea de Madrid el 17 de mayo de 1984, consistente en la elaboración en el seno de ésta de una Proposición de Ley que regule el régimen especial de la villa de Madrid por su condición de capital del Estado y su posterior remisión a las Cortes Generales.

III

LA ASAMBLEA DE MADRID Y SU RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES

3.1. Las relaciones con las Cortes Generales

Carlos Gutiérrez Vicén *

Las relaciones entre la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA RELACIÓN ENTRE LOS SUJETOS DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—2.1. Composición.—2.2. Partidos políticos y Grupos Parlamentarios.—2.3. Los Parlamentarios. Senadores designados en representación de la Comunidad Autónoma.—III. LA ORGANIZACIÓN: AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS.—3.1. El Reglamento de la Asamblea de Madrid.—3.2. La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados.—3.3. La reforma del Senado.—3.4. Autonomía financiera y administrativa.—IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Un tema como el de las relaciones entre la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales admite muchos y diferentes enfoques. A su vez, y como ocurriría con el examen de las relaciones entre cualesquiera instituciones políticas, son susceptibles de innumerables matices. Desde un tratamiento en paralelo de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, hasta la perspectiva jurídico-formal que, deslindando las respectivas competencias, examine las distintas situaciones posibles de separación, colaboración o de conflicto; pasando por un estudio socio-político que, desde el hecho siempre presente de la vecindad, analice la coincidencia o alejamiento de los sujetos protagonistas de la actividad política en uno y otro ámbito.

Si, además, se trata de celebrar de algún modo los veinte años de existencia del Parlamento madrileño, cabe añadir un recorrido histórico que en forma de crónica prolongada recuerde los episodios más interesantes de esta relación. Relación que, familiarmente y en una primera aproximación, podemos calificar de cálida y cordial pero no excesivamente cercana.

El aniversario merece, sin duda, el esfuerzo de seleccionar la óptica que mejor contribuya a conocer nuestra Asamblea. Por eso aplicamos un enfoque multidisciplinar que, a riesgo de no ser exhaustivo, facilite una visión más rica y variada, sin perjudicar al rigor. Al contrario, esto es posiblemente

* Letrado de las Cortes Generales.

lo que más conviene a nuestro propósito, que no es el de agotar la materia, sino acercarnos a ella de modo general y, si se tercia, hacer alguna sugerencia para el futuro [1].

Así, seguiremos un esquema propio del estudio de los órganos constitucionales o administrativos que examina, por este orden, su composición, organización y funciones. El inequívoco sabor parlamentario de esta secuencia se aprecia en algunas definiciones que ya van siendo clásicas [2]. También se refleja en la estructura del Reglamento de cualquier Cámara: los ejemplos de los del Congreso de los Diputados, el Senado y la Asamblea de Madrid pueden ser muy gráficos al respecto y no es que ninguno de ellos haya sido especialmente original en su opción sistemática. Como una regla que deriva de la lógica, el Reglamento agrupa comúnmente las materias por Títulos que pueden reunirse en torno a este esquema tripartito.

Nos centraremos en los dos primeros puntos, puesto que en ellos puede encontrarse un mayor número de aspectos coincidentes y de influencia mutua, sin perjuicio de que podamos incluir una referencia a las funciones correspondientes a cada ámbito parlamentario y partiendo de la consideración de que, aunque la idea del autogobierno en Madrid viene a plasmar las aspiraciones por regular su naturaleza metropolitana y éste es su «hecho diferencial» [3], ello no cambia la sustancia representativa que la institución parlamentaria lleva en sí y es común a las Cortes Generales.

---

[1] Desde todos estos puntos de vista y alguno más se han realizado ya numerosos trabajos sobre la actividad de la Asamblea de Madrid que deben ser un necesario apoyo para referirnos a sus relaciones con las Cortes Generales.

Tan sólo a título de ejemplo de alguno de estos enfoques, podemos mencionar: E. Alonso García, «Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid», y J. L. Piñar Mañas, «Madrid y su encuadre en el «Estado de las autonomías», ambos en *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 173 a 266 y 19 a 39, respectivamente; F. Sanz Gandásegui, «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Madrid con el Estado, con otras Comunidades y con las Entidades locales», y M. Delgado-Iribarren García-Campero, «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Madrid con la Unión Europea», los dos en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1999, pp. 537 a 570 y 571 a 608, respectivamente. En relación con esta última materia puede verse también la obra colectiva *La Comunidad de Madrid en la Unión Europea*, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2000.

Desde una perspectiva más propia del Derecho Parlamentario, en cuanto centrado tan sólo en la Asamblea, F. Sáinz Moreno, «La Asamblea de Madrid», en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid y Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1987, pp. 21 a 75, y J. J. Mollinedo Chocano, «La Asamblea de Madrid, organización y funcionamiento», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit*.

En fin, un tratamiento histórico lo encontramos en la obra colectiva *La Comunidad de Madrid: balance de quince años de experiencia autonómica*, Istmo, D. L., Madrid, 1999, pp. 9 a 23.

[2] Marcel Prélot definía el Derecho Parlamentario como «cette partie du droit constitutionnel qui traite des regles suivies dans l'organization, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des Assemblés politiques», *Droit Parlementaire Français, Paris 1958: Les Cours de droit*, p. 5. Dentro de él la fuente esencial son los Reglamentos parlamentarios que, siguiendo a N. Pérez Serrano, son «el conjunto de normas que tratan de la vida interna y del funcionamiento de cada Asamblea», *Tratado de Derecho Político*, 2.ª ed., Civitas, S. A., Madrid, 1984, p. 452.

[3] Tomás Ramón Fernández, «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Dirección General de Administración Local, Madrid, 1999, p. 14. El caso de Madrid es uno de los que el autogobierno está

El artículo 8 del Estatuto de Autonomía incluye a la Asamblea entre las instituciones de autogobierno que ejercen los poderes de la Comunidad de Madrid, junto al Gobierno y el Presidente de la Comunidad. Y el artículo 9, con redacción en la que resuenan los ecos del artículo 66 de la Constitución, establece que: *«La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico».*

En definitiva, este tipo de estudios contribuye a poner de relieve una de las múltiples consecuencias de la experiencia autonómica en nuestro Derecho público: la aparición y consolidación de un Derecho parlamentario común en el que las influencias se mezclan y entrelazan, permitiendo un enriquecimiento mutuo. Por más que las diferencias de territorio y competencias sean grandes, en el ámbito del Parlamento se reducen [4].

II. LA RELACIÓN ENTRE LOS SUJETOS DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

2.1. Composición

La Asamblea de Madrid se compone por los Diputados elegidos por el pueblo de Madrid mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional y a razón de un Dipu-

---

justificado, más que en ninguna otra razón, en el acercamiento de los gobernados a los gobernantes. Esta idea se expresa perfectamente en el artículo 1.3 del Estatuto de Autonomía, según el cual: *«La Comunidad de Madrid, al facilitar la más plena participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, aspira a hacer realidad los principios de libertad, justicia e igualdad para todos los madrileños, de conformidad con el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España».*

[4] Con ocasión de la publicación del *Derecho Parlamentario español* (Textos Parlamentarios Clásicos. Congreso de los Diputados, Madrid, 1992) de D. Manuel Fernández Martín, recordaba J. J. Lavilla Rubira la contribución en el plano científico-jurídico de este tipo de obras para constatar «la existencia y el fecundo desarrollo doctrinal de un Derecho parlamentario español común en el tiempo, paralelo al que, según se ha advertido acertadamente, existe hoy en el espacio, en virtud de la notable similitud de los ordenamientos parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas legislativas autonómicas».

Y puede servir de simple muestra la proliferación de revistas científicas que acogen, con el patrocinio de las Cámaras, la publicación de toda clase de trabajos sobre la materia. Además de la que el lector tiene en sus manos y de la *Revista de las Cortes Generales*, pueden citarse otras varias como la de las Cortes Valencianas, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, o la de las Cortes de Castilla-La Mancha, *Parlamento y Constitución. Anuario*. En esta línea están también las Jornadas de Derecho Parlamentario organizadas por el Congreso y el Senado que han alcanzado su séptima convocatoria en marzo de 2001, dedicándose a la Monarquía Parlamentaria (Título II de la Constitución) y las que a nivel nacional organiza la Asociación Española de Letrados de Parlamentos cuya 7.ª edición fue publicada en 2001 bajo el título de El futuro del Estado Autonómico.

Un buen intento recopilatorio de este acervo doctrinal aunque se haya visto pronto sobrepasado por el tiempo, lo encontramos en la *Bibliografía de Derecho Parlamentario español contemporáneo*, elaborada por A. Martín González, C. Rastrollo Rojas y A. García de la Oliva, bajo la dirección de M. Gonzalo González y publicada por el Congreso de los Diputados en 1996.

tado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población.

Tras estos principios generales, el Estatuto se remite a una ley de la Asamblea que regulará las elecciones: la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, modificada por las Leyes 4/1991, de 21 de marzo; 5/1995, de 28 de marzo; 15/1995, de 21 de abril, y 12/1998, de 9 de julio. Estas reformas fueron consecuencia, o de modificaciones previas de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que es de aplicación a las elecciones legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos de su Disposición Adicional Primera, que establece los principios básicos, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia, o de las reformas estatutarias operadas por la Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, y por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

En esta última se reordenan los artículos 10 y 11, dedicándose ahora el primero a fijar con mayor nitidez el núcleo central del régimen electoral de la Asamblea y el segundo a las cuestiones relativas al estatuto de sus Diputados. Este reparto normativo, que se ha comparado al que en el ámbito estatal se distribuye entre la Constitución y la LOREG, dota al sistema de una gran estabilidad en sus elementos esenciales [5].

Con independencia de ello, aunque indudablemente los márgenes que resten al legislador autonómico pueden influir, en la Comunidad de Madrid también se ha dejado sentir la tendencia a la uniformidad electoral que es común a todas las Comunidades Autónomas y al Estado en las elecciones generales, locales y europeas: método D'Hondt, listas cerradas y bloqueadas, etc.

Son conocidas las ventajas e inconvenientes de esta situación, y las posturas de quienes defienden la homogeneidad y permanencia de las reglas básicas, frente a quienes postulan la conveniencia de ciertos cambios y no se oponen a que se prueben en algún tipo de procesos electorales. Ahora nos interesa poner de relieve que esta identidad de principios sirve para hacer una comparación más limpia o menos distorsionada entre los resultados, pues de la experiencia habida hasta ahora ya se pueden sacar algunas conclusiones que, como siempre ocurre en materia electoral, no conviene elevar a definitivas.

En las primeras elecciones, que tuvieron lugar el 8 de mayo de 1983, se eligieron 94 Diputados conforme al Decreto de convocatoria 450/1983,

---

[5] E. Arnaldo Alcubilla, «El régimen electoral de la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit*., p. 110, recuerda con M. Satrústegui Gil-Delgado que la extensa constitucionalización de nuestro Derecho electoral es su característica formal más destacada, de modo que sus principios básicos gozan de las garantías de estabilidad y supremacía propias de su incorporación a nuestra Norma Fundamental. Afirma, además, que ocurre lo mismo en los Estatutos de Autonomía en cuanto al régimen electoral para sus Asambleas legislativas, incluso con un mayor grado de predeterminación. En el caso concreto de la Comunidad de Madrid, el artículo 10 de su Estatuto establece «no sólo la composición y duración del mandato de la Asamblea Legislativa, el órgano representativo por excelencia del pueblo de Madrid, el sistema y la fórmula electoral, el tipo de circunscripción o las condiciones básicas de los electores y elegibles —como hace el art. 68 CE respecto del Congreso de los Diputados—, sino que al mismo tiempo concreta la barrera electoral o la fecha de la convocatoria de elecciones».

de 9 de marzo. La I Legislatura se inició con la constitución de la Asamblea en la sesión celebrada en el Paraninfo de la Universidad, en la calle San Bernardo de Madrid, el 8 de junio de 1983.

El número de Diputados ha ido variando en paralelo con los cambios de la población, siempre en ascenso hasta las últimas elecciones, en que se invirtió la progresión: en la II Legislatura el número de Diputados se fijó en 96, que fueron elegidos el 2 de julio de 1987; el 26 de mayo de 1991 se eligieron los 101 que integraron la Cámara durante la III Legislatura; en la IV Legislatura se subió el número a 103, el máximo de Diputados con que ha contado la Asamblea; por último, en las elecciones del 13 de junio de 1999 que dieron paso a la V Legislatura, se repartieron 102 escaños.

Durante todo este tiempo el número de Diputados en el Congreso se ha mantenido en 350, de acuerdo con el artículo 68.1 de la Constitución y conforme a las previsiones del artículo 162 de la LOREG. Aunque, naturalmente, y de modo parecido a como ha ocurrido en la circunscripción autonómica, han variado los Diputados correspondientes al distrito de Madrid en los distintos Reales Decretos de convocatoria de las elecciones generales, que en la última ocasión fueron 34.

Por lo que se refiere al Senado, la Constitución dispone una composición fija en cuanto a los Senadores de elección directa, que suman 208. En Madrid, como en el resto de las provincias, se eligen cuatro. La otra parte es variable en lo que atañe a los Senadores designados de acuerdo con el artículo 69.5. Esta composición también ha ido cambiando en función de los datos del censo en cada Comunidad Autónoma. En la VII Legislatura la Cámara Alta cuenta con un total de 259 Senadores. A los cuatro de elección directa por Madrid han de sumarse los seis designados por la Comunidad Autónoma.

En 1983, después de la primera victoria socialista a escala nacional el 28 de octubre de 1982, las elecciones autonómicas también le dieron la mayoría absoluta al Partido Socialista Obrero Español en la Comunidad de Madrid, atribuyéndole 51 Diputados, frente a los 34 correspondientes a la coalición entre Alianza Popular, el Partido Demócrata Popular y la Unión Liberal, y los 9 del Partido Comunista de España.

No es preciso hacer ahora un detenido relato de los resultados obtenidos en cada ocasión que, además, pueden consultarse en distintas fuentes [6]. Nos interesa, en cambio, destacar el hecho de que durante la mayor parte del tiempo el color político dominante en la Asamblea y en las Cortes Generales ha sido idéntico y, por tanto, también el del Gobierno de la Nación y el de la Comunidad de Madrid.

Tan sólo hubo un año de diferencia entre el cambio de Gobierno que supuso la obtención de la mayoría absoluta por el Partido Popular en las

---

[6] Los datos, con distintas interpretaciones, se pueden consultar desde 1989 en los volúmenes correspondientes del *Informe de Comunidades Autónomas*, editado primero por la Fundación Carlos Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales y después por el Instituto de Derecho Público de Barcelona. Bien en la parte dedicada a la Comunidad de Madrid, debida a L. Aguiar de Luque, bien en la relativa a las elecciones autonómicas elaborada por F. Pallarés Porta. Asimismo, pueden consultarse las crónicas de A. Arévalo Gutiérrez publicadas en los núms. 2, 3 y 4 de la revista *Asamblea*.

elecciones autonómicas de 1995 y el cambio operado con la mayoría relativa del mismo partido a nivel nacional en las legislativas de 1996. No obstante, cuatro años atrás se había producido la victoria popular en la Comunidad, puesto que en las elecciones de 1995 el Partido Popular había obtenido 47 escaños, y fue el apoyo parlamentario de Izquierda Unida el que permitió que el Partido Socialista continuase en el Gobierno madrileño.

Esto es una muestra del carácter anticipador de las elecciones en Madrid que han señalado algunos autores como «efecto anuncio»[7]. Quizá se deba solamente a la conjunción de unas circunstancias que, por casualidad, han permitido la coincidencia. Pero resulta indudable que su repetición en los medios de comunicación y la atención prestada a todo el proceso electoral, que coincide en el tiempo para las municipales y las autonómicas, hace que, cuando menos, pueda hablarse de un cierto carácter simbólico de las elecciones en Madrid.

De ello son bien conscientes los partidos políticos que concurren, y una buena muestra la tenemos en la selección de los candidatos que es, en los tiempos que corren, con las elecciones de mayo de 2003 a la vista, uno de los temas casi diarios de la prensa política. Con independencia de la estrategia de cada uno, parece clara la importancia que todos los partidos le dan a esta selección previa: en algunos casos se opta por personas con larga experiencia de gobierno, en otros se apuesta por la renovación, pero en todos se trata de figuras de gran peso político. Es, además, un asunto normalmente discutido a fondo en el seno de cada formación, y preparado y anunciado cada vez con mayor antelación.

Por eso creemos que la consideración de las elecciones autonómicas y municipales en Madrid como «elecciones de segundo orden» debe, en todo caso, acompañarse de los necesarios matices. Este calificativo podrá servir para explicar las diferencias de participación con las generales. O por entender que lo que se disputa es la composición de un órgano todavía alejado de la centralidad en el sistema político de la Comunidad a juicio de los ciudadanos que, por el momento, se sentirían poco representados en la Asamblea de una Comunidad Autónoma de nueva creación y cuya autonomía sobrevino, en cierto modo, por exclusión.

---

[7] Así lo apunta L. López Nieto en «El sistema electoral en una Comunidad uniprovincial: especificidades de las elecciones autonómicas en la Comunidad Autónoma de Madrid», en *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998, pp. 329 a 342; y en «Realineamiento continuo: especificidades de las elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid», en *Las elecciones autonómicas en España, 1980 a 1997*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998, pp. 325 a 347. Recuerda que «la alianza PSOE-PCE en las primeras elecciones municipales para hacerse con la alcaldía de Madrid se convirtió en preanuncio y referencia del cambio político que se generalizará en las elecciones de 1982; después, el pacto CDS-AP que arrebató esta alcaldía al PSOE mediante una moción de censura contribuyó a que la mayoría parlamentaria socialista restringiera los mecanismos para la presentación de las mociones, dado el impacto político que adquirió tal realineamiento (reforma de 1991 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, LOREG); la victoria popular en el Ayuntamiento de Madrid (elecciones municipales de 1991), se convirtió de nuevo en símbolo y preanuncio del cambio político que no se extendió al Gobierno autonómico por el pacto de legislatura PSOE-IU».

Pero, aparte de que esto es cada vez más discutible, resulta evidente, por las razones explicadas, que tanto el Ayuntamiento de la capital como el Gobierno de la Comunidad de Madrid son dos objetivos prioritarios entre los que se plantean los partidos políticos. Si esto es así, tan sólo es cuestión de tiempo que el interés se transmita a los distintos cuadros y al electorado en general que, paulatinamente y a pesar de su carácter predominantemente urbano, aumentaría su participación en la contienda.

2.2. Partidos políticos y Grupos Parlamentarios

En todo caso, el análisis de los resultados en Madrid debe tener en cuenta que el sistema de partidos de la Comunidad se simplifica notablemente respecto del sistema español en general, y también del de algunas otras Comunidades Autónomas en las que hay una importante presencia de partidos nacionalistas o regionalistas. Esto nos lleva a destacar otro de los rasgos diferenciadores en los principales sujetos de la actividad parlamentaria: los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales y en la Asamblea.

En este último caso la relevancia de los Grupos se recoge incluso en el Estatuto de Autonomía, cuyo texto original, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, ya hacía alguna mención a ellos. Su texto vigente, incluyendo la modificación operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, les otorga un papel esencial en su artículo 13.2 al disponer que: *«Los Diputados de la Asamblea se constituirán en Grupos Parlamentarios, cuyos Portavoces integrarán la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea.»*

La tendencia a incluir, dentro de una regulación estatutaria más detallada de la organización y funcionamiento del Parlamento autonómico, una referencia a los Grupos Parlamentarios puede apreciarse en casi todos los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados por vía del artículo 146 de la Constitución que se iniciaron en 1996 con las modificaciones de los Estatutos de Canarias y Aragón, continuaron en 1997 con el de Castilla-La Mancha, se generalizaron en 1998 para la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Cantabria, el Principado de Asturias, Baleares, Castilla y León y La Rioja, y finalizaron en 1999 con la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura [8].

[8] En todos estos casos la reforma responde a la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 de la Constitución, aunque aprovecha este objetivo fundamental para modificar algunos otros aspectos del Estatuto, como los relativos a la investidura del Presidente; las normas de organización y funcionamiento de la Asamblea, incluyendo la posibilidad de su disolución anticipada; los supuestos de delegación legislativa; o la posibilidad de ampliar las competencias locales mediante las correspondientes transferencias o delegaciones a los municipios y provincias.

Se encuentran disposiciones similares al artículo 13.2 del Estatuto de Madrid en el artículo 14.6 del Estatuto aragonés, el artículo 11.4 del de Castilla-La Mancha, el artículo 29 del murciano, el artículo 11.6 del cántabro, el artículo 30 del asturiano, el artículo 13.3 del castellano-leonés, y el artículo 26 del Estatuto de autonomía de Extremadura. En el resto, Canarias, Baleares y La Rioja, existe una referencia menor

El de la Comunidad de Madrid contiene, además, otras previsiones, como la de que el Reglamento determinará el número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos [art. 12.2.b)], la composición y funciones de la Mesa, las Comisiones y la Diputación Permanente, de manera que los Grupos Parlamentarios participen en estos órganos en proporción al número de sus miembros [art. 12.2.c)]; y la atribución de la iniciativa legislativa o la petición de convocatoria de sesiones extraordinarias por parte de los Grupos (arts. 15.2 y 14.3). En el caso de la designación de los Senadores que han de representar a la Comunidad según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución, el Estatuto, en cambio, habla de *«los grupos políticos representados en la Asamblea»,* expresión que, obviamente, tiene un sentido más amplio que la de Grupos Parlamentarios.

De acuerdo con esta relevancia creciente enmarcada en lo que se ha denominado como «grupocracia», el Reglamento de la Asamblea, además de las numerosas referencias diseminadas por todo su articulado dedica el Título III (arts. 36 a 47) a los Grupos Parlamentarios, de modo parecido a como lo hace el Reglamento del Congreso de los Diputados con su Título II (arts. 23 a 29), o el Reglamento del Senado con el Capítulo Segundo de su Título II (arts. 27 a 34), referido también a los Grupos Territoriales, institución peculiar de la Cámara Alta.

A lo largo de estos años la Asamblea de Madrid ha contado con un máximo de cinco Grupos Parlamentarios, incluyendo al Mixto. Tan sólo en la II Legislatura existieron cuatro Grupos además de éste, puesto que sólo en las elecciones de 1987 hubo una cuarta formación política que superó la barrera electoral del 5 por 100, el Centro Democrático y Social. En los demás casos, la estructura más estable ha contemplado la división de los escaños entre el Grupo Socialista, el Grupo Popular y el de Izquierda Unida, con los distintos nombres que correspondían en cada momento a los diversos partidos o coaliciones.

En el caso de las Cortes Generales hay que añadir a este esquema básico los grupos Vasco y Catalán y otros que se han sumado, como el Andalucista y el Canario, variando la situación en los distintos supuestos y momentos. No obstante, debe recordarse que últimamente se han producido algunos episodios en este terreno que han venido a insistir en la necesidad de revisar la normativa sobre la constitución y el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios que está demostrando tener algunas lagunas.

Es el caso de la controvertida decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados que impidió la formación de un grupo propio e independiente por los Diputados del Bloque Nacionalista Gallego o, en otro plano, la cuestión planteada en el Senado por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés en relación con los criterios de ordenación de los debates y con la representación de los Grupos Parlamentarios en las Comisiones Mixtas Congreso-Senado.

---

que alude tan sólo a que el correspondiente Reglamento contemplará la formación de los Grupos Parlamentarios y su participación en la actividad legislativa.

Como es sabido, el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Mesa del Congreso fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2002, de 11 de marzo, en la que se deniega el amparo solicitado apoyando «aun en la hipótesis de que no sea la única posible», la interpretación que este órgano hace del Reglamento de la Cámara, pues la misma se cohonesta «con el carácter de la regla establecida en el segundo inciso del artículo 23.1 RCD para la constitución de Grupos Parlamentarios, que no es sino una excepción a la regla general dispuesta en el primer inciso del mencionado precepto reglamentario, conforme a la cual se exigen quince Diputados para poder constituir Grupo Parlamentario. La finalidad de aquella regla subsidiaria o alternativa es la de permitir, como excepción a la regla general, que los Diputados elegidos en las candidaturas de una o varias formaciones políticas, que no alcancen aquel número, puedan constituirse en Grupo Parlamentario, reduciendo el requisito numérico, pero a la vez adicionando al mismo la exigencia de un cierto respaldo electoral. Es obvio que mal se compadece con aquella finalidad, así como con el carácter subsidiario o alternativo de la regla cuestionada, en cuanto excepción a la regla general de constitución de Grupos Parlamentarios, que el porcentaje de votos o el respaldo electoral obtenido por las candidaturas presentadas por una formación política sea utilizado o invocado para constituir un Grupo Parlamentario diferente al de éstos, en definitiva, que aquel porcentaje de votos sea utilizado o invocado para constituir dos Grupos Parlamentarios distintos por los Diputados elegidos en las candidaturas de una misma formación política (...). En segundo lugar, la interpretación efectuada por la Mesa de la Cámara se cohonesta, en una interpretación sistemática de las previsiones reglamentarias que regulan la constitución de Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados, con la prohibición, como señala el Ministerio Fiscal, recogida en el primer inciso del artículo 23.2 RCD, que impide la constitución de Grupos Parlamentarios separados por Diputados que pertenezcan a una misma formación política».

En cuanto a la cuestión suscitada en el Senado, se producía un empate en el número de miembros del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado (CiU) y el Grupo de Entesa Catalana de Progrés (ambos cuentan con once Senadores). Este supuesto, que no está previsto en el Reglamento, planteó un conflicto cuya principal consecuencia era la del establecimiento del orden de sus respectivas intervenciones. Tras los correspondientes informes de la Secretaría General, se resolvió aplicando el principio *prior tempore potior iure* que se impuso al criterio del número global de votos inaplicable, o de muy difícil aplicación, a los Senadores designados por la Comunidad Autónoma, y favoreció la posición del Grupo de Convergència i Unió.

2.3. Los Parlamentarios. Senadores designados en representación de la Comunidad Autónoma

Finalmente, es preciso referirse a los parlamentarios considerados individualmente. Es también un hecho notorio que, entre unas y otras Cámaras,

se ha producido un constante y natural trasvase de efectivos políticos respecto del cual se ofrecen conclusiones diversas.

Así, partiendo de la especial vinculación que une a los cuadros políticos autonómicos con las respectivas organizaciones centrales de sus formaciones, así como del predominio de la actividad en el seno del ejecutivo, bien a nivel nacional, bien en el Ayuntamiento de Madrid, se ha asegurado la existencia de una mayor cohesión y de un menor grado de conflicto entre los distintos niveles de los partidos políticos frente al que pueda darse en otras Comunidades Autónomas.

En esta línea, también se ha hablado de que la Asamblea de Madrid ha servido como plataforma de despegue para la carrera política de muchos Diputados que después habrían desempeñado distintos cargos en el Gobierno nacional y, naturalmente, también ocupando escaños en el Congreso o en el Senado [9].

Lo que ahora podemos también afirmar es que el trayecto no es sólo de ida, a la vista de la creciente importancia que se concede a los comicios y a la labor política autonómica. Los ejemplos podrían ser muy numerosos, pero quizá baste con mencionar uno de los más representativos: de los cinco Presidentes que ha tenido la Asamblea, D.ª Rosa Posada Chapado, D. Juan Van-Halen Acedo y D. Jesús Pedroche Nieto, han ocupado, previa o posteriormente, sendos escaños en el Senado.

Así enlazamos con la cuestión de los Senadores designados por la Asamblea en representación de la Comunidad, respecto de los cuales por imposición estatutaria existe una necesaria coincidencia de mandatos. En efecto, la Constitución establece en su artículo 69.5 que las Comunidades Autónomas designarán un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

El Estatuto de Autonomía de 1983, al incluir entre las funciones de la Asamblea la designación, disponía también que los Senadores serían designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en la misma, así como que su mandato estaría vinculado a su condición de miembros de la Asamblea de Madrid, remitiendo a su Reglamento la regulación del procedimiento de elección. Estas previsiones no han cambiado tras la reforma de 1998, como ha sucedido en otros casos de reciente modificación en los que se ha suprimido la exigencia de la condición de Diputado autonómico (Castilla-La Mancha, Baleares y Castilla y León), o en los que ha desaparecido la vinculación del mandato a la legislatura de

[9] Véase, por ejemplo, R. Bayón y L. López Nieto, «Representación política: diputados y Asamblea», en *La Comunidad de Madrid, balance de quince años de experiencia autonómica*, *op. cit*., 1999, pp. 9 a 23, donde se ofrecen numerosos datos respecto del perfil de los Diputados autonómicos de las cuatro primeras legislaturas que van desde el sexo, la edad, la titulación universitaria y la distribución por profesiones, hasta su continuidad en el escaño y su participación en la ocupación de otros cargos públicos.

las Cortes Generales, como Cantabria, La Rioja, Canarias y Castilla-La Mancha [10]. Tan sólo se ha producido una alteración en los preceptos que las recogen que ahora son los artículos 12.2.g) y 16.3.i).

El Reglamento de la Asamblea de 30 de enero de 1997 contiene una regulación bastante más detallada de esta cuestión que la que recogía el anterior. En concreto, dedica sus artículos 223 a 226, integrantes del Capítulo Primero del Título XIX, dedicado, en general, a las elecciones, designaciones y nombramientos de personas.

El artículo 224 se refiere a la vinculación entre el mandato de Senador designado y la condición de Diputado de la Asamblea exigiéndola en su plenitud para la designación y determinando que su pérdida por cualquiera de las causas del artículo 14 conllevará la del escaño de Senador. Por otra parte, se establece la continuación en sus funciones de los Senadores designados después de la extinción del mandato autonómico, *«mientras conserven la plena condición de Diputado, hasta la designación de aquellos que deban sustituirles»*. En el supuesto contrario de extinción del mandato senatorial, los Senadores designados se entenderán confirmados tras la constitución de la nueva Cámara. Para ello basta con la declaración formal de la Mesa, la expedición de nuevas credenciales por el Presidente y la notificación al Senado de la renovación de la designación.

En cuanto al procedimiento, previsto en el artículo 225, se mantiene en sus líneas generales, aunque ahora la Mesa debe actuar de acuerdo con la Junta de Portavoces para fijar el número de Senadores que corresponde designar (según el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado que debe acreditarse por la Delegación del Gobierno en la Comunidad) y el que corresponda proponer como candidatos a cada Grupo parlamentario, en proporción al número de sus miembros. Los Grupos deben comunicar a la Mesa el nombre de sus candidatos y ésta, una vez revisadas las propuestas, las someterá al Pleno en una votación de conjunto que debe celebrarse en el plazo máximo de un mes desde la sesión constitutiva de la Asamblea. Expresamente se prevé que si se produjera alguna vacante entre los Senadores designados corresponderá *«al Grupo Parlamentario al que perteneciera el Senador designado en el momento de la designación»* efectuar la propuesta de quien haya de sustituirle. Asimismo, el artículo 226 establece que las modificaciones que se produzcan en la composición de los Grupos no alterarán la distribución proporcional de los Senadores ya designados entre dichos Grupos Parlamentarios.

A lo largo de las dos últimas décadas se ha mantenido casi constante el número de cinco Senadores designados por la Comunidad de Madrid que empezó a elegirlos en la II Legislatura de las Cortes Generales. Tan

---

[10] Las tendencias seguidas en las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía pueden consultarse en P. García-Escudero Márquez, «La duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas. Estado de la cuestión», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 47, Madrid, 1999, pp. 157 a 165. Sobre esta materia el estudio más completo sigue siendo su trabajo *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

sólo en la VII Legislatura este número ha pasado a seis, lo que supone que es la tercera Comunidad por detrás de la de Andalucía con ocho Senadores designados y Cataluña con siete. En la actualidad ostentan esta representación las Sras. Almeida Castro, del Grupo Socialista, y Álvarez-Arenas Cisneros y Posada Chapado, del Grupo Popular, y los Sres. García-Escudero Márquez y Van-Halen Acedo, de este último Grupo, y Sabando Suárez, del Grupo Socialista [11].

En conclusión, puede recordarse que en la ya larga polémica sobre la reforma del Senado, que con mayor o menor insistencia vuelve a las primeras páginas del debate político, la cuestión de los Senadores autonómicos ha sido una de las que ha conseguido concitar siempre un mayor grado de acuerdo. En este sentido, han existido algunas propuestas en relación con la composición del Senado que cuando se han planteado, no recibieron un veto frontal por ninguno de los participantes en el proceso de estudio de la reforma.

Así ocurrió en la Ponencia creada con este objeto en la Cámara Alta durante la VI Legislatura, por ejemplo, con el aumento de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas y la correlativa disminución del número de Senadores elegidos por sufragio directo mediante circunscripciones provinciales; con la coincidencia de las elecciones al Senado con las elecciones autonómicas del grupo de Comunidades Autónomas que han sincronizado sus procesos electorales, cuestión esta que podría ir acompañada

---

[11] En la II Legislatura los Senadores designados por la Comunidad de Madrid fueron D.ª M.ª Elena Flores Valencia, D. Sócrates Gómez Pérez y D.ª Francisca Sauquillo Pérez del Arco, del Grupo Socialista; y D. Luis Guillermo Perinat Elio y D. Carlos Robles Piquer, del Grupo de Alianza Popular.

En la III Legislatura se mantuvieron los anteriores hasta el 28 de julio de 1987, fecha en que fueron designadas nuevamente las Sras. Flores Valencia y Sauquillo Pérez del Arco, que se integraron en el Grupo Socialista; y D. Luis Eduardo Cortés Muñoz y D. Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, que lo hicieron en el Grupo de la Coalición Popular. D. Fernando Castedo Álvarez, inicialmente integrado en el Grupo Mixto, pasó a formar parte del Grupo Centro Democrático y Social, una vez que se constituyó éste.

En el inicio de la IV Legislatura repitieron la Sra. Sauquillo Pérez del Arco y el Sr. Cortés Muñoz, siendo designados, además, los Sres. Harguindey Bauet (del CDS), Sanz Agüero (Socialista) y Van-Halen Acedo (Popular). El 16 de julio de 1991 se produjo una nueva designación que recayó en los Sres. Cortés Muñoz y Van-Halen Acedo, del Grupo Popular; Sanz Agüero (sustituido por la Sra. Sauquillo Pérez del Arco desde el 17 de octubre del mismo año) y Serrano Beltrán, del Grupo Socialista; y la Sra. Vilallonga Elviro, del Grupo Mixto.

Esta composición se mantuvo al comienzo de la V Legislatura del Senado con la única variación del Sr. Pedroche Nieto, en sustitución del Sr. Cortés Muñoz, ambos del Grupo Popular. El 2 de junio de 1994 se designó a D.ª Dolores García-Hierro Caraballo (en sustitución de la Sra. Serrano Beltrán) y a D. Fernando Abad Bécquer (en sustitución de la Sra. Sauquillo), todos ellos del Grupo Socialista. El 6 de julio de 1995 fueron designados tres Senadores del Grupo Popular: D. Pedro Calvo y Poch, D. Pío García-Escudero Márquez y D. Luis María Huete Morillo; una Senadora del Grupo Socialista, D.ª Dolores García-Hierro Caraballo; y otro Senador del Grupo Mixto, D. José Luis Nieto Cicuéndez.

Por último, en la VI Legislatura se mantuvieron los anteriores hasta el 14 de marzo de 1996 cuando fue designado D. Jaime Lissavetzky Díez, en sustitución de la Sra. García-Hierro. Este Senador volvió a resultar designado el 15 de julio de 1999 junto a D.ª Cristina Almeida Castro, del Grupo Socialista, y a D.ª Carmen Álvarez-Arenas Cisneros, D.ª Rosa Posada Chapado, D. Pío García-Escudero Márquez y D. Juan Van-Halen Acedo, del Grupo Popular, que se mantuvieron en sus escaños hasta la disolución de la Cámara el 18 de enero de 2000.

o no del carácter permanente de la Cámara Alta, excluyéndola de la posibilidad de su disolución excepto por lo que se refiere al procedimiento de reforma constitucional agravado del artículo 168 de la Constitución; con la unificación de los distintos regímenes existentes respecto a los Senadores del artículo 69.5, en orden a no exigir como requisito para la designación por la Comunidad, la ostentación del cargo de Diputado autonómico; y con la presencia de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, cuya participación voluntaria en los debates que tuvieran lugar en el Senado habría de fomentarse, especialmente, en el procedimiento legislativo.

Es difícil predecir cómo se va a desarrollar este proceso en el futuro, pero, sea cual sea su evolución, sí parece claro que una modificación de la composición del Senado como la referida al número de los Senadores autonómicos ha de afectar sustancialmente a las relaciones entre las Cortes Generales y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y, en todo caso, exigirá una modificación, cuando menos, del artículo 69 de la Constitución.

III. LA ORGANIZACIÓN: AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS

3.1. El Reglamento de la Asamblea de Madrid

El examen de las relaciones entre la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales en el ámbito de su organización debe partir del reconocimiento de su respectiva autonomía reglamentaria. Este principio no ha impedido, como ha sido común a otros muchos casos, una notable influencia, especialmente del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, el desarrollo de la práctica parlamentaria ha terminado impulsando la aprobación de un nuevo Reglamento que recoge usos y soluciones propias para problemas específicos de la Cámara autonómica. También en el Congreso y en el Senado se han iniciado, con distinto alcance y resultado, otros procedimientos de reforma de sus respectivos Reglamentos. Puede ser interesante analizar en paralelo estas modificaciones, que indican cuáles son las principales preocupaciones de los Grupos Parlamentarios en materia de organización y funcionamiento.

La autonomía reglamentaria de la Asamblea se reconoce en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Dicho precepto establece que: *«La Asamblea se dotará de su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma serán sometidas a una votación final sobre su totalidad, que requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados.»* Su apartado 2 dispone, además, una serie de extremos que, en todo caso, debe contener el Reglamento; a saber: las relaciones entre la Asamblea y el Gobierno; el número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios; la composición y funciones de la Mesa, las Comisiones y la Diputación Permanente; las funciones de la Junta de Portavoces; la publicidad de las sesiones y el quórum y mayorías requeridos; el procedimiento legis-

lativo común y los procedimientos legislativos que, en su caso, se establezcan; y el procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid.

Esta redacción corresponde a la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, aunque es muy similar a la del artículo 13 del Estatuto original. Por eso se entiende que el Reglamento vigente desde el 30 de enero de 1997 se adapte perfectamente al mandato estatutario.

Con anterioridad, y en uso de su autonomía, la Asamblea aprobó primero las Normas Reglamentarias Provisionales de 8 de junio de 1983 (modificadas por Resolución de 13 de octubre del mismo año) que eran, en buena medida, una traslación de las normas contenidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. Estas normas sirvieron para regir el desarrollo del primer período de sesiones en el que se pudo elaborar el primer Reglamento de la Asamblea de Madrid aprobado por el Pleno en su sesión del 18 de enero de 1984.

También en éste era apreciable la influencia del Reglamento del Congreso de 1982 como, por otro lado, fue frecuente en el inicio de la experiencia parlamentaria autonómica de todas las Comunidades. Es fácilmente comprensible, puesto que ése era el modelo más cercano que también había ejercido su influjo en el Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982 y, como puso de manifiesto Gil-Robles, en el funcionamiento de las Entidades Locales [12].

Desde una perspectiva formal, la estructura se ajustaba entonces al contenido que puede resumirse en la regulación del Estatuto de los Diputados, la organización y funcionamiento de las Cámaras, el procedimiento legislativo con sus especialidades en materia presupuestaria, estatutaria, etc., y otros procedimientos, señaladamente los de control de la acción del Gobierno. La mencionada influencia quedaba claramente reflejada en la estructura de los Títulos en que se agrupaban sus 172 artículos. Dicha estructura era idéntica, con las necesarias adaptaciones, a la del Reglamento del Congreso. Tan sólo se suprimía el Título VII de este último, dedicado al otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa (arts. 154 a 169), y en lugar del Título XII, «De las propuestas de nombramiento y de la designación de personas» (arts. 204 a 206), el Reglamento de la Asamblea incluía un Título XI, «De los procedimientos especiales» (arts. 165 a 171), en los que se regulaba el procedimiento para la designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma y otras propuestas de nombramiento, las proposiciones y proyectos de ley ante el Congreso de los Diputados, el recurso de inconstitucionalidad, los debates gene-

[12] J. M. Gil-Robles y Gil-Delgado, «El derecho parlamentario y el funcionamiento de los órganos deliberantes de las entidades locales», en *Organización territorial del Estado (administración local),* vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pp. 1509 a 1532. En cuanto a la influencia en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, puede verse A. Embid Irujo, «Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3, pp. 25 a 49 y, sobre todo, *Los parlamentos territoriales: un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

rales sobre acción política y de gobierno, y la ratificación de los Convenios y acuerdos de cooperación.

Desde un punto de vista material sería predicable de ambos casos la tendencia a la restricción en la regulación de los debates y la celeridad como principio inspirador de todos los procedimientos. El predominio otorgado a las Comisiones en el procedimiento legislativo, especialmente por la posibilidad de que actúen con competencia legislativa plena, lo que, como es sabido, se acentúa todavía más en el Congreso por la presunción de delegación que establece el artículo 148 de su Reglamento. Asimismo, el protagonismo que han ido adquiriendo las Ponencias que han aumentado considerablemente sus funciones respecto de las previstas reglamentariamente. Y, en fin, la adaptación de estas normas al actual Estado de partidos, reconociendo la importancia del papel que se atribuye a los Grupos Parlamentarios, dentro de un esquema teóricamente presidencialista y de gobierno de las Mesas.

Sin embargo, y a pesar del común reconocimiento de la utilidad de esta norma que, por su carácter generalista y abierto, sirvió con cumplida eficacia para los fines que la inspiraban, con el asentamiento de la institución y el desarrollo de sus peculiares necesidades se hizo explícito el deseo de aprobar un nuevo Reglamento que diese respuesta a las mismas [13]. En su elaboración se buscó el mayor consenso posible, de modo que, tras año y medio de intensas negociaciones, la reforma fue aprobada por unanimidad en la sesión que con carácter extraordinario celebró el Pleno de la Asamblea el 30 de enero de 1997.

Comparado con el anterior, el Reglamento actualmente en vigor es una norma detallada y extensa que procura regular con exhaustividad las materias de las que se ocupa. En esta línea incorpora buena parte de las soluciones aportadas por las resoluciones de la Mesa y la Presidencia ante problemas interpretativos planteados en el pasado. Asimismo, introduce de forma avanzada algunas novedades que serán después consagradas por la reforma del Estatuto de 1998.

El Reglamento de 1997 está integrado por 245 artículos, 2 Disposiciones Adicionales, 3 Transitorias, 3 Derogatorias y 2 Finales. El articulado está agrupado en 22 Títulos, divididos, a su vez, en Capítulos con la siguiente estructura:

— Título Preliminar.
— Título I (arts. 9 a 11) «De la sesión constitutiva de la Asamblea».
— Título II (arts. 12 a 35), «Del Estatuto de los Diputados».
— Título III (arts. 36 a 47), «De los Grupos Parlamentarios».

---

[13] P. Muñoz Abrines, afirma que la utilidad de la traslación del Reglamento del Congreso a la Asamblea se vio desvirtuada desde el momento en que la Asamblea generó su propia experiencia y tradición parlamentaria. Es decir, hasta que los usos y costumbres y los acuerdos de la Mesa y las Resoluciones de la Presidencia fueron cubriendo las lagunas e indefiniciones del Reglamento. «La reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid», en *El Reglamento Parlamentario. Propuestas de Reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pp. 499 a 518.

— Título IV (arts. 48 a 98), «De la organización de la Asamblea».
— Título V (art. 99), «De los medios de comunicación social».
— Título VI (arts. 100 a 138) «De las disposiciones generales de funcionamiento».
— Título VII (arts. 139 a 174) «Del procedimiento legislativo».
— Título VIII (arts. 175 a 177) «De la solicitud al Gobierno de la adopción de proyectos de ley y de la remisión al Congreso de los Diputados de proposiciones de ley».
— Título IX (arts. 178 a 180) «De los convenios y acuerdos de cooperación de la Comunidad de Madrid».
— Título X (arts. 181 a 190) «Del otorgamiento y de la retirada de confianza».
— Título XI (arts. 191 a 204) «De las preguntas e interpelaciones».
— Título XII (arts. 205 a 207) «De las proposiciones no de ley».
— Título XIII (arts. 208 a 211) «De las comparecencias».
— Título XIV (arts. 212 a 215) «De las comunicaciones, programas y planes del Consejo de Gobierno».
— Título XV (arts. 216 y 217) «De los debates monográficos».
— Título XVI (arts. 218 y 219) «Del debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno».
— Título XVII (arts. 220 y 221) «Del control parlamentario de la Administración institucional».
— Título XVIII (art. 222) «De los recursos de inconstitucionalidad».
— Título XIX (arts. 223 a 234) «De las elecciones, designaciones y nombramientos de personas».
— Título XX (arts. 235 a 242) «De las relaciones de la Asamblea con otras instituciones».
— Título XXI (art. 243) «De las declaraciones institucionales».
— Título XXII (arts. 244 y 245) «De los asuntos en trámite a la terminación del mandato de la Asamblea».

Como puede verse, el nuevo Reglamento incorpora un Título Preliminar, antes dedicado a la sesión constitutiva de la Asamblea, en el que se incluyen una serie de principios generales y otras previsiones relacionadas con su sede y símbolos representativos. Entre los primeros, la definición de este órgano que contiene el artículo 1, su composición, la opción unicameral, la prohibición del mandato imperativo, o la inviolabilidad de la Asamblea, derivados directamente del Estatuto de Autonomía.

En cuanto al Estatuto de los Diputados no se introducen especiales novedades respecto a la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Diputado, inviolabilidad e inmunidad parcial, deberes y régimen sancionador. Sí se ha hecho hincapié, en cambio, en la necesaria modificación del régimen retributivo, basado en el sistema de dietas a causa de la prohibición de una percepción fija por parte del antiguo artículo 10.5 del Estatuto. Dicho sistema carecía de una justificación que pudiera compensar las consecuencias discriminatorias y los efectos negativos que producía en el normal funcio-

namiento de los órganos de la Asamblea. Por ello se aceptó unánimemente el sistema de la asignación económica fijada por la Mesa que garantice su adecuada relación con la responsabilidad y dedicación de los Diputados y que les permita cumplir eficaz y dignamente su función como dice el artículo 20 del Reglamento, amparado en el artículo 11.3 del Estatuto. Esta nueva situación supuso también la modificación del régimen de protección social que es regulado en el artículo 21 del Reglamento teniendo presente el sistema que, de hecho, se sigue en el caso de los parlamentarios nacionales.

Por lo que se refiere a los Grupos Parlamentarios, uno de los motores de la reforma fue el de la lucha contra el llamado «transfuguismo político» que durante la II Legislatura había mostrado algunos de sus peores resultados. La huella de esta motivación se muestra en el artículo 37 que dispone que los Diputados sólo podrán pertenecer al Grupo correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones o, en su caso, al Grupo Mixto. El principio se refuerza con el artículo 38 según el cual: *«En ningún caso podrán constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a una misma formación política o que hubieran concurrido a las elecciones autonómicas en una misma candidatura.»* Además, se incluye entre las causas de cese de los miembros de la Mesa de la Cámara (art. 53) o de las Comisiones (art. 65), el de dejar de pertenecer al Grupo Parlamentario de origen por voluntad propia o decisión del Grupo. Sin entrar a valorar la corrección de esta medida, cuya naturaleza y ajuste a la ortodoxia reglamentaria puede ser discutible en tanto que la elección para estos cargos es nominal, tan sólo diremos que debe entenderse aplicable también al Presidente de la Cámara y los Presidentes de las Comisiones.

Por otro lado, perduran las líneas generales de la organización de la Asamblea, manteniéndose la distribución de funciones entre los órganos de gobierno y los de trabajo. En este último terreno debe destacarse la ordenación del sistema de Comisiones Permanentes que efectúa el artículo 72 vinculando las legislativas, además de las de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado; Presupuestos; Mujer; y Juventud, con la estructura departamental del Consejo de Gobierno. Todo ello se ha acompañado del establecimiento por la Mesa, al amparo del artículo 101, de un calendario fijo para la celebración de las sesiones ordinarias del Pleno y las Comisiones que abunda en la línea de racionalización del trabajo parlamentario.

Asimismo, se añade un nuevo Título V dedicado a los medios de comunicación social que viene a reconocer su importancia en el Parlamento de nuestros días, aunque el artículo 99 deja al criterio de la Mesa y de la Presidencia la fijación del régimen de asistencia y de grabación gráfica o sonora de las sesiones por sus representantes.

En el ámbito de las funciones se introducen también un buen número de novedades que afectan a los distintos procedimientos. En todos ellos se produce una regulación completa de los debates a que pueden dar lugar, de forma que cuentan con un nuevo Título propio iniciativas antes incluidas entre los procedimientos especiales. Es el caso de las solicitudes al Gobierno de la adopción de proyectos de ley y la remisión al Congreso de los Diputados

de proposiciones de ley, los convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, los recursos de inconstitucionalidad, o las elecciones, designaciones y nombramientos de personas. En otros supuestos se trata de figuras que en la práctica se tramitaban al amparo de las disposiciones generales de funcionamiento como las comparecencias, los debates monográficos, las iniciativas de control parlamentario de la Administración institucional, o las declaraciones institucionales.

En general, puede hablarse de un notable reforzamiento de los instrumentos de control que se hace especialmente visible en aquellos aspectos de la reforma que más se han destacado: la regulación de las Comisiones de investigación en el artículo 75, que prevé su creación por la Mesa a propuesta de sólo dos quintas partes de los miembros de la Asamblea; y la inclusión de las preguntas orales en Pleno dirigidas directamente al Presidente del Consejo de Gobierno en el artículo 191.2.

En resumidas cuentas, el balance de la reforma en los cinco años de vigencia del nuevo Reglamento puede considerarse positivo, aunque posiblemente no quepa un pronunciamiento más tajante sino con el transcurso de cierto tiempo y, en particular, con la prueba definitiva del cambio de mayoría. En todo caso, la experiencia puede ser muy útil en el marco de los procedimientos de reforma de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. Sobre todo en el primero, puesto que en el caso de la Cámara Alta, como veremos, la tendencia se dirige básicamente al reforzamiento de su carácter de Cámara de representación territorial. Así, es conocido que algunas de las cuestiones mencionadas han sido objeto de consideración y negociaciones en los trabajos de reforma del Reglamento del Congreso, especialmente en los que se han desarrollado a lo largo de la VI y VII Legislaturas.

3.2. La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados

El Reglamento del Congreso de 1982, con el antecedente inmediato del Reglamento provisional de 17 de octubre de 1977, ha sido objeto de cinco reformas entre los años 1993 y 2001. En todos los casos se trata de reformas parciales dirigidas a adaptar algunos preceptos concretos a las nuevas normas o circunstancias políticas [14].

[14] En concreto, la Reforma por la que se modifican los artículos 18, 20.1 y 46.1 y se deroga el apartado 3 del artículo 88, aprobada el 23 de septiembre de 1993 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 22-4, de 29 de septiembre de 1993), referida principalmente a la declaración de bienes y actividades; la Reforma sobre publicidad de las Comisiones de Investigación, aprobada el 16 de junio de 1994 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 75-5, de 18 de junio de 1994; corrección de errores en *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 75-6; de 21 de junio de 1994); las reformas por las que se modifica el artículo 46.1, aprobadas el 26 de septiembre de 1996 y el 11 de mayo de 2000 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núms. 47-5, de 27 de septiembre de 1996, y 39-3, de 11 de mayo de 2000, respectivamente), orientadas a adaptar las Comisiones Permanentes

En cambio, los intentos de aprobación de un nuevo texto completo del Reglamento no han concluido con éxito a pesar de que se vienen repitiendo desde la III Legislatura. En esta ocasión la Propuesta de texto articulado llegó a ser informada por la Ponencia de la Comisión de Reglamento, y en la IV se presentó otra propuesta similar que fue dictaminada por dicha Comisión en marzo de 1993 [15].

En la VI Legislatura se constituyó una Ponencia encargada de elaborar un proyecto de Reforma del Reglamento del Congreso sobre la base de los anteriores trabajos, especialmente de los concluidos en 1993 como consecuencia de la disolución anticipada de la Cámara. Dicha Ponencia llegó a elaborar dos textos provisionales, aunque no pudo culminar su Informe. No obstante, sus deliberaciones y acuerdos sirvieron de punto de partida para el Grupo de Trabajo constituido en el seno de la Comisión de Reglamento al comienzo de la presente Legislatura.

Este Grupo ha tenido numerosas reuniones, principalmente durante los años 2000 y 2001 y, como es lógico, ha trabajado a puerta cerrada. Sin embargo, conforme avanzaba el ritmo de sus reuniones, trascendieron a la opinión pública algunos de los puntos esenciales de acuerdo que si no pueden considerarse, evidentemente, como elementos definitivos, sí sirven para indicar por dónde es previsible que transcurra el debate en el futuro. Por ello, y sin que podamos concretar en mayor grado, clasificaremos estos puntos en tres grupos: aquellas modificaciones introducidas por las reformas ya aprobadas o incorporadas por la práctica; las innovaciones sobre las que existe un acuerdo básico, aunque no se introducirán hasta el momento de aprobación definitiva del Reglamento; y aquellas cuestiones sobre las que, resultando más difícil encontrar un punto de acuerdo, ha quedado pospuesta su solución.

En el primer grupo estarían la reforma del artículo 205 del Reglamento aprobada el 27 de junio de 2001, junto a la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado. Ambas reflejan el acuerdo básico existente entre los Grupos Parlamentarios en la materia regulada por su Título XII, relativo a las propuestas de nombramiento y designación de personas. Así, se crea un órgano parlamentario de naturaleza consultiva, la Comisión Consultiva de nombramientos que, integrada por representantes de los distintos Grupos Parlamentarios, está encargada de informar al Pleno acerca de la idoneidad de las personas pro-

---

Legislativas a la estructura departamental; y la Reforma por la que se modifica el artículo 205, aprobada el 27 de junio de 2001 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 149-4, de 29 de junio de 2001), relativa a la propuesta para el nombramiento de los seis Vocales del Consejo General del Poder Judicial que la Cámara debe realizar entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales.

[15] El informe de la Ponencia sobre la Propuesta de texto articulado de Reglamento del Congreso de los Diputados fue publicado en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 159, de 17 de julio de 1989. El Dictamen de la Comisión sobre la propuesta de texto articulado de Reglamento del Congreso de los Diputados se publicó en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 140-9, de 7 de abril de 1993.

puestas para acceder a los diferentes cargos previa comparecencia ante la Comisión, si se estima conveniente, de los candidatos.

Asimismo, hay que mencionar entre las innovaciones que fueron objeto de consideración, algunas que se han incorporado, de hecho, a la práctica vigente, como sucede con las interpelaciones urgentes y su debate en Pleno, la agilización de las mociones consecuencia de interpelación, y las comparecencias sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. En ciertos casos, además, han dado lugar a la aprobación de Resoluciones de la Presidencia, como la de 18 de junio de 1996, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno, que incorpora la posibilidad de formular preguntas sobre asuntos de especial actualidad; y la de 26 de junio del mismo año, sobre el procedimiento de creación y reglas de funcionamiento de las Subcomisiones en el seno de las Comisiones de la Cámara.

En el segundo grupo de modificaciones respecto de las que parece existir un acuerdo básico hay que incluir cuestiones muy diversas que van, desde las que afectan a los Grupos Parlamentarios como la regulación del funcionamiento interno del Grupo Mixto, o la de la figura de los Diputados no inscritos aunque existen divergencias respecto a su plasmación concreta; hasta las referidas al procedimiento legislativo, como la celebración obligatoria del debate de totalidad, la eliminación del debate de enmiendas singulares en Pleno, y la nueva regulación del debate presupuestario. Asimismo, habría que mencionar, en relación con otros procedimientos, la mejora técnica general de la regulación de las comparecencias, del acceso a secretos oficiales y el control de gastos reservados, el reforzamiento de las facultades investigadoras de la Comisión del Estatuto de los Diputados, o el incremento de las funciones de la Comisión de Peticiones. En cuanto a las reglas generales de funcionamiento, existía un alto grado de consenso sobre cuestiones como la de las reuniones de las Mesas de las Comisiones junto a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, la extensión del principio de publicidad de las sesiones de Comisión, la incorporación de la figura de las resoluciones internas o la regulación del Debate sobre el estado de la Nación.

Mención aparte requerirían aquellas cuestiones relativas al Estatuto de los Diputados, como su retribución, protección social, garantías parlamentarias, regulación de su tratamiento protocolario y de sus deberes y régimen disciplinario respecto de los que se plantea la conveniencia de abordarlos conjuntamente con las que afectarían a los Senadores e, incluso, como materia propia de un futuro Reglamento de las Cortes Generales.

Además de estos aspectos, existe otra serie de cuestiones respecto de las que el acuerdo será seguramente más difícil de conseguir y cuyo estudio parece haber sido diferido a un momento posterior. Entre ellas están los requisitos para la constitución de Grupos Parlamentarios, así como diversos aspectos de la figura de los Diputados no inscritos y de la llamada «firma de complacencia»; la regulación definitiva de las Comisiones de Investigación; la de las preguntas al Presidente del Gobierno en el Pleno; o la posi-

bilidad de incorporar al Reglamento las interpelaciones dirigidas directamente a aquél.

Es evidente que el futuro de la reforma dependerá de la manera en que se aborden todas estas cuestiones, y también que el resultado de la misma y el plazo en que se vaya a terminar son elementos difíciles de anticipar, dado el actual grado de madurez del proceso. Pero de lo expuesto se deduce que la experiencia de la Asamblea es un elemento a tener en cuenta que puede servir de muestra y apoyo en los pasos que se den en el futuro: buena parte de los objetivos que inspiran las reformas y de las preocupaciones que las impulsan son coincidentes. En todo caso, sí parece un modelo a seguir el método de búsqueda del consenso que permita la aprobación de la reforma por unanimidad.

3.3. La reforma del Senado

Como se ha señalado, la reforma del Reglamento del Senado debe situarse en un contexto diferente, puesto que está íntimamente ligada a la propia reforma de la Cámara en lo que se refiere a su representación territorial.

La principal reforma del Reglamento de 1982, que dio lugar al texto refundido aprobado por la Mesa del Senado el 3 de mayo de 1994, también estuvo inspirada en esta finalidad. Antes se habían aprobado diversas reformas parciales que surgieron por necesidades coyunturales de adaptación de la normativa anterior a las circunstancias concretas de una nueva situación. Pero la reforma del Reglamento del Senado en lo que atiende a la potenciación de su función territorial, aprobada por el Pleno el 11 de enero de 1994 ha sido la de más calado y la que ha afectado a un mayor número de preceptos del Reglamento [16].

Esta reforma fue el resultado de un largo proceso de reforma iniciado en la IV Legislatura y su contenido, como es sabido, se sustenta básicamente en la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas como Comisión Legislativa Permanente en la que han de hallarse representados de forma especial los intereses particulares de las Comunidades Autónomas. Para conseguir tal objetivo sin que se produjera una disfuncionalidad en relación con la composición del Pleno de la Cámara y sin que el número de miembros de la Comisión creciese excesivamente, se adoptó la solución, recogida en los artículos 51 y 56 bis 1, de que estuviese compuesta por el doble del número de Senadores que corresponde a las

[16] *BOCG*, Senado, Serie III A, núm. 5 (h), de 17 de enero de 1994. Antes de 1994 el Reglamento del Senado se reformó en la IV Legislatura, el 11 de noviembre de 1992, para modificar el artículo 49 relativo a las Comisiones (*BOCG*, Senado, Serie III-A, núm. 14 (f), de 13 de noviembre de 1992). Y en la V Legislatura se aprobó, el 6 de octubre de 1993, una reforma del artículo 51 dirigida a flexibilizar las reglas relativas a la composición de las Comisiones que antes se establecía en un número fijo de 25 Senadores. Después de la misma, es la Mesa quien, oída la Junta de Portavoces, fija para cada período de sesiones el número total de miembros de las Comisiones y su distribución proporcional entre los Grupos Parlamentarios [*BOCG*, Senado, Serie III-A, núm. 2 (f), de 11 de octubre de 1993].

restantes Comisiones, permitiendo, además, que en ella pudieran hacer uso de la palabra los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, sean o no miembros de la Comisión. También pueden intervenir en las sesiones de la Comisión General el Gobierno y los órganos colegiados de gobierno de las Comunidades Autónomas representados por su Presidente o por el miembro de los mismos que hubiese sido designado para ello.

En cuanto a las funciones de esta Comisión son enumeradas en el artículo 56 que contiene un listado de hasta veintitrés funciones en las cuales se refleja la voluntad de que este órgano participe en la adopción de todas aquellas decisiones que puedan afectar, directa o indirectamente en la política autonómica y el desarrollo del Estado de las Autonomías.

Se le atribuyen funciones de carácter legislativo, como el ejercicio de la iniciativa legislativa o el informe preceptivo que ha de emitir sobre el contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, incluidos los proyectos y proposiciones de ley; funciones de participación en las decisiones del Senado que afecten al sistema de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, como las previstas en materia de convenios que celebren las Comunidades Autónomas entre sí, las relativas a la autorización que el Senado ha de conceder para aplicar el artículo 155 de la Constitución o las referidas a la apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización de las disposiciones de las Comunidades Autónomas; funciones de estudio, informe y propuesta, recogidas en ocasiones con gran generalidad, como en el apartado a) que le atribuye la función de *«iniciar cuantos trámites informativos, de estudio o de seguimiento considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, con respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas»* o como en el apartado i), que le permite *«proponer a los poderes públicos recomendaciones sobre cuestiones de su competencia»* y en otros casos con una mayor concreción, como en el apartado q), que concede a la Comisión la atribución de *«formular al Gobierno sus criterios respecto a la representación española en todos aquellos foros internacionales donde haya una participación territorial»*. Finalmente, también se le atribuyen funciones de conocimiento e información por parte del Gobierno sobre cuestiones autonómicas y de control y seguimiento de la actividad de las Comunidades Autónomas, por ejemplo, en materia de aprobación de disposiciones legislativas de desarrollo de leyes-marco estatales o en materia de dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, ahora hay que entender de los Fondos de Compensación Interterritorial[17]. Además, el apartado v) le permite ejercer todas aquellas otras funciones de carácter no legislativo que el Reglamento atribuye de modo

[17] El artículo 10.1 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial dispone que: *«El control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a los Fondos de Compensación Interteritorial y la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales se llevará a cabo por las Cortes Generales a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, por las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas y por las Asambleas de las ciudades con Estatuto de Autonomía.»*

genérico a las Comisiones de la Cámara o las que le encomiende la Mesa del Senado, siempre que estén relacionadas con cuestiones autonómicas.

La reforma contenía también diversas normas de organización y funcionamiento de la Comisión General y se aprovechó para modificar otros aspectos estructurales como la división de las Comisiones de la Cámara, se permitió el uso de las lenguas distintas al castellano que tengan el carácter de cooficial en la correspondiente Comunidad Autónoma, no sólo durante el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, sino también en el Pleno de la Cámara por parte del Presidente electo, en la sesión constitutiva, y ordinariamente por parte de los ciudadanos y las instituciones cuando se dirijan por escrito al Senado, se adaptó el sistema de presentación de credenciales de los Senadores autonómicos y se ajustó la declaración de bienes y actividades y el Registro de intereses a la LOREG.

El volumen de trabajo de la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha sido verdaderamente notable desde su creación, participando en la reforma de los Estatutos de Autonomía, en numerosos procedimientos legislativos, como los agrupados en torno al llamado «Pacto Local» en 1999 o los integrantes del nuevo sistema de financiación autonómica en el año 2001, por citar sólo dos ejemplos. Sobre todo, ha permitido participar a las Comunidades Autónomas en la función de control de la acción del Ejecutivo, ya que su presencia se ha hecho notar principalmente durante las comparecencias del Gobierno ante la Comisión y, desde luego, el protagonismo de este órgano ha sido absoluto cuando han tenido lugar los dos Debates sobre la situación del Estado de las Autonomías en septiembre de 1994 y en marzo de 1997.

Sin embargo, el mismo hecho de que este Debate, previsto con carácter anual en el Reglamento, se haya celebrado solamente en dos ocasiones es muy significativo respecto de las dificultades con que se ha encontrado la reforma para cumplir sus objetivos. Éstos se habrían conseguido sólo relativamente si atendemos a la diferente valoración del funcionamiento de la Comisión General que ha constituido un motivo de constante enfrentamiento entre los grupos políticos.

En el fondo de la controversia se encuentra la cuestión de las funciones del Senado y el proceso de reforma constitucional para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial. A ello nos referiremos a continuación, pero antes cabe recordar que después de 1994 se han elaborado otras cinco reformas parciales del Reglamento con distintas finalidades. La primera de ellas, aprobada el 24 de octubre de 1995 fue una consecuencia indirecta del cambio de mayoría experimentado en el Senado a raíz de las elecciones autonómicas del 28 de mayo de ese año, en tanto que buscaba modificar el artículo 100 para solucionar los posibles problemas que pudieran surgir si las votaciones celebradas en el seno de las Comisiones daban como resultado un empate. El carácter instrumental de las normas reglamentarias en Derecho parlamentario, que deben adaptarse siempre a la realidad que han de regir, se puso de relieve en esta reforma aprobada en el único período en el que han convivido mayorías distintas en el Congreso de los Diputados

y el Senado: hasta su entrada en vigor se llegó a un «pacto entre caballeros» para conseguir los mismos efectos del voto ponderado en las Comisiones, mediante la ausencia voluntaria, en la votación en que se fuese a producir el empate, de un miembro de aquel de los dos Grupos mayores que estuviese destinado a perder la votación en el Pleno.

Las tres reformas aprobadas en el año 2000 los días 9 de mayo, 14 de junio y 11 de octubre tuvieron por objeto, respectivamente, la reordenación de las Comisiones de la Cámara para adaptarlas a la nueva estructura ministerial; para crear la llamada Comisión de Nombramientos siguiendo el sistema adoptado en el Congreso; y para constituir la Comisión de las Entidades Locales, como una Comisión permanente no legislativa con la que se pretende que las Entidades Locales encuentren un mejor cauce de participación en los trabajos, estudios y debates sobre los asuntos que más directamente les afectan y que vayan a ser tratados en la Cámara Alta.

Por último, la reforma aprobada el 27 de junio de 2001, de modo parecido a como sucedió con el Reglamento del Congreso de los Diputados, modificaba el artículo 184 para adaptar la tramitación de la propuesta para el nombramiento de los seis vocales del Consejo General del Poder Judicial que el Senado debe realizar entre Jueces y Magistrados, a las nuevas condiciones acordadas en el seno del llamado «Pacto de Estado por la Justicia», firmado el 28 de mayo de 2001. En concreto, en el punto número 21 referente a este órgano.

En todo caso, como destacamos al tratar de la composición, el proceso de reforma del Reglamento del Senado se ha desarrollado en paralelo al proceso de estudio de la reforma constitucional de la Cámara Alta. Los mayores avances en este terreno se lograron durante la VI Legislatura con la creación de una Comisión Especial para la reforma constitucional del Senado.

La Ponencia formada en su seno fijó algunos de los puntos esenciales de acuerdo que sirvieron para centrar el debate, anunciando, en cierto modo, por qué senda podría dirigirse la reforma. Además de las propuestas relativas a la composición, ya mencionadas, se trataron otras referentes a los principios generales y a las funciones que fueran a atribuirse al nuevo Senado.

Entre los principios generales estaba la necesidad de que la reforma se llevase a cabo con el máximo grado de acuerdo posible manteniendo el consenso constituyente de 1978, la conservación de la posición prevalente que la Constitución concede al Congreso de los Diputados en el bicameralismo imperfecto o atenuado por el que opta, la limitación de la reforma al Título III de la Constitución, o la utilización, en función de los preceptos reformados, de la vía establecida en el artículo 167, es decir, del procedimiento de reforma constitucional ordinario o no agravado.

Sobre esta base se formularon distintas propuestas en cuanto a las funciones que corresponderían al nuevo Senado, verdadera clave de la reforma. Entre las opciones que fueron objeto de consideración estuvo la de convertir al Senado en la Cámara de primera lectura para la tramitación de determinadas iniciativas legislativas de marcado contenido autonómico, o la posibilidad de reforzar la posición senatorial introduciendo una nueva fase en

el procedimiento legislativo integrada por un debate previo o un informe sobre el contenido autonómico que se produciría en dichas iniciativas. En otro orden de cosas, se plantearon diversas modificaciones en la regulación actual de las funciones del Senado orientadas a la potenciación de su carácter territorial. Así, la ampliación de los supuestos en que se utilizaría el mecanismo del artículo 74.2 de la Constitución con participación de la Comisión Mixta paritaria entre el Congreso y el Senado que resolviese los desacuerdos entre Cámaras, el reforzamiento de las posibilidades de uso de la figura del veto sobre iniciativas procedentes del Congreso, la revisión del sistema de plazos que recoge el artículo 90 de la Constitución, o la atribución a la Cámara Alta de la toma en consideración de las iniciativas legislativas surgidas de las Asambleas de las Comunidades Autónomas al amparo del artículo 87.2 de la misma, etc.

Otra serie de cuestiones como los problemas relacionados con los hechos diferenciales, la lengua y la cultura propias de las Comunidades Autónomas, su Derecho civil, la foralidad y la insularidad, respecto de las que el acuerdo parecía más difícil de conseguir, vieron retrasado su estudio hasta un momento posterior en el que la reforma gozase de un mayor grado de madurez.

Como es sobradamente conocido, en la VII Legislatura este escenario se ha modificado considerablemente. La Ponencia para el estudio de la reforma del Senado, constituida ahora en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, ha encarnado el ofrecimiento del Grupo Parlamentario Popular de llevar a cabo una reforma reglamentaria que consiga el objetivo buscado sin necesidad de proceder a una reforma constitucional a la que no se renuncia, pero que en estos momentos se considera inoportuna. El resto de los Grupos, en cambio, la consideran inexcusable para lograr el propósito de potenciar la faceta de Cámara de representación territorial del Senado. En este marco se ha hablado de la creación de un «observatorio autonómico», de modificar la estructura y naturaleza del Debate sobre el Estado de las Autonomías, de reflexionar sobre la presencia y participación que hayan de tener los Presidentes de las Comunidades Autónomas en la Cámara, bien en la citada Comisión General, donde ya pueden acudir, bien en el Pleno, etc.

En definitiva, puede decirse, con independencia de cuál sea el futuro de la reforma, que ésta presenta en el caso del Senado unas características peculiares respecto a los del Congreso de los Diputados y la Asamblea de Madrid. En la medida en que está relacionada con la reforma, constitucional o no, de la Cámara, tiene una finalidad distinta y más amplia, aunque lógicamente también podrían tener cabida en ella aquellos aspectos parciales referidos al Estatuto de sus miembros, Grupos Parlamentarios o disposiciones generales de funcionamiento que redunden en la mejor organización de sus trabajos.

3.4. Autonomía financiera y administrativa

El reconocimiento de la autonomía reglamentaria del Congreso de los Diputados y el Senado se acompaña en el artículo 72.1 de la Constitución del de la autonomía financiera y administrativa al decir que las Cámaras *«aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales».*

La autonomía financiera de la Asamblea, en cambio, se recoge en su Reglamento. El artículo 90.2 atribuye a la Mesa la facultad de elaborar y aprobar el Presupuesto para cada ejercicio económico, el cual se integrará, como sección independiente, en el correspondiente proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. Esta autonomía se desarrolla en los artículos 89 a 95 con un alto grado de detalle, disponiendo el primero de estos preceptos que: *«La Asamblea, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, se someterá al régimen presupuestario previsto en la Ley reguladora de la hacienda de la Comunidad de Madrid.»*

La autonomía administrativa también se apoya en su autonomía reglamentaria, y el artículo 84.1 reconoce a la Asamblea personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, afirmando que *«ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales».* De acuerdo con este principio, el artículo 85 encomienda a la Mesa la aprobación de un Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea en que se regulará la organización, funcionamiento y procedimiento de la Secretaría General y de las demás unidades de la Cámara, así como la actividad materialmente administrativa que aquélla desarrolle.

Por su parte, el artículo 87 remite al Pleno la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea mediante la aprobación, por el procedimiento de lectura única y correspondiendo la iniciativa a la Mesa, del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid.

No podemos detenernos en las oportunas disquisiciones que suelen acompañar a los trabajos sobre estas materias que, por sí solas, requieren cada una de ellas de un estudio monográfico. Son objeto de examen y propuestas constantes en las que cabe buscar siempre el adecuado equilibrio que impida la conversión en privilegios inaceptables de lo que son indispensables garantías de la independencia del Parlamento frente al Ejecutivo [18]. En palabras de F. Sáinz Moreno, «la autonomía financiera tiene, pues, una razón de ser clara, permitir el funcionamiento del Parlamento según su propio criterio. Al Parlamento le corresponde decidir lo que materialmente necesita para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas con carácter irrenunciable.

---

[18] Por limitarnos a algunos de los mejores y más recientes trabajos relacionados con la Asamblea de Madrid podemos destacar: E. de Alba Basterrechea, «El Régimen Jurídico del Personal al Servicio de la Asamblea de Madrid», en *Asamblea,* núm. 2, Madrid, diciembre 1999, pp. 139 a 153; B. Cid Villagrasa, «La Administración Parlamentaria», en *Asamblea,* núm. 3, Madrid, junio 2000, pp. 125 a 150; y los trabajos incluidos en las I Jornadas de Derecho Parlamentario y las II Jornadas de Administración Parlamentaria, dentro de *las I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, «Parlamento y Presupuestos»*, Madrid, abril 2000.

Un buen Parlamento, en la hora actual, debe poner a disposición de sus miembros los medios personales y materiales que justificadamente pidan para el ejercicio responsable de su cargo representativo, y debe publicar y difundir su actividad, sin otras limitaciones procedentes del poder ejecutivo o del poder judicial que las previstas por la Constitución. Un buen Parlamento debe también mantener una estructura permanente que conserve y transmita el fondo de precedentes, usos y conocimientos parlamentarios que hacen posible la continuidad de la vida democrática. Necesita, pues, una administración parlamentaria profesional, independiente y neutral que guarde su memoria y colabore institucionalmente en la realización de las tareas parlamentarias» [19].

Tan sólo cabe hacer mención ahora de algunos aspectos comunes a la Administración de las Cortes Generales y la de la Asamblea. En primer lugar, la lógica influencia en la organización de los servicios administrativos. Como en tantas otras materias, el ejemplo de las Cortes Generales ha sido para los Parlamentos autonómicos el más cercano y asequible.

Así se ha extendido el esquema de una Administración parlamentaria dirigida por unos órganos de carácter político, los órganos de gobierno de las Cámaras, Presidentes y Mesas; y gestionada por otros de carácter técnico, las Secretarías Generales. Aunque, en sentido estricto, la Administración parlamentaria pueda identificarse con las correspondientes Secretarías Generales [20].

La facultad de dirección superior corresponde a los Presidentes de las Cámaras que, en el caso del Congreso de los Diputados y el Senado y según el artículo 72.3 de la Constitución, *«ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes».* La Mesa del Congreso de los Diputados deberá, según el artículo 31.1.1.º de su Reglamento, *«Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara»*. A ella le corresponde el nombramiento de Secretario General, a propuesta del Presidente, entre los Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos. En un sentido más genérico, el artículo 35 del Reglamento del Senado dispone que la Mesa, órgano rector de la Cámara que actúa bajo la autoridad y dirección del Presidente, estará asistida y asesorada por el Letrado Mayor, que es el Jefe de los Servicios y responde ante el Presidente.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid contiene una regulación bastante más detallada. En el artículo 49.1, que recoge las funciones de la Mesa, se incluye un apartado f), en el que le atribuye la facultad de adoptar cuantas

---

[19] F. Sáinz Moreno, «La autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras», en *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, «Parlamento y Presupuestos»*, *op. cit*., p. 8.

[20] Así lo señalan P. García-Escudero Márquez y B. Pendás García, que entienden que los Presidentes y Mesas ejercen una función directiva sobre las Secretarías Generales que «puede ser descrita en términos análogos a la relación que media entre Gobierno y Administración, con el importante matiz que introduce el estricto deber de imparcialidad». «Artículo 72.3. Potestades Administrativas de las Cámaras». *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigido por Ó. Alzaga Villaamil, t. VI, Cortes Generales, Edersa, Madrid, 1998, pp. 462 y 463.

medidas requiera el gobierno y el régimen interno de la Asamblea y, en particular:

— La aprobación del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid.
— La iniciativa de aprobación y reforma del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid.
— La aprobación de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla presupuestaria de la Asamblea.
— La elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto de la Asamblea, la autorización de transferencias de crédito dentro del mismo, la aprobación de su liquidación, la incorporación de remanentes y la elevación al Pleno de un informe sobre su cumplimiento.
— La autorización, ordenación y disposición de gastos con cargo al Presupuesto de la Asamblea.
— La incorporación de la Cuenta de la Asamblea a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid.

Todo ello se desarrolla en el Capítulo VII, de los medios personales y materiales, del Título IV, de la Organización de la Asamblea, en los artículos 84 a 98, que se detienen en la regulación de los servicios administrativos, el personal, el Presupuesto y las publicaciones oficiales.

En definitiva, el Reglamento viene a plasmar el resultado de la experiencia de los años de funcionamiento en cuya evolución también se pueden apreciar similitudes con las Cortes. Los comienzos fueron, como en el Congreso de los Diputados y el Senado, que tuvieron que compartir el personal al servicio de las anteriores Cortes españolas, tiempos difíciles en los que se tuvo que recurrir a funcionarios de la Diputación Provincial y personal de distinta procedencia. Este personal, escaso pero volcado en su dedicación, demostró pronto las ventajas de la especialización. Y en ambos casos se optó decididamente, frente a otras posibilidades, más o menos inspiradas en el *spoil sistem*, por un modelo de Administración parlamentaria sostenida por una serie de cuerpos de funcionarios cuya profesionalidad e independencia se garantiza mediante un Estatuto propio, sin que ello excluya el empleo de algunos funcionarios de la Administración General del Estado, de la Administración del Ejecutivo de la Comunidad de Madrid u otras Administraciones Públicas para ciertos cometidos, o de otro personal de confianza para el apoyo de los Grupos Parlamentarios.

Con esta base las Secretarías Generales se han ido estructurando de manera muy similar, como se puede ver en sus respectivas normas reguladoras [21]. A su frente se sitúan los órganos superiores y directivos: Secretario

[21] Básicamente se trata, en materia de organización, de las Normas de Organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados aprobadas el 6 de junio de 1989 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 199, de 25 de julio de 1989) modificadas en distintas ocasiones, la última de las cuales fue por Acuerdo de la Mesa de 17 de marzo de 1997 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 130, de 21 de abril de 1997); las Normas de Organización de la Secretaría General

General y, en su caso, Secretarios Generales Adjuntos y una serie de Direcciones integradas, a su vez, por órganos inferiores y ejecutivos como Departamentos, Servicios y otras unidades.

Por otra parte, es también un rasgo común a estas Secretarías Generales el crecimiento controlado y el mantenimiento de un tamaño moderado en relación con el crecimiento exponencial del volumen y la complejidad de la actividad parlamentaria. La afirmación no hace sino reforzarse en la comparación con la Administración General del Estado o la Administración autonómica, en cuyo desarrollo institucional han participado decisivamente las respectivas Cámaras. Pero también es cierto que no cabe establecer seriamente una equiparación entre ambos niveles administrativos: la Administración parlamentaria no ejecuta la política recogida en el programa de los vencedores en las elecciones, sino que precisamente hace posible que en el Parlamento se confronten las políticas de todos los que han obtenido representación parlamentaria, sean mayoría o minoría. Su razón de ser es diversa. En el caso del Parlamento se trata de garantizar la realización material del principio democrático y representativo. En el de la Administración, estatal o autonómica, se trata de llevar a cabo todo un conjunto de políticas sectoriales.

Por esta misma razón se entiende que no se hayan extendido a la Administración parlamentaria, aunque ello no implique la despreocupación por el control sobre la creación de nuevos órganos, las tendencias limitadoras del crecimiento administrativo. Estas tendencias han sido esenciales en cualquiera de los planteamientos reformistas o, si se prefiere, de modernización de las Administraciones Públicas, aparecidos desde finales de los años ochenta del siglo XX. El *New Public Management* del Reino Unido o el *Reinventing Government* de los Estados Unidos, la *Renoveau du Service Public* en Francia o el *Neue Steuerungsmodell* de Alemania, resaltan de forma común la necesidad de combinar adecuadamente los principios de simplicidad y economía en el gasto público con el de eficacia a la hora de dotar a la Administración de unas dimensiones razonables. Cuestión que, como es fácil de imaginar, se relaciona de forma inmediata con las de la competitividad de la Admi-

---

del Senado aprobadas por Resolución de la Mesa de la Cámara de 12 de julio de 1995, también modificadas en distintas ocasiones, la última de ellas el 26 de julio de 2001 (*BOCG*, Senado, Serie I, núm. 261, de 13 de septiembre de 2001); y el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, cuya reforma global se aprobó por la Mesa en su sesión del día 8 de diciembre de 2001 (*BOAM*, núm. 126, de 4 de diciembre de 2001).

En materia de personal, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales cuyo texto refundido fue aprobado por acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado en reunión conjunta celebrada el 26 de junio de 1989 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 199, de 26 de julio de 1989, y Senado, Serie I, núm. 340, de la misma fecha). También se ha modificado en numerosas ocasiones, la última de ellas el 18 de diciembre de 2000 (*BOCG*, Cortes Generales, Serie B, núm. 20, de 2 de enero de 2001). Y el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid aprobado por el Pleno de la Cámara el 28 de noviembre de 2001 (*BOAM*, núm. 124, de 29 de noviembre de 2001).

nistración y el movimiento de privatizaciones, y no es ajena al correspondiente proceso de modernización iniciado en España a partir de 1992 [22].

Más afectada podría verse, en cambio, por estas últimas. Cabe plantearse también en el seno de la Administración parlamentaria, y así se ha hecho aunque de modo muy limitado a algunos servicios, la introducción de criterios de mercado, incluyendo la sustitución de actividades públicas por privadas en la operación de los servicios de la Administración Pública *(Contracting out)*, o la búsqueda por otros métodos de la eficiencia para hacer competitiva la prestación de los servicios públicos.

En particular, es aplicable la preocupación por el establecimiento de un sistema que garantice el nivel de calidad de los servicios administrativos. En la Administración General, la preocupación porque sean los ciudadanos los que señalen lo que esperan de ella ha dado lugar al movimiento de las denominadas «Cartas de los Ciudadanos» que, sobre todo, se han extendido en algunos países de la Unión Europea, llegándose incluso a hablar del derecho fundamental a la buena administración [23]. Y otro tanto se puede decir de la introducción de los stándares de calidad. En este terreno se ha llegado a la elaboración de un marco común de evaluación, conocido como CAF por sus siglas en inglés, que se concibe como una herramienta para que las Administraciones Públicas de la Unión Europea comprendan y utilicen las técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública [24].

---

[22] En una perspectiva comparatista pueden verse J. Rideau, *«La riforma amministrativa in Europa: a cura de Yves Mèny e Vincent Wright»*, Il Mulino, Bolonia, 1994; Sabino Cassese, «L'età delle riforme amministrativa», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, Milán, 2001, pp. 79 a 97; I. Pichardo Pagaza, «La globalización y la reforma de las Administraciones Públicas», en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 5, MAP, julio-diciembre 2000, pp. 41 a 53. En relación con otros países de nuestro entorno jurídico-político no incluidos en los anteriores, entre otros, Alain Stenmans, *La transformation de la fonction administrative en Belgique*, CRISP, Bruselas, 1999, y Paulo Otero, «Principales tendencias del Derecho de la organización administrativa en Portugal», en *Documentación Administrativa*, núms. 257/258, Madrid, mayo-diciembre de 2000, pp. 23 a 42.

Para el caso español pueden consultarse las aportaciones a los distintos Congresos y Seminarios sobre la materia, como *Reforma Administrativa*, Alcalá de Henares, INAP, 1986; *Jornadas para la modernización de las Administraciones Públicas* (julio de 1990), Cuenca, VIMP, MAP, Madrid, 1991; *VII Jornadas Parlamentarias. La modernización de las Administraciones Públicas,* febrero de 1992, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, entre otros. Así como las numerosas aportaciones doctrinales posteriores, valga por todas J. Rodríguez-Arana Muñoz, «Análisis global sobre la reforma administrativa», en *Documentación Administrativa*, núms. 646-647, INAP, Madrid, septiembre 1996, abril 1997, pp. 233 a 290; y «Sobre la reforma administrativa», en *Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, CGPJ e INAP, Madrid 1999.

[23] J. Söderman, «El derecho fundamental a la buena administración», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia,* núm. 214, julio-agosto 2001, pp. 8 a 14. En España tenemos un buen ejemplo en la Carta de los derechos de los ciudadanos ante la Justicia suscrita en el marco del Pacto de Estado por la Justicia y apoyada por todos los Grupos Parlamentarios a través de una Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 16 de abril de 2002 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 324, de 15 de marzo de 2002.)

[24] Véase «Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF. El Marco Común de Evaluación (common Assessment Framework)», *Documentos Pi i Sunyer*, núm. 11, Barcelona, diciembre, 2000. La cuestión ha atraído también la atención de nuestra doctrina; así, A. Muñoz Machado, *«La gestión de la calidad total en la Administración Pública»*, Díaz de Santos, Madrid, 1999; y L. Parejo Alfonso, «La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos», en *El Derecho Administrativo*

Se trata, pues, de conseguir el objetivo de la satisfacción de los destinatarios de los servicios públicos que en el caso de la Administración parlamentaria son, en primer lugar, los parlamentarios y, en último término, los ciudadanos. Sin duda, el mejor aval de esta Administración son, tanto en el caso de las Cortes Generales como en el de la Asamblea, los resultados de estos años de trabajo que conocen bien todos aquellos que se relacionan con el Parlamento y, sobre todo, quienes trabajan en él a quienes se dirigen los servicios de asesoramiento, información, documentación, reproducción de los debates, publicaciones, etc. Pero no puede olvidarse que la Administración parlamentaria ha de afrontar el reto de adaptarse a una actividad en constante aumento desde la aprobación de la Constitución y cuya complejidad es también creciente, demostrando, cada vez, la aparición de nuevas necesidades que exigen nuevas prestaciones. La obtención de los medios precisos será una condición necesaria; la colaboración entre las distintas Secretarías generales y el intercambio de experiencias, con toda seguridad también.

IV. CONCLUSIÓN

La separación competencial derivada del distinto nivel político y territorial en el que actúan hace que las coincidencias entre las Cortes Generales y la Asamblea de Madrid en el ejercicio de sus funciones no hayan sido muy abundantes. De todas las posibilidades previstas en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y los correspondientes Reglamentos, son contados los supuestos en que se ha dado esta conexión.

Por ejemplo, tan sólo se ha hecho uso de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución, que permite a las Asambleas de las Comunidades Autónomas remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley, en cuatro ocasiones. Es un número considerable si lo comparamos con aquellos casos en que, como La Rioja o la Región de Murcia, nunca han empleado este instrumento. En cambio, resulta bastante bajo en comparación con otras Comunidades Autónomas como Cataluña que han utilizado profusamente esta iniciativa legislativa, hasta el momento en más de veinte ocasiones. Madrid se sitúa en un lugar intermedio, como el País Vasco o Aragón, que han presentado, respectivamente, dos y tres iniciativas legislativas [25].

---

en el umbral del siglo XXI: homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo, t. II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 1949 a 1990.

[25] No obstante, es preciso reconocer que los resultados obtenidos tampoco han animado a la presentación de nuevas proposiciones de ley: dos de ellas fueron rechazadas en el trámite de toma en consideración, la Proposición de Ley sobre regulación de los beneficios fiscales aplicables al conjunto de las actividades que integran la organización y celebración en Madrid de la Ciudad europea de la Cultura en 1992 y la Proposición de Ley sobre creación del Parque Nacional del Monte de El Pardo; la Proposición de Ley de modificación del Anexo I de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial fue retirada; y la Proposición de Ley de modificación de la Ley 4/1980, de 10 de

En otros casos la participación legislativa ha sido más fructífera, como ha ocurrido con las iniciativas estatales referidas a la Comunidad Autónoma, por ejemplo, los proyectos de ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, que se tramitaron en 1997, para poner en marcha el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, y en 2002 para aplicar el nuevo modelo establecido por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y la Ley Orgánica 7/2001, de la misma fecha, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Y otro tanto cabe decir de las reformas del Estatuto de Autonomía operadas mediante Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo; la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo; y la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. En todos estos casos, y por exigencia de los artículos 147.3 de la Constitución y 64 del propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la propuesta de reforma requirió la aprobación por la Asamblea por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes mediante Ley Orgánica.

Por otro lado, las Cortes Generales han tenido, además, ocasión de conocer cuatro Convenios interautonómicos de los que también ha tratado la Asamblea, a quien, según el artículo 16.j) del Estatuto, le corresponde ratificarlos. Se trata del Convenio de colaboración entre las Comunidades de Castilla-La Mancha, Madrid y Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 22 de mayo de 1996; los Convenios de colaboración suscritos en 1998 con Castilla y León y Castilla-La Mancha, en materia de infraestructuras viarias en zonas limítrofes; y el Convenio suscrito con esta última Comunidad Autónoma en el año 2000 para la implantación de nuevos títulos de abono-transportes por el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid. En todos los casos fueron considerados convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas firmantes y que, por tanto, no requerían autorización de las Cortes, sino tan sólo su conocimiento.

Pero, dejando al margen estos supuestos, las relaciones de la Comunidad Autónoma con las Cortes han tenido lugar, más bien, a través del Ejecutivo autonómico, como ocurre con la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado en cuyas sesiones pueden intervenir los Consejos de Gobierno de aquéllas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello. Esta representación, de acuerdo con el artículo 56 bis.2 del Reglamento de la Cámara Alta, no precisa ser acreditada, si bien cuando se le confiere a más

---

enero, reguladora del Estatuto de Radiodifusión y Televisión, de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, y de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, reguladora de la televisión privada, caducó al finalizar la VI Legislatura.

de una persona para una misma sesión, para intervenir en distintos puntos del orden del día, deberá advertirse de ello con anticipación a la Mesa de la Comisión.

Sin embargo, puede afirmarse, a la vista de lo anterior, que la relación entre la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales ha sido mucho más estrecha que la que hayan podido tener éstas con cualquier otro Parlamento autonómico. Distintas razones de índole territorial y personal lo justifican. Además, con el transcurso del tiempo y el intercambio de experiencias políticas, existen también razones de mutua influencia que lo explican.

De cara al futuro de estas relaciones, quizá se pueda plantear alguna mejora en el funcionamiento de aquellos mecanismos que permiten la participación de la Asamblea en la función legislativa del Estado o, mediante la correspondiente reforma del Senado, un fortalecimiento de la posición de los Parlamentos autonómicos respecto a la actividad de la Cámara de representación territorial.

Pero, al margen de estas posibilidades en las que ha de intervenir necesariamente un juicio político de oportunidad, es posible sostener la conveniencia de mantener un nivel de comunicación y conocimiento recíprocos como el actual, ya que sólo puede redundar en beneficio de ambas instituciones.

Alfonso Cuenca Miranda *

Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. DERECHO COMPARADO.—III. REGULACIÓN DE LOS SENADORES AUTONÓMICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.—IV. FUENTES AUTONÓMICAS DE REGULACIÓN.—V. DESIGNACIÓN.—5.1. Número de Senadores.—5.2. El aseguramiento de una adecuada representación proporcional.—5.3. Elegibilidad e incompatibilidad.—5.4. Procedimiento de designación.—VI. DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS SENADORES DESIGNADOS.—VII. ESTATUTO DE LOS SENADORES DEL 69.5 CE.—7.1. El mandato: características.—7.2. Adquisición de la condición de Senador.—7.3. Derechos y deberes.—7.4. Pérdida.—VIII. EFECTOS EN EL SENADO DE LA INTEGRACIÓN Y CESE DE LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA.—8.1. Efectos de la incorporación.—8.1.1. Efectos en los órganos de la Cámara.—8.1.2. La incorporación a los Grupos Parlamentarios.—8.2. Efectos de la pérdida de su condición por los Senadores designados.—IX. SIGNIFICACIÓN DE LOS SENADORES DESIGNADOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SENADO.—X. LOS SENADORES AUTONÓMICOS Y LA REFORMA DE SENADO.

I. INTRODUCCIÓN

Transcurridos casi veinticinco años desde la aprobación de nuestra Carta Magna no cabe duda de que una de las principales transformaciones introducidas por aquélla en nuestro sistema político —hasta el punto de que se puede hablar de una auténtica «revolución autonómica»— fue la descentralización político-administrativa operada por el constituyente español. Se trató de una revolución calculada e improvisada. Calculada, por cuanto que entre nuestros constituyentes era sentida como una necesidad inaplazable la de articular una distribución territorial del poder. Improvisada, por cuanto que los mecanismos diseñados por el Título VIII de nuestra Constitución marcaban un inicio pero no un final. El resultado —con ciertas sombras, eso sí— puede considerarse satisfactorio a día de hoy, sobre todo si se tiene en cuenta precisamente la indefinición existente hace ahora cinco

* Letrado de las Cortes Generales.

lustros. La creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas bien puede considerarse un éxito, una revolución territorial «pacífica» realizada hasta el momento sin grandes estridencias. Al margen de casos muy específicos que ponen sombras en la viabilidad futura del modelo patrio, ha de calificarse la experiencia autonómica positivamente. Cuestión distinta es la de si conviene hacer un alto en el camino, mirar atrás, recoger frutos, y asentar lo conseguido, dotando de una mayor definición y estabilidad a nuestro sistema de distribución territorial del poder.

García Pelayo, en su estudio sobre los sistemas políticos comparados, señalaba como ejemplo de las relaciones de inordenación de las estructuras territoriales en los Estados compuestos la integración en las Cámaras altas estatales de miembros designados por dichas estructuras. El artículo 69.5 de la Constitución es un ejemplo de ello. El Senado español, pues, cuenta en su misma entraña, con un elemento autonómico cuya virtualidad de cara al futuro ha sido señalada por numerosos autores. Así, Recoder de Casso manifestaba en 1980 la importancia que dichos Senadores podrían tener como embrión de lo que habría de ser en un futuro nuestra Cámara alta. Y es que la figura de tales Senadores aparece íntimamente ligada a la suerte de tal Cámara, cualquier reforma del Senado afectará significativamente (para mal o para bien) a tales Senadores. El «malestar endémico» que desde su creación ha afectado al Senado español ha visto en la potenciación de los Senadores del 69.5 CE el maná solucionador de todos los males. Tiempo (y espacio) habrá en el presente artículo de aclarar malentendidos, de disipar y, a la vez, de alentar esperanzas. Para todo ello (y constituirá la parte principal de nuestra exposición) es fundamental el conocer cuál ha sido la regulación y significación de tales Senadores en nuestra ya amplia experiencia constitucional.

II. DERECHO COMPARADO

La mayoría de las Cámaras altas subsistentes en la actualidad tienen un componente y una *ratio* territorial. La concepción clásica británica de la segunda Cámara como órgano de reflexión (o enfriamiento en su versión más conservadora, perceptible en diversas etapas del constitucionalismo galo o hispano) se encuentra hoy en crisis. Se afirma mayoritariamente que las segundas Cámaras han de tener una especificidad territorial no sólo en sus funciones, sino también, o al menos, en su composición. Si, como afirma el artículo 69.1 de la Constitución Española, el Senado es una Cámara de representación territorial, conviene repasar someramente los modelos existentes en Derecho comparado para articular dicha representación.

En los Estados Federales la representación territorial en la Cámara alta se articula del siguiente modo:

1) Elección por sufragio universal directo de la población de los Estados miembros. Así sucede en Estados Unidos desde la aprobación de la XVII Enmienda en 1910, eligiéndose dos Senadores por Estado.

2) Elección por las asambleas legislativas de los Estados miembros. Tal es el caso de Austria (arts. 34 y 35 de la Constitución Federal). En dicho país para el cálculo de la representación de cada Land en el Consejo Federal se combina el principio aritmético y el geométrico. El Land con mayor población designa un máximo de 12 miembros del Consejo. El resto envía tantos miembros como corresponde a la proporción existente entre su propia cifra de población y la del Land más poblado, con un mínimo de tres miembros. Las dietas de los Länder han de respetar en la designación el principio proporcional, garantizando un puesto al menos a la segunda fuerza política con mayor número de escaños. Los miembros del Consejo Federal han de tener la condición de elegibles para la Dieta del Land que los ha de designar, pero se prohíbe la acumulación de actas. Por otra parte, las dietas de los Länder no pueden impartir instrucciones a los miembros del Consejo Federal.
3) Elección por los Gobiernos de los Estados. Es el caso prototípico del Bundesrat alemán, en el que a cada Land corresponde de 3 a 5 miembros de acuerdo con su población (art. 51 de la Ley Fundamental de Bonn). Son elegidos por los Gobiernos de los Länder de entre sus miembros, estando sometidos a las instrucciones del Gobierno del Land respectivo y debiendo ser unitario el voto de la delegación o representación del Land.
4) Elección conforme a procedimientos diferentes, según la legislación de cada uno de los Estados. Es el caso de Suiza, en donde se deja libertad a los Cantones para la regulación de la elección de sus representantes en el Consejo de los Estados. Actualmente todos los Cantones establecen la elección popular (a cada Cantón le corresponde un número de Senadores proporcional a su población).
5) Integración a través de diversas vías. Es el caso del Senado belga diseñado por la Constitución de 1993. Se compone de 40 Senadores de elección popular (25 neerlandófonos y 15 francófonos), de 21 Senadores designados por los Consejos de Comunidad entre sus miembros (10 por el consejo flamenco, 10 por el de la francesa y 1 por el de la germanófona), y de 10 cooptados por los anteriores (6 neerlandófonos y 4 francófonos). Junto a estos Senadores subsisten los Senadores por derecho propio.

A mitad de camino entre el Estado centralizado y el Estado Federal nos encontramos con el Estado regional italiano. Los Senadores (salvo los natos) son elegidos por sufragio popular, con la región como circunscripción, correspondiendo a cada región un número de Senadores proporcional a su población (con un mínimo garantizado de siete Senadores, salvo para Molise y Aosta).

Como puede observarse, el modelo al que más se asemeja el Senado español es al belga (con algunas diferencias obvias, como las referidas a las comunidades lingüísticas).

III. REGULACIÓN DE LOS SENADORES AUTONÓMICOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El artículo 69.5 CE establece: «Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.»

Se ha señalado que el actual artículo 69.5 CE es lo que quedó del naufragio del artículo 60 del Anteproyecto de Constitución propuesto inicialmente por la Ponencia (Sevilla Merino). Concretamente, se disponía la elección de los Senadores por las Asambleas legislativas de los territorios autónomos entre sus miembros a razón de diez Senadores por cada territorio y uno más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil, con tope proporcional máximo entre los distintos territorios (asimismo, se establecía que el Congreso podría elegir hasta veinte Senadores entre personas que hubieran prestado servicios eminentes a la vida cultural, política, económica o administrativa de España). La frustración final de esta composición ha provocado, en opinión de Fernández Segado, la configuración de un Senado de naturaleza híbrida, por incluir diversas representaciones, la autonómica y, sobre todo, la provincial. El hecho de que sólo la quinta parte de los Senadores tengan una base autonómica ha sido criticado por diversos autores, por entenderlo contradictorio con la afirmación realizada en el apartado 1.º del artículo 69: la naturaleza territorial del Senado. En descargo del constituyente puede afirmarse con Recoder de Casso que lo cierto es que *ab initio* no era posible saber cuántas Comunidades Autónomas iban a existir y ni siquiera si todo el territorio nacional estaría dividido en Comunidades Autónomas.

Junto con la regulación constitucional, la ordenación del régimen jurídico de los Senadores de designación autonómica también tiene otras fuentes de carácter estatal o general. Así, el Reglamento del Senado contiene preceptos específicos dedicados a este tipo de Senadores. Asimismo, ha de subrayarse la sujeción de los mismos a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985 en determinados aspectos, tal y como tendremos ocasión de señalar más adelante.

IV. FUENTES AUTONÓMICAS DE REGULACIÓN

El artículo 69.5 de la Constitución realiza una remisión general a los Estatutos de Autonomía para la determinación de la designación de los Senadores autonómicos. Con la notable excepción del Estatuto catalán, que desde un principio contenía una regulación detallada en la materia, la mayoría de Estatutos de Autonomía realizaron una regulación muy genérica y sucinta, remitiéndose para la articulación del procedimiento de designación a leyes

autonómicas o a los Reglamentos de las Asambleas. Incluso en determinados casos (Comunidad Valenciana y Navarra) ni siquiera se efectuaba dicha remisión, sin establecerse en el Estatuto concreción alguna sobre el procedimiento u otro extremo. Recoder de Casso (en referencia al Estatuto vasco) criticó el incumplimiento del mandato constitucional de establecer el procedimiento de designación al que se refiere el artículo 69.5 CE, mediante la pura remisión a una ley posterior, entendiendo que la Constitución obligaba a concretar. Elizalde Pérez, por su parte, considera que en este punto se ha producido una auténtica mutación constitucional. En todo caso, el Tribunal Constitucional avaló la remisión a la legislación autonómica y la parquedad estatutaria en la Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, siempre que la ley «se mueva dentro de los límites que resultan de una conexión con el carácter específico de su designación».

La regulación autonómica en materia de Senadores designados se completa con las leyes específicas aprobadas en la materia (País Vasco, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha, Castilla y León) y con la regulación contenida en los Reglamentos de las Asambleas (Cataluña, Galicia, Andalucía, Aragón, Navarra, Extremadura, Madrid). Sobre cuál era la fuente indicada para completar la regulación estatutaria se ha producido un debate doctrinal. Así, una serie de autores (Asensi Sabater, Sevilla Merino) se manifiestan a favor de la idoneidad de la ley, por cuanto que las posibilidades de ordenación vía reglamentaria son más limitadas, ya que los Reglamentos sólo podrían contemplar las técnicas concretas de elección, y por cuanto que la ley puede incorporar técnicas que permitieran una mayor vinculación de estos Senadores con las Cámaras de origen. Por contra, otros autores (García Escudero, Sáinz Arnáiz) defienden la regulación vía Reglamento de Asamblea por entender que se trata de un contenido propio del Derecho parlamentario.

V. DESIGNACIÓN

5.1. Número de Senadores

El artículo 69.5 establece que las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes.

En primer término, debemos señalar que no se sigue aquí el criterio propio de la estadística de computar las fracciones superiores a 0,5 como 1, sino que en todo caso es necesario que se llegue o se supere el millón de habitantes adicional para obtener un escaño más.

Por otra parte, se plantea la cuestión relativa a la determinación de la población de la Comunidad Autónoma, ligada a la del momento al que el cómputo de dicha población debe venir referido. El artículo 165.4 Ley Orgánica de Régimen Electoral General despeja muchas dudas al respecto al disponer que «a efectos de dicha designación el número concreto de Senadores que corresponda a cada Comunidad Autónoma se determinará toman-

do como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado». Según el artículo 1.1 de la Ley 70/1980, de 16 de diciembre, compete al Instituto Nacional de Estadística la formación del censo de población, que habrá de llevarse cada diez años, concretamente los años terminados en 1, con referencia a una fecha comprendida entre el 1 de marzo y el 31 de mayo. De otro lado, el artículo 3 de dicha Ley establece que todos los Ayuntamientos formarán sus padrones municipales cada cinco años, rectificándolos anualmente. El padrón se formará los años terminados en uno y en seis. En el Informe de 8 de octubre de 1987, emitido a instancias de la Presidencia del Senado, el Instituto Nacional de Estadística concluyó que las cifras del padrón podían considerarse como censo de población, pudiendo aplicarse, por tanto, para la determinación del número de Senadores. El organismo mencionado se apoyaba para ello en la similitud de las operaciones realizadas para la formación del censo y el padrón y, especialmente, en el tenor del RD 452/1987, que establece que las cifras del padrón, una vez publicadas adquieren validez oficial a todos los efectos, estimándose que sustituyen a las del censo.

Un aspecto que ha sido criticado (entre otros, por Fernández Segado) es el hecho de que el censo (o padrón) que deba tenerse en cuenta sea el último publicado antes de las elecciones al Senado, lo que motiva que en numerosas ocasiones la designación de nuevos Senadores por una Comunidad Autónoma se haga en función de un censo que no es el último publicado, sino el último publicado con anterioridad a las últimas elecciones para el Senado (y que, por lo tanto, no refleja la población real de una Comunidad Autónoma).

Por lo que respecta al órgano que ha de fijar el número de Senadores que corresponde designar a una Comunidad Autónoma, en numerosas Comunidades Autónomas está previsto que la determinación se efectúe por la Mesa. La mayoría de autores (García-Escudero y Fernández Segado, entre otros) defiende que únicamente puedan hacerlo el Senado, el Instituto Nacional de Estadística o la Junta Electoral Central (así, este último órgano respondió, el 13 de marzo de 1991, a una consulta en tal sentido elevada por la Mesa del Senado). En la Comunidad Autónoma de Madrid nos encontramos con una fórmula específica, establecida en el artículo 225, apartados 1 y 2, del Reglamento de la Asamblea. El apartado 1.º establece que «constituida la Asamblea, el Presidente recabará de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid certificación acreditativa del censo de población vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado a efectos de la designación de Senadores en representación de la Comunidad de Madrid», añadiendo el apartado 2.º que «revisada la certificación correspondiente, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fijará el número de Senadores que corresponda designar...».

5.2. El aseguramiento de una adecuada representación proporcional

Recoder de Casso planteaba la duda de si la proporcionalidad a tener en cuenta era la correspondiente a la importancia de los Grupos Parlamentarios existentes en la Asamblea de la Comunidad Autónoma o a la fuerza electoral de cada partido (número de votos en las elecciones autonómicas). La disfuncionalidad que la segunda de las interpretaciones acarrearía ha llevado a la doctrina a descartar dicha solución, como de hecho ha confirmado la regulación estatutaria autonómica. Por otra parte, a diferencia de lo que establecía inicialmente el texto de la Ponencia constitucional, se entiende que no ha de asegurarse la representación proporcional de los diversos territorios de la Comunidad Autónoma, toda vez que además ello no sería posible dado el exiguo número de Senadores designados.

En relación con la elección de un concreto sistema proporcional, ha de señalarse que las Comunidades Autónomas cuentan con plena libertad al respecto. Así, de diversas Sentencias del Tribunal Constitucional (SS 40/1981, de 18 de diciembre; 75/1985, de 21 de junio; 4/1992, de 13 de enero, entre otras) se desprende que se cumple la exigencia de proporcionalidad siempre que se evite la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario, no pretendiendo el artículo 69.5 introducir un sistema puro de proporcionalidad, sin desviaciones de la correlación exacta entre el número de votos y el de escaños. Algunas Comunidades Autónomas han establecido la regla D'Hont para la determinación de los Senadores que corresponden a cada grupo. En otras, no existe norma al respecto. En relación con ello cabe recordar que el Tribunal Constitucional (Sentencia 4/1992, de 13 de enero), precisamente ante un recurso planteado frente a una decisión de la Mesa de la Asamblea de Madrid, señaló que en ausencia de imposición normativa de una regla determinada, no puede considerarse de aplicación supletoria obligatoria la regla D'Hont, y consiguientemente avaló la decisión de la Mesa de atenerse a otra regla de proporcionalidad en la atribución de los restos.

5.3. Elegibilidad e incompatibilidad

A los Senadores Autonómicos, tal y como ha confirmado nuestro Tribunal Constitucional, les son plenamente aplicables las causas generales de incompatibilidad e inelegibilidad que para los Senadores establecen la Constitución (arts. 70 y 67) y la LOREG (arts. 6 y 154). Ahora bien, las Comunidades Autónomas podrán establecer requisitos adicionales, siempre y cuando los mismos no sean discriminatorios. Así, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, a propósito del artículo 28.a) del Estatuto de Autonomía Vasco que establece la exigencia de la condición política de vasco para poder ser designado Senador autonómico, declaró que el proceso de acceso de los Senadores de las Comunidades Autónomas pre-

senta una especificidad propia que justifica que éstas puedan establecer requisitos adicionales.

Los principales requisitos de elegibilidad que han establecido las Comunidades Autónomas respecto a los Senadores designados son dos:

1) Tener la condición de diputado autonómico. Así ocurre en los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Extremadura y Madrid y también en las leyes autonómicas correspondientes de Aragón y La Rioja. En otras Comunidades Autónomas en las que inicialmente se exigió tal condición se ha eliminado recientemente dicho requisito: Castilla-La Mancha, Baleares y Castilla y León. En Canarias recientemente se ha establecido que la aceptación de la designación comporta la renuncia a la condición de diputado.
2) Reunir la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma (es decir, tener la vecindad administrativa en un municipio de la Comunidad Autónoma). Así lo exigen las leyes correspondientes de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Asturias, Murcia y Valencia y el Reglamento de la Asamblea de Navarra. Otras Comunidades exigen este requisito indirectamente, al vincular la posibilidad de designación con la de ser miembro de la Asamblea Legislativa, por cuanto que para ser diputado autonómico se exige la condición de miembro de la Comunidad Autónoma (Cataluña, Aragón, Andalucía). La Comunidad Autónoma de Madrid se insertaría en este último grupo al exigirse por la Ley de la Comunidad 11/1986 para poder ser elegido como diputado en la Asamblea tener la condición política de miembro de la Comunidad Autónoma.

Las Comunidades Autónomas podrán establecer asimismo causas adicionales de incompatibilidad (así lo admitió expresamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1981). En numerosas Comunidades Autónomas se establece la incompatibilidad de la condición de Senador designado con la de Presidente o miembro del Gobierno de la Comunidad, bien de manera expresa (País Vasco), bien de manera tácita al prohibirse a tales cargos realizar otras funciones públicas (además de las del cargo) que no sean las de diputado autonómico (Cataluña, Aragón, Valencia, Navarra, Asturias, Extremadura, Andalucía, Galicia, Baleares, Canarias y Madrid).

5.4. Procedimiento de designación

En las Comunidades de La Rioja, Aragón, Valencia y Extremadura se establece por la Mesa el número de Senadores que corresponde designar. En Murcia la Mesa debe oír a la Junta de Portavoces y la fijación se realizará al final del procedimiento. En Navarra se requiere acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces. En Madrid, como hemos señalado, corresponde a la Mesa la fijación, debiendo comunicarlo a la Junta.

Posteriormente se suele realizar la distribución de los Senadores a designar entre los Grupos Parlamentarios, distribución realizada por la Mesa de

acuerdo con la Junta de Portavoces (en Madrid sólo la Mesa). En Canarias es el Pleno quien debe pronunciarse sobre la propuesta realizada por la Mesa y la Junta de Portavoces.

Por lo que respecta al plazo de presentación de candidaturas un buen número de Comunidades Autónomas establece el de veinte días a partir de su apertura por el Presidente o la Mesa. En La Rioja es de diez días y en Aragón de treinta. El plazo más breve es el de Extremadura, cuarenta y ocho horas. En la Comunidad Autónoma de Madrid corresponde a la Mesa establecer el plazo para la presentación. Así lo dispone el artículo 224.2 del Reglamento de la Asamblea, que establece además que los Grupos Parlamentarios realizarán sus propuestas mediante lista ordenada, añadiendo el apartado 3.º que los escritos de propuesta se presentarán acompañados de la declaración de aceptación de los candidatos.

Algunas Comunidades Autónomas prevén el control de incompatibilidades (País Vasco, La Rioja, Asturias, Aragón, Valencia y Castilla y León), correspondiendo el mismo a la Comisión competente, con la excepción de Castilla y León, donde corresponde al Presidente.

En relación con la elección por el Pleno podemos señalar lo siguiente:

a) En algunas Comunidades Autónomas se establece la necesidad de convocatoria específica (País Vasco, Navarra, Galicia, Valencia, Aragón y Extremadura). En cuanto a Madrid, el apartado 5 del artículo 252 del Reglamento de la Asamblea dispone que la votación deberá celebrarse en el plazo máximo de un mes desde la sesión constitutiva de la Asamblea.
b) La votación es secreta, por papeletas en las que se incluye un único candidato (País Vasco, Navarra, La Rioja, Cantabria, Aragón, Valencia, Murcia y Castilla-La Mancha) o conjunta para la totalidad de los candidatos propuestos (Madrid, Castilla y León, Canarias).
c) En determinadas Comunidades Autónomas se exige mayoría cualificada, al menos en primera votación (País Vasco, Cantabria, Baleares, Castilla y León y Castilla-La Mancha).
   En algunos casos se prevé la proclamación de los Senadores designados (Valencia, Asturias, Castilla y León, Aragón, País Vasco, La Rioja, Murcia) y la comunicación al Senado (Cantabria, La Rioja, Valencia, Murcia y Madrid).

Finalmente, ha de recordarse que la expedición de las credenciales de los Senadores del 69.5 corresponde a la Cámara designante y no a las Juntas Electorales Provinciales (como ocurre con el resto de Senadores). Se atribuye a la Mesa (País Vasco, La Rioja, Asturias, Aragón, Baleares, Murcia, Castilla y León, Castilla-La Mancha), al Presidente (Madrid y Valencia) o al Secretario de la Asamblea (Cantabria).

VI. DURACIÓN DEL MANDATO DE LOS SENADORES DESIGNADOS

Abordamos este tema separadamente (habría de incluirse dentro de la pérdida del mandato en el apartado correspondiente al Estatuto de los Senadores autonómicos) por su importancia y, por qué no decirlo, por su complejidad (al menos hasta fechas recientes). El apartado 6 del artículo 69 de la Constitución establece que «el Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de disolución de la Cámara». La utilización por el constituyente del término «elección» plantea dudas sobre la aplicación de este artículo a los Senadores designados. El Tribunal Constitucional señaló en su Sentencia 40/1981 que «en aras de la igualdad de todos ellos (los Senadores) una vez elegidos o designados, hay que atribuir también a los Senadores del apartado quinto un mandato de cuatro años». Con todo, como constatara Fernández Segado, tal igualdad en cuanto a la duración del mandato quiebra desde el momento en que se admite (el propio Tribunal Constitucional así lo estableció en su Sentencia 40/1981) como opción constitucional legítima la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea autonómica designante. Y, como añade García-Escudero, en muchos casos quiebra también lo establecido en el inciso primero del apartado 6.º del artículo 69 CE, pues habrá Senadores designados al comienzo de la legislatura autonómica que no serán designados de nuevo tras las elecciones al Senado, con lo que su mandato habrá sido inferior a cuatro años.

La regulación autonómica ha establecido en la mayoría de los casos una duración del mandato vinculada a la duración de la Asamblea (bien directamente o indirectamente, a través de la exigencia de la condición de diputado autonómico). Ello fue objeto de numerosas críticas. Así, Punset señala que la interdicción del mandato imperativo obliga a que los Senadores designados no cesen sino únicamente al término de la legislatura del Senado. Del mismo criterio es Recoder de Casso, para quien lo más correcto sería ligar estrictamente el mandato representativo a la duración de la Cámara llamada a acoger esa representación, con independencia de las vicisitudes particulares de las Asambleas autonómicas.

Pero la vinculación entre el mandato de los Senadores designados y el de la Asamblea autonómica no supone, ni mucho menos, que a tales Senadores no les sea aplicable como causa de extinción del mandato la disolución o el fin de la legislatura en el Senado. El efecto fundamental de la disolución parlamentaria es la finalización del mandato, frente a lo cual no cabe excepción alguna (salvo en lo que respecta a los miembros de la Diputación Permanente de la Cámara disuelta). Así lo confirmó respecto a los Senadores de designación autonómica el Tribunal Constitucional en la ya reiterada Sentencia 40/1981. Otra cuestión es que los Estatutos de Autonomía o leyes autonómicas hayan establecido que los Senadores designados puedan continuar siéndolo tras la elección de un nuevo Senado, asegurando así un mandato total de cuatro años. El Tribunal Constitucional considera idónea esta

solución (STC de 18 de diciembre de 1981), introducida primitivamente por el País Vasco en la Ley 14/1981, en cuanto posibilita la igual duración del mandato de todos los Senadores. Así, el artículo 6 de dicha Ley establece que «en el supuesto de que la legislatura del Senado concluyese por cualquiera de las causas establecidas por la Ley, los nuevos Senadores a designar por el Parlamento vasco deberán ser los mismos que hubieren sido elegidos por éste y continuarán en su mandato hasta finalizar la legislatura del Parlamento vasco». Comunidades Autónomas que también exigen que la nueva designación recaiga sobre las mismas personas son Asturias, La Rioja, Murcia, Aragón, Valencia, Navarra, Baleares, Castilla y León y Madrid. En unos casos es necesario proceder a una nueva designación por la Asamblea (País Vasco, Asturias) y en otros basta con la expedición directa de la nueva credencial por la Mesa (La Rioja, Aragón, Navarra, Castilla y León, Murcia). En el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, el artículo 224.3 del Reglamento de la Asamblea dispone que en el supuesto de extinción del mandato del Senado, al concluir la legislatura o ser disuelta la Cámara, los Senadores designados se entenderán confirmados, añadiéndose que, a tal efecto, la Mesa declarará formalmente la renovación de la designación y el Presidente expedirá nuevas credenciales en su favor y notificará al Senado la renovación de la designación.

Pero, junto a la extinción del mandato por fin de la legislatura en el Senado, tal y como se ha indicado anteriormente, la normativa autonómica suele establecer como causa de finalización del mandato la disolución de la propia legislatura autonómica o la pérdida de la condición de miembro de dicha Asamblea, aunque en una mayoría de Comunidades se ha establecido que los diputados autonómicos que sean Senadores prorrogarán sus funciones hasta la constitución de la nueva Asamblea o la designación de los nuevos Senadores (País Vasco, Navarra, Asturias, La Rioja, Baleares, Valencia, Murcia, Cataluña, Aragón, Castilla y León).

En el caso de las Comunidades Autónomas que no han establecido tal prórroga se plantea si la condición de miembros de la Diputación Permanente de la Asamblea legislativa permite la continuidad en la condición de Senador de designación autonómica. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1989 señaló que el nombramiento como miembro de la diputación permanente «y consiguiente prórroga en las funciones de diputado lo es a esos exclusivos efectos, cesando en cualquier caso, cuando se constituye la nueva Cámara». En Andalucía se entiende que todos los Senadores designados, miembros o no de la Diputación Permanente, pierden su condición de tales al concluir el mandato del Parlamento. Sin embargo, otras Comunidades Autónomas (Aragón, Baleares) admiten el mantenimiento en su condición de Senadores autonómicos cuando sean miembros de la Diputación Permanente de las Asambleas autonómicas. Esta última interpretación debe rechazarse: en primer término, por cuanto que de admitirse entrañaría la posibilidad de que por unos meses la representación de la Comunidad Autónoma en el Senado (con todos los matices que requiere esta afirmación, derivados del art. 66.1 CE) no sería proporcional a la importancia de las

fuerzas políticas de la Asamblea, pues sólo continuarían siendo miembros de la Cámara Alta aquellos Senadores autonómicos miembros de sus respectivas Diputaciones Permanentes; por otra parte, la *prorrogatio* únicamente permite la realización de las funciones propias de la Diputación Permanente y no otras de carácter sustancial, como es el caso de la representación en el Senado.

Con todo, las dudas planteadas se resuelven en la práctica en función del criterio adoptado por la Mesa del Senado en relación con la comunicación a la que se refiere el artículo 18.f) del Reglamento del Senado, que dispone que los Senadores designados cesarán cuando así proceda y se comunique por las Asambleas. En numerosas ocasiones las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas comunican el cese en la condición de Diputado autonómico con posterioridad a la fecha efectiva en la que se produce (así, por ejemplo, una vez celebradas las elecciones autonómicas) para evitar vacíos en la representación el Senado. La Mesa de la Cámara Alta considera como fecha del cese el de la recepción de la comunicación de la Asamblea, salvo en el caso de que ésta señale la fecha de la designación de los nuevos Senadores autonómicos, en cuyo caso se considera que el cese se produjo el día anterior a aquélla. Como indica Recoder de Casso, si bien con esta interpretación del artículo 18.f) RS se hace prevalecer lo adjetivo sobre lo sustantivo, lo cierto es con ello se asegura una continuidad en la representación de la Comunidad Autónoma todo el tiempo de la legislatura. Alba Navarro considera que la solución mantenida por la Mesa del Senado es la única posible, pues carece de sentido convertir al Senado en una Asamblea fiscalizadora y atenta al cumplimiento de una normativa, como la autonómica, que tiene otros garantes preferentes.

Llegados a este punto, conviene recapitular y realizar, siguiendo a García-Escudero, una clasificación de los distintos supuestos en relación con la duración del mandato de los Senadores designados:

a) Vinculación de los Senadores designados a la legislatura del Senado: Galicia, y en menor medida Cantabria, en cuanto que se establece como causa de extinción del mandato el cese en la condición de Diputado autonómico (La Rioja, Castilla-La Mancha y Canarias establecieron en un primer momento también la vinculación del mandato al de las Cortes Generales, si bien posteriormente se ha establecido la vinculación exclusiva con la legislatura autonómica).
b) Vinculación del mandato a la legislatura autonómica: en el País Vasco, Navarra, Asturias, La Rioja, Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia y Castilla y León no se precisa de nueva elección tras la disolución del Senado o designan a los mismos Senadores y se establece la prolongación del mandato de los Senadores autonómicos hasta la designación de los nuevos Senadores autonómicos; en Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura en algunas ocasiones se ha procedido a una nueva elección tras la disolución del Senado y no se establece la prolongación del mandato.

c) Vinculación del mandato a la condición de Diputado autonómico: Cataluña y Aragón mantienen la prolongación del mandato hasta la constitución de la nueva Cámara, mientras que en Andalucía no. En Madrid, el artículo 224.1.b) del Reglamento de su Asamblea dispone que la pérdida de la plena condición de Diputado por cualquiera de las causas contempladas en el artículo 14 de este Reglamento conllevará en su caso la pérdida de la condición de Senador designado, lo que a tales efectos se comunicará por el Presidente de la Asamblea al Senado. El apartado 2 del artículo 224 añade que en caso de extinción del mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea, los Senadores designados continuarán en sus funciones, mientras conserven la plena condición de Diputado, hasta la designación de aquellos que deban sustituirles.

VII. ESTATUTO DE LOS SENADORES DEL 69.5 CE

7.1. El mandato: características

No puede hablarse estrictamente de una representación de las Comunidades Autónomas por los Senadores del artículo 69.5 CE. El artículo 66.1 CE establece que las Cortes Generales representan al pueblo español, y a tales efectos no puede hacerse distinción alguna entre los miembros de la Cámara Alta. Sí puede afirmarse, en cambio, que los Senadores del artículo 69.5 tienen una cierta representatividad territorial, pero en modo alguno representan a las Comunidades Autónomas y menos aún actúan como mandatarios de las Asambleas legislativas de aquéllas, en cuanto que el artículo 67.1 de la Constitución prohíbe tajantemente la imperatividad del mandato.

Siguiendo a García-Escudero, pueden señalarse tres consecuencias de lo acabado de afirmar en relación con los Senadores mencionados en el artículo 69.5 CE:

1.º Ausencia de instrucciones o indicaciones de voto por parte de la correspondiente Asamblea Legislativa autonómica. El artículo 67 CE cierra el paso a una posible configuración de la relación semejante a la existente en el Bundesrat alemán. Los Senadores designados son enteramente libres a la hora de emitir su voto y, en general, de ejercer sus funciones parlamentarias. Con todo, no han faltado supuestos conflictivos: es el caso de una Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas sobre «actuación de los Senadores valencianos en defensa de las competencias de la Generalitat en materia de Régimen Local», de 21 de noviembre de 1984, por la que se instaba a los Senadores valencianos (a todos) a actuar en una determinada dirección en la tramitación del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local. En favor de la admisibilidad de estas instrucciones se manifestaron en un primer momento Arbós y Aja, aunque este último haya matizado posteriormente su postura.

2.º Carencia de relación de responsabilidad entre el Parlamento designante y los Senadores designados. El artículo 15 de la Ley valenciana 3/1988 establece que las Comisiones pueden solicitar, con el acuerdo del Presidente de las Cortes, la comparecencia de los Senadores designados para que informen sobre temas relacionados con su actividad parlamentaria. Por su parte, el artículo 127 del Reglamento del País Vasco dispone que el Pleno podrá solicitar de los Senadores representantes del País Vasco cuantos informes pudieran interesar a la Comunidad, en relación con su gestión en el Senado de las Cortes Generales del Estado. A pesar de la existencia de estas disposiciones entendemos con García-Escudero que en tales supuestos no puede hablarse de una relación de control, teniendo las comparecencias una finalidad meramente informativa, si bien es cierto que la práctica parlamentaria nos enseña que el deslinde entre ambas funciones entraña indudables dificultades.

3.º Irrevocabilidad de la designación. De acuerdo con la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional (STC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, entre otras), en su interpretación del artículo 67.1 y 23 de la Constitución, el mandato es irrevocable, afirmación frente a la que no cabe excepción alguna, ni siquiera la sustentada en la relación especial que media entre las Asambleas Legislativas autonómicas y los Senadores que designan. García-Escudero contempla con preocupación la posibilidad de que tras la disolución del Senado, en aquellas Comunidades en que se procede a una nueva designación se elija a Senadores distintos de los anteriores Senadores designados, lo que tendría efectos semejantes a la revocación, posibilidad, sin embargo, en la que el Tribunal Constitucional parece no observar vulneración alguna de nuestra Carta Magna (STC 149/1990, de 1 de octubre). Por otra parte, si bien la irrevocabilidad del mandato es la tesis mayoritaria en nuestra doctrina, no faltan autores que, como Asensi Sabater y Sevilla Merino, defienden la revocabilidad de los Senadores del artículo 69.5 CE por entender que no es extraña en el Derecho español la revocación en las elecciones de segundo grado, apoyada por el empleo por el constituyente del término «designación», y por la facilidad de concreción del cuerpo electoral en el supuesto de los Senadores de designación autonómica (para dichos autores la prohibición de revocación se basa más en la dificultad general existente en tal aspecto que en posibles vulneraciones de los derechos fundamentales).

7.2. Adquisición de la condición de Senador

Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas deberán presentar su credencial ante la Secretaría General, credencial expedida por el órgano correspondiente de la Asamblea de la Comunidad Autónoma, tal

y como señala el artículo 1.2 del Reglamento del Senado. El hecho de que las Asambleas autonómicas expidan las credenciales inmediatamente después de las elecciones, o incluso antes, motiva que generalmente la Presidencia del Senado sea ocupada al inicio de su sesión constitutiva por un Senador de designación autonómica (al ser el primero en presentar la credencial). Por otra parte, ha de señalarse que la Mesa de la Cámara Alta podrá inadmitir aquellas credenciales (incluidas las expedidas por las Asambleas) que cuenten con irregularidades manifiestas.

En cuanto al juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, necesario para la perfección de la condición de Senador, la Mesa del Senado no admitió la presentación por parte de los Senadores designados por Cataluña el 26 de julio de 1988 de un documento en el que el Presidente del Parlamento catalán certifica el cumplimiento de tal requisito, entendiendo que únicamente es admisible el documento autorizado por Notario como documento fehaciente. La Mesa añade que al ser el juramento o promesa una condición para la perfección de la condición de Senador, pero no para la elección, el juramento o promesa ha de prestarse ante el Presidente del Senado, órgano en el que se integra quien presta el juramento o promesa.

En el supuesto acabado de referir se planteó también la cuestión de la utilización para el juramento o promesa de una lengua cooficial con el castellano en una Comunidad Autónoma (en dicho caso, el catalán). La Mesa de la Cámara rechazó tal posibilidad, señalando que el documento en el que se acreditaba la realización del juramento debía estar redactado en castellano, por cuanto que se dirigía a un órgano, el Senado, de ámbito estatal y no radicado en Cataluña (idéntico criterio había adoptado el Tribunal Constitucional en su Auto 935/1987, rechazando la posibilidad de formalizar la demanda de amparo en lengua catalana, aun cuando se presentara ante un Juzgado de guardia con sede en la Comunidad de Cataluña).

7.3. Derechos y deberes

Por lo que respecta a las prerrogativas y derechos de los Senadores de designación autonómica, únicamente merece destacarse como particularidad el hecho de que se acumule a la inviolabilidad e inmunidad senatoriales la inviolabilidad y la inmunidad parcial reconocida en favor de los Diputados autonómicos, cuando tengan ambas condiciones. De otra parte, en los supuestos de acumulación de actas se produce el fenómeno del doble fuero (el del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma y el del Tribunal Supremo), siendo preferente el del Tribunal Supremo.

En cuanto a las incompatibilidades, y al margen de lo señalado más arriba, ha de indicarse que la LOREG en su reforma por la LO 8/1991 vino a despejar las dudas existentes hasta ese momento, al establecer en su artículo 155.4 que aquellos que sean simultáneamente Senadores y Diputados autonómicos sólo podrán desempeñar las actividades que como Senadores les estén expresamente autorizadas en la Constitución y en la propia Ley

Electoral General y que sólo podrán percibir la remuneración que les corresponda como Senadores, salvo que opten expresamente por la que hubieran de percibir como parlamentarios autonómicos.

El control de las incompatibilidades se realiza por la correspondiente Comisión del Senado, sin perjuicio de que con anterioridad dicho control se haya verificado por las Asambleas autonómicas (la posibilidad del control autonómico de las incompatibilidades en los casos de designación de los Senadores autonómicos fue admitida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 40/1981, entendiendo que «en nada perjudica a la competencia del Senado»).

7.4. Pérdida

Por lo que respecta a la aplicación a los Senadores del artículo 69.5 CE de las causas generales de cese (y al margen de los supuestos de extinción por disolución del Senado, de la Asamblea autonómica o pérdida de la condición de Diputado autonómico, analizados anteriormente) cabe destacar lo siguiente (García-Escudero):

a) Es causa de cese la sentencia firme que anule la designación. En tal caso el supuesto de pérdida sería el establecido en el artículo 18.1.a) del Reglamento del Senado y no el del apartado f) del artículo referido, pues ello supondría dejar en manos de la Asamblea de la Comunidad Autónoma la ejecución de la sentencia pudiendo retrasar la comunicación al Senado.
b) En materia de pérdida de los requisitos de elegibilidad también habrán de tenerse en cuenta como causa de cese la pérdida de los requisitos establecidos en la legislación autonómica [en este caso parece más bien que la pérdida se produciría por aplicación del apartado f) del Reglamento del Senado, por cuanto que el apartado d) se refiere a los requisitos «generales» de elegibilidad].
c) El fallecimiento opera automáticamente como causa de cese, con independencia de la fecha de la comunicación de la Asamblea autonómica.
d) La renuncia ante la Mesa del Senado debe ser comunicada al Parlamento autonómico para que provea la vacante. Ha de recordarse que la renuncia ante la Asamblea autonómica fue utilizada para la resolución de los problemas planteados por la designación por la Comunidad Autónoma de Cataluña (1982) y de Andalucía (1994) de un mayor número de Senadores del que les correspondía, aunque en este caso sería de aplicación dicha causa de cese en virtud del apartado f) del artículo 18 RS.

Junto a las causas generales de cese, el artículo 18, apartado f), del Reglamento del Senado hace una referencia específica a los Senadores designados, estableciendo que perderán su condición de Senadores cuando así proceda

y se comunique por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas. No nos detenemos en este apartado en cuanto que ya ha sido analizado al tratar de la duración del mandato.

Finalmente, cabe señalar que en los supuestos en los que se produzca una vacante singularizada (por fallecimiento, renuncia, sentencia anulatoria, etc.) la cobertura de la misma se suele realizar mediante la designación de otro candidato propuesto por el Grupo Parlamentario proponente de la candidatura del Senador vacante. Así se establece en la Comunidad de Madrid, al disponerse por el artículo 225.7 del Reglamento de su Asamblea que «si a lo largo de la Legislatura se produjera alguna vacante entre los Senadores designados, corresponderá al Grupo Parlamentario al que perteneciera el Senador designado en el momento de la designación proponer el candidato que habrá de sustituirle, procediéndose seguidamente a su designación conforme al procedimiento previsto en los apartados anteriores».

VIII. EFECTOS EN EL SENADO DE LA INTEGRACIÓN Y CESE DE LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA

8.1. Efectos de la incorporación

El hecho de que las elecciones autonómicas y las generales al Senado no sean en la mayoría de los casos coincidentes motiva que en numerosas ocasiones la incorporación de los Senadores autonómicos tenga consecuencias en la vida interna de la Cámara Alta, consecuencias que serán de importante consideración cuando de resultas de la celebración de elecciones autonómicas la incorporación de nuevos Senadores provoque un cambio de mayoría en el Senado. Tal circunstancia, como se recordará, se produjo a raíz de las elecciones autonómicas de 1995.

8.1.1. *Efectos en los órganos de la Cámara*

El artículo 13 del Reglamento del Senado establece que una vez constituido definitivamente el Senado, si como consecuencia de la incorporación de nuevos Senadores aumentase en más de un 15 por 100 el número de miembros existentes en aquel momento, podrá procederse, a petición de un Grupo Parlamentario o de veinticinco Senadores, a la elección de una nueva Mesa. En desarrollo de este artículo, y para evitar peticiones de renovación de Mesa totalmente extemporáneas, se dictó por la Presidencia del Senado la Norma Supletoria de 15 de octubre de 1985, que establece que la solicitud de nueva elección debe ser presentada no más tarde de las cuarenta y ocho horas que preceden a la primera sesión plenaria del período de sesiones siguiente a aquel en que se produjo el aumento de más del 15 por 100. Por otra parte, quizá sería deseable que se hubiera establecido también la posibilidad de una nueva elección de la Mesa para los supuestos

en los que, no produciéndose un aumento del número de Senadores, se produzca, en cambio, una variación en la composición política de la Cámara, alterándose significativamente la distribución de fuerzas entre los Grupos Parlamentarios.

En relación con la Junta de Portavoces podrá producirse la incorporación del portavoz de un nuevo Grupo Parlamentario, cuando éste se haya constituido como consecuencia de la incorporación de los Senadores designados. En una sola ocasión se produjo tal supuesto, con la constitución del Grupo del CDS en 1987.

En el caso de la Diputación Permanente ha de tenerse en cuenta que la cobertura de vacante sólo está prevista cuando uno de sus miembros cese como Senador, sea designado como miembro del Gobierno o cambie de Grupo Parlamentario (art. 46.1 RS), por lo que la designación de nuevos Senadores autonómicos no implica por sí misma una alteración en la composición de la Diputación Permanente.

Por lo que respecta a la composición de las Comisiones, ésta habrá de adecuarse en cada momento a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios, tal y como establece el artículo 31 RS. De ahí que los cambios en la distribución de escaños entre los Grupos Parlamentarios producidos por la incorporación de nuevos Senadores designados por las Comunidades Autónomas tendrán como consecuencia una nueva distribución de puestos en las Comisiones. Dicha distribución se efectuará el primer día de cada período ordinario de sesiones (art. 51.2 RS).

8.1.2. *La incorporación a los Grupos Parlamentarios*

La posibilidad de constitución de un nuevo Grupo Parlamentario aparece contemplada en el apartado 2.º del artículo 28 RS al señalarse que en el caso de los Senadores elegidos por las Asambleas legislativas o por los órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas, se aplicará lo dispuesto en el apartado anterior (la presentación a la Presidencia del escrito conteniendo los nombres de los integrantes del Grupo Parlamentario), pero computándose, en su caso, el plazo de cinco días hábiles a partir de la fecha de presentación de las credenciales. Se plantea la duda de si la constitución de dicho nuevo Grupo debe realizarse íntegramente con Senadores designados, y, por lo tanto, no sujetos al plazo general establecido en el apartado 1.º del artículo 28 RS (cinco días hábiles desde la constitución del Senado). Morales Arroyo niega la posibilidad de que se forme un Grupo Parlamentario como consecuencia de la incorporación de Senadores designados cuando éste se integre parcialmente por Senadores electos, por cuanto que en tal caso nos hallaríamos ante un fraude de ley, por el que se evitaría la aplicación del plazo del 28.1 RS. Lo cierto es que en la práctica se ha permitido tal posibilidad: así, en el caso del Grupo del CDS antes comentado, siete de sus miembros se encontraban ya en la Cámara al inicio de la legislatura.

El supuesto normal es el de la incorporación a Grupos Parlamentarios ya constituidos, supuesto que no reviste mayores particularidades. Es de destacar, por otra parte, la importancia cuantitativa que en el Grupo Mixto han tenido los Senadores autonómicos, en cuanto pertenecientes a formaciones políticas minoritarias (que en numerosas ocasiones han obtenido escaño no en función de su importancia numérica en su Cámara de origen, sino como fruto de negociaciones o compromisos en la misma).

8.2. Efectos de la pérdida de su condición por los Senadores designados

Son los mismos que los provocados por el cese de cualquier otro Senador. Deberá procederse a cubrir los cargos que ocuparan dichos Senadores cesantes. Aun cuando un Senador sea designado de nuevo por su Comunidad Autónoma, deberá realizarse una nueva provisión de los cargos que ocupare anteriormente, ya que se considera que ha perdido su condición de Senador el día anterior a la nueva designación. Este supuesto se ha producido en varias ocasiones: así, por ejemplo, han causado baja y han sido reelegidos un Vicepresidente segundo y un Secretario del Senado (y lo mismo ocurrirá presumiblemente en el caso del actual Presidente del Senado, tras la celebración de las elecciones autonómicas de 2003).

Otro posible efecto de la pérdida de la condición de Senador designado es la eventual disolución de un Grupo Parlamentario, cuando su número descendiere por debajo del mínimo permitido por el Reglamento (seis Senadores). Ello ocurrió en 1991 con el Grupo del CDS.

IX. SIGNIFICACIÓN DE LOS SENADORES DESIGNADOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SENADO

La cuestión de la significación de los Senadores designados en el ejercicio de su mandato senatorial nos remite a la cuestión de qué es lo que pretendía el constituyente español de 1978 con la introducción del apartado 5.º del artículo 69 CE: si sólo pretendió introducir a la Comunidad Autónoma como base de la elección de una parte de los Senadores, añadiendo además el criterio poblacional en la elección de los mismos, sin deducir de ello mayores consecuencias, o si se dejaba la puerta abierta a que tales Senadores pudieran desempeñar una función singularizada en su actuación en la Cámara Alta. Aja y Arbós han subrayado la importancia de los Senadores autonómicos, atribuyéndoles una representación muy superior a la de los Senadores denominados «provinciales». Apellániz, por su parte, indica que su legitimidad es cualitativamente diferente a la de los Senadores elegidos en las provincias como circunscripción territorial, entendiendo que éstos no tienen ninguna representación de las mismas que puedan ejercitar en la Cámara Alta, y sí, en cambio, los Senadores del 69.5 CE en relación con sus respectivas

Comunidades Autónomas. Por el contrario, la posición mayoritaria es la que niega tal representatividad cualificada, por cuanto que todos los Senadores representan al pueblo español, de acuerdo con lo establecido por el artículo 66.1 CE (Ripollés Serrano, Recoder de Casso).

La significación de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas ha de ser abordada en un doble ámbito: el normativo y el práctico o empírico.

Por lo que respecta al primero, debe subrayarse que son muy pocas las menciones que en relación a dichos Senadores se contienen en el Reglamento del Senado y que supongan una particularización o especialidad en el ejercicio de sus funciones senatoriales. Concretamente, sólo dos artículos cabe señalar al respecto, ambos referidos a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En primer término, en el artículo 56 bis.1 (redactado conforme a la reforma de 1994) se dispone que todos los Senadores designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.5 de la Constitución, que no sean miembros de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, serán advertidos con antelación de la celebración de sus sesiones, a las cuales podrán asistir, así como inscribirse en el registro de oradores para hacer uso de la palabra en todos sus debates. Por su parte, el artículo 56 bis.5, apartado 1.º, establece que cuando los asuntos afecten de un modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular, la Comisión General de las Comunidades Autónomas podrá constituir una Ponencia para que los examine con carácter previo, pudiendo intervenir en la misma todos los Senadores designados por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma afectada.

Así pues, son muy escasos los cauces desde los que el Reglamento permite una intervención específica y singularizada de los Senadores de designación autonómica. Influye en ello el obstáculo que supone el hecho de que con la configuración actual del mandato parlamentario y la prohibición consiguiente de la imperatividad del mismo, tales Senadores no puedan recibir instrucciones de sus Asambleas Legislativas, por lo que en principio no nos encontraríamos ante una representación cualificada de las Comunidades Autónomas. Pero si bien ello es cierto desde el punto de vista normativo y formal, en la práctica sí existe una vinculación, por mínima que sea, entre los Senadores del artículo 69.5 CE y sus Asambleas. La propia normativa autonómica parte de ese hecho: así, se establecen procedimientos de información por parte de dichos Senadores a la Asamblea autonómica (supuestos a los que antes nos hemos referido) y se les concede la posibilidad de intervenir en las sesiones de la misma (cuando lo soliciten, en Murcia, o cuando intervengan para informar de iniciativas tramitadas o en tramitación en el Senado, en Castilla-La Mancha). Incluso al margen de dicha normativa, la sola pertenencia a ambas Cámaras (la estatal y la autonómica) implica o debería implicar un mínimo vínculo entre ambas, facilitando que los Senadores designados introduzcan o traigan a una de ellas temas que están siendo o han sido discutidos o abordados por la otra. Por ello, en reconocimiento

de esa vinculación, o para reforzarla, quizá hubiera sido conveniente la articulación de otros cauces de participación singularizada de los Senadores designados en el funcionamiento del Senado. Así, por ejemplo, en lo que respecta a la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. La actual resolución presidencial que desarrolla tales procedimientos (Norma supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993) prevé la posible intervención de una delegación de la Comunidad Autónoma implicada. Bien podría —a nuestro juicio— haberse establecido que tal delegación estuviera integrada por Senadores de designación autonómica. Lo mismo puede decirse en lo que respecta a la defensa de las proposiciones de ley con origen en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Quizás, el reforzamiento de los cauces de intervención singularizada de los Senadores autonómicos podría operar como paliativo de la escasa significación que hasta el momento han tenido en la Cámara Alta los Grupos territoriales constituidos en el seno de los Grupos Parlamentarios (la introducción de dichos grupos tendría como objetivo el posibilitar la intervención de una voz cualificada, la de los Senadores elegidos o designados en una Comunidad Autónoma, en el debate de asuntos de particular interés autonómico).

En el terreno de la experiencia, podemos llegar a una conclusión parecida a la acabada de señalar. Así, con carácter general, no puede hablarse de una especificidad en la realización de sus tareas senatoriales por parte de los Senadores designados. Los Senadores designados se integran en los Grupos Parlamentarios con el resto de Senadores, donde su singularidad se diluye, máxime si se tiene en cuenta la disciplina de partido. Por otra parte, la propia utilización de los escasos cauces de intervención singularizada que permite el Reglamento del Senado a los Senadores designados ha brillado por su ausencia en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, aunque bien es verdad que en la composición de ésta los Grupos Parlamentarios suelen proponer como miembros de pleno derecho de aquélla a Senadores designados por las Asambleas autonómicas. En lo que respecta al resto de la actuación de los Senadores, podría pensarse que las intervenciones de los Senadores designados en su mayor parte tendrán por objeto problemas de ámbito autonómico (y no meramente local o provincial). Ello es así parcialmente. Es cierto que en buen número de los debates en los que se trata de una determinada Comunidad Autónoma es frecuente la actuación como portavoces de los Grupos Parlamentarios de Senadores designados por las Asambleas autonómicas, especialmente si se tiene en cuenta que gran parte de los Senadores designados son personas con reconocida experiencia en los asuntos de su Comunidad Autónoma y en todo caso personas con una acrisolada trayectoria política. Sin embargo, ha de señalarse con Apellániz Barrio que el número de iniciativas de carácter estrictamente autonómico presentadas por tales Senadores no es muy significativo en relación con el resto de sus intervenciones. Así, el autor mencionado calcula que menos de una cuarta parte del total de las iniciativas presentadas

por los Senadores designados se refieren específicamente a su Comunidad Autónoma.

Otro factor que debe tenerse en cuenta a la hora de analizar la significación de los Senadores designados es el hecho de que el ser miembros de la Asamblea Legislativa de su Comunidad Autónoma dificulta en numerosas ocasiones el cumplimiento pleno de sus funciones, sea en el Senado o en la Asamblea autonómica, si no en ambas. Este dato ha provocado que en las últimas reformas autonómicas en materia de designación de Senadores se haya suprimido en algunas Comunidades Comunidades la exigencia de la condición de diputado autonómico para ser designado como Senador del 69.5: es el caso de Baleares, Castilla y León y Castilla-La Mancha. Canarias ha ido más allá al establecer que si bien la designación ha de recaer en un miembro del Parlamento, la aceptación por el designado comportará la renuncia a su condición de Diputado autonómico [art. 13.d) del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por LO 4/1996, de 30 de diciembre]. García-Escudero señala que esta tendencia, que podríamos considerar inversa respecto a una primera hacia la acumulación de mandatos, puede deberse a la experiencia (sobre todo en el caso de mayorías ajustadas) de la necesidad de contar con una dedicación más plena de los parlamentarios autonómicos, en particular cuando se trata de Comunidades Autónomas alejadas del Parlamento nacional (Baleares, Canarias). Con todo, debe tenerse en cuenta que la acumulación de actas entraña también determinadas ventajas, principalmente la de que los Senadores autonómicos traerán a la Cámara estatal los principales debates y preocupaciones de su Comunidad Autónoma, trasladándose al Senado el debate político concreto que tiene lugar en las Asambleas Autonómicas. Asimismo los mecanismos de colaboración entre el Senado y dichas Asambleas podrán ser más fluidos gracias a la figura de estos Senadores.

X. LOS SENADORES AUTONÓMICOS Y LA REFORMA DEL SENADO

Como señaláramos al comienzo de nuestra exposición, ha existido desde el mismo momento de la aprobación de nuestra Carta Magna un malestar hacia el Senado. Es posición mayoritaria en nuestra doctrina aquella que preconiza la necesidad de reformar la Cámara Alta, generalmente de cara a su configuración como una Cámara de representación territorial. No faltan, sin embargo, autores que muestran sus dudas, cuando no su rechazo, sobre la conveniencia de tal reforma. Lucas Murillo señala que no es conveniente una reforma constitucional del Senado en una dirección que otros países que la han recorrido están procediendo a desandar. García-Escudero y Pendás García señalan que el Senado español está plenamente en la línea de democratización y de representación territorial que justifica la pervivencia de las segundas Cámaras en el constitucionalismo contemporáneo. Es más, García-Escudero nos recuerda la tesis de Dehousse, la denomina «paradoja

de Madison»: cuando mayor poder asume una Cámara Alta, en menores condiciones está de desarrollar su función de representación y defensa de los intereses territoriales (como demostraría el frecuente uso partidista del veto en el Bundesrat alemán). Portero Molina indica que el Senado no ha causado ningún tipo de desajuste territorial y que las reformas institucionales no están suficientemente maduras, concluyendo que la Cámara tendría posibilidades de prestar mayor atención a las realidades territoriales con sólo introducir cambios en el personal político que los partidos políticos envían.

Como hemos indicado, un buen número de autores se manifiesta por el contrario partidarios de abordar una reforma orgánica en la composición del Senado en la que los Senadores de designación autonómica se verían afectados.

En primer lugar, cabe mencionar las propuestas que abogan por una configuración tipo Bundesrat alemán, en la que los Senadores sean miembros y representantes de los gobiernos de las Comunidades Autónomas. En favor de esta opción se manifiestan Arbós y Vintró.

Otro grupo de autores (Garrorena entre ellos) es proclive a la designación de todos los Senadores por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, siguiendo el modelo austríaco.

Tampoco faltan autores que proponen un modelo mixto entre el alemán y el austríaco, mezclando los dos tipos de representaciones descritas (Leguina, Punset).

Otros autores defienden la elección de todos los Senadores por el electorado tomando como base la Comunidad Autónoma. Es el caso de López Garrido, quien propugna la elección por sistema proporcional de cinco Senadores por Comunidad Autónoma y uno más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000, teniendo escaño en el Senado los Presidentes de las Comunidades Autónomas. En este apartado cabe citar también las tesis que propugnan la elección de los Senadores en circunscripciones autonómicas, coincidiendo con las elecciones autonómicas, configurándose un Senado de carácter permanente.

Finalmente, cabe señalar las posturas de aquellos que defienden un Senado que aúne caracteres de todos los sistemas señalados. Así, Martínez López Muñiz propone un Senado de 182 miembros, 92 designados por las Comunidades Autónomas (uno de ellos designado por el Presidente de la Comunidad y los otros elegidos por la Asamblea), 86 elegidos por provincias y cuatro por Ceuta y Melilla. Fernández Segado defiende un sistema parecido: 3 Senadores elegidos por el electorado de cada provincia, Presidentes de la Comunidad como miembros natos, y designación por las Asambleas autonómicas de 2 Senadores y uno más por cada 400.000 habitantes o fracción superior a 200.000 o por cada 500.000 y fracción superior a 250.000.

No creemos que el futuro del Senado se juegue ineludiblemente en el papel asignado a los Senadores de designación autonómica. En ello coincidimos con Alba Navarro cuando afirma que las reformas que pueden hacer cambiar el rol de aquél en nuestro sistema constitucional no pasan necesariamente por el ámbito orgánico, sino por el funcional. El aumento del

número de Senadores de designación autonómica o incluso la composición íntegra del Senado por esta clase de Senadores, no supondría una mutación trascendental en el papel de la Cámara Alta, al menos a corto y medio plazo. Y ello por cuanto que en grandes líneas no se alteraría la distribución de fuerzas en el Senado y sobre todo, por cuanto que en la dinámica actual los Senadores designados una vez que obtienen su escaño pasan a integrarse en el Grupo Parlamentario, sometiéndose como el resto de Senadores a la disciplina de partido. Serían, por tanto, transformaciones mucho más profundas, que afectasen a la configuración actual de la representación y al propio funcionamiento de los partidos políticos, las que podrían determinar una mayor significación del instrumento diseñado en el artículo 69.5 de la Constitución que supusiera una transformación del Senado. Con todo, la virtualidad de estos Senadores en cuanto mecanismos de conexión entre las Comunidades Autónomas y el Senado es evidente. En la actualidad (y mucho más si se incrementa su número en un futuro) pueden ser un mecanismo de introducción silente y continuada de una cierta especificidad autonómica en el Senado. Además de ello, debe tenerse en cuenta que todo sistema político debe enfrentarse un día a momentos cruciales en los que mecanismos que hasta dicho momento se han mantenido en «estado de hibernación» adquieren un protagonismo principal exigido por las circunstancias. Quizás tal sea el caso de los Senadores autonómicos.

BIBLIOGRAFÍA

ARBÓS, Xavier, «El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 24, tercer cuatrimestre 1991, pp. 7 y ss.

ASENSI SABATER, J., y SEVILLA MERINO, J., «La designación de Senadores comunitarios en la perspectiva de la territorialización del Senado», Jornadas de Parlamentos Autónomos, Corts Valencianes, Valencia, 1986, pp. 107 y ss.

ELIZALDE PÉREZ, J., «El Senado (comentario al art. 69 CE)», en *Comentarios a las Leyes Políticas* (dir. ALZAGA, Ó.), t. VI, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1989, pp. 131 y ss.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., «El Senado (comentario al art. 69 CE)», en *Comentarios a la Constitución española de 1978* (dir. ALZAGA, Ó.), t. VI, Cortes Generales, Ed. Edersa, Madrid, 1998, pp. 181 y ss.

FLORES JUBERÍAS, C., «A House in Search of a Role: The Senado of Spain», en *Senates. Bicameralism in the contemporary world* (ed. PATTERSON, S., y MUGHAN, A.), Ohio Satte University Press, Colombus, 1999, pp. 260 y ss.

GARCÍA-ESCUDERO, P., *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas,* Cortes Generales-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

— «Consideraciones sobre la duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 28, primer cuatrimestre 1993, pp. 37 y ss.

— «La duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas. Estado de la cuestión», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 47, segundo cuatrimestre 1999, pp. 158 y ss.

GARRORENA MORALES, A., «Una propuesta para la reforma constitucional del Senado», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 34, primer cuatrimestre 1995, pp. 7 y ss.

LÓPEZ GARRIDO, D., «Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 33, tercer cuatrimestre 1994, pp. 7 y ss.

PORTERO MOLINA, J. A., «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos,* núm. 87 (nueva época), enero-marzo 1995, pp. 81 y ss.

PUNSET, R., *El Senado y las Comunidades Autónomas,* Tecnos, Madrid, 1987.

— «La designación de Senadores por las Comunidades Autónomas (a propósito de la Sentencia del TC 18 diciembre 1981)», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 8, 1983, pp. 161 y ss.

— «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 37, 1993, pp. 81 y ss.

RECODER DE CASSO, E., «Comentario al artículo 69 CE», en *Comentarios a la Constitución* (dir. GARRIDO FALLA), 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1985, pp. 1952 y ss.

RIPOLLÉS SERRANO, M. R., «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 37, 1993, pp. 91 y ss.

RUSELL, M., «The Territorial Role of Second Chambers», en *Second Chambers* (ed. BALDWIN, N., y SHELL, D.), Ed. Frank Cass., Londres, Oregón, 2001, pp. 105 y ss.

SEVILLA MERINO, J., «Los Senadores autonómicos», en *Las Cortes Generales* (dirección del Servicio Jurídico del Estado), vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pp. 2247 y ss.

VARIOS AUTORES, «La reforma del Senado», *Cuadernos y Debates,* núm. 53, Senado-CEC, Madrid, 1994.

— *El Senado, Cámara de representación territorial* (coord. PAU I VALL), Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid-Barcelona, 1996.

— *El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos autonómicos,* Asamblea de Madrid-Dykinson, Madrid, 1998.

3.2. Las relaciones con el Gobierno de la Comunidad

Antonio Lucio Gil *

En defensa de la política: «El Libro Blanco de la Gobernanza Europea» y la Asamblea de Madrid

«Uno de los grandes riesgos que corren los hombres libres es aburrirse de las verdades establecidas»

Bernard Crick: «En defensa de la política»

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. HUMORES PARLAMENTARIOS *(TAEDIUM VITAE)*.—III. EN DEFENSA DE LA POLÍTICA.—3.1. Introducción.—3.2. La política, según Crick.—3.3. Conclusiones.—IV. LIBRO BLANCO DE LA GOBERNANZA.—V. EL REDESCUBRIMIENTO DE LA CONJUNCIÓN PARLAMENTO-GOBIERNO COMO EL MAYOR RECURSO DE LA DEMOCRACIA.—VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Era difícil imaginar en 1978 que la previsión constitucional del artículo 152.1 [1] iba a ser de «aplicación» [2] a una Comunidad Autónoma uniprovincial madrileña poco más de cuatro años después, dando lugar al nacimiento de la Asamblea de Madrid. La explicación de esta sorprendente aparición habría que buscarla en las peculiaridades de nuestro proceso político

* Letrado de la Asamblea de Madrid. Director General de Promoción y Disciplina Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

[1] *«En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio, ...»*

[2] El artículo 152 no fue de aplicación a las comunidades constituidas al amparo del procedimiento del artículo 143 de la Constitución, no obstante la «normalización» consensuada que se impulsó a raíz de la crisis constitucional de 1981 extendió el modelo institucional de aquel artículo para las comunidades creadas en virtud del artículo 143, asumiéndolo a la hora de cubrir los requerimientos del artículo 147.2 CE *(«Los Estatutos de autonomía deberán contener:... c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias»)*.

de transición. Sin entrar en más análisis, sólo una cuestión importa ahora destacar, ese proceso significó el predominio de la política, es más, el triunfo de la política. Para bien de los españoles de nuestra época, para redención de nuestra dignidad nacional.

La convivencia entre los españoles, que ha permitido el progreso y el bienestar creciente de nuestra sociedad, constituye nuestro gran patrimonio nacional, y es fruto, a su vez, de la política de la transición. Lo demás es muy secundario. Aunque sólo fuera por eso, a la Asamblea de Madrid hay que mirarla siempre con un especial cariño y respeto en el concierto institucional español.

«Que no cualquier tipo de gobierno es político y que la política es un concepto mucho más preciso de lo que suele creerse son verdades que se vuelven evidentes al analizar el sistema totalitario de gobierno y su justificación ideológica.»

En defensa de la política se titula el libro de Bernard Crick escrito en 1962, cuando era un joven profesor de Ciencias Políticas de la London School of Economics. Esta «defensa apasionada»[3] de la política como método de toma de decisiones se ha convertido en un libro clásico[4], del cual ha tenido lugar una nueva edición hace unos meses[5]. Se puede decir, así, que está de actualidad por partida doble en estos días. En cualquier caso, sus reflexiones vienen especialmente a cuento para valorar la aportación social de la Asamblea de Madrid, la pasada y la por venir.

Hace poco tiempo, también, se ha presentado públicamente el denominado «Libro Blanco de la Gobernanza»[6], promovido por la Comisión europea, con vocación de código de buenas prácticas para la actividad política en el entorno europeo. Resulta de especial interés, a la hora de reflexionar sobre el papel de la Asamblea de Madrid en su vigésimo aniversario, tener en cuenta la perspectiva de los trabajos que se están aportando con ocasión de la elaboración de dicho «Libro». En especial, conviene prestar buena atención a las reflexiones que se están produciendo respecto al papel de los Parlamentos dentro de ese impulso paneuropeo a favor de las buenas prácticas políticas.

En todo caso, se puede apreciar un común denominador en ambas instancias, a saber, la crítica de muchas de las maneras actuales de practicar la acción «política», la gobernanza, en nuestras democracias europeas, precisamente en tanto se apartan o traicionan la naturaleza misma de la política,

---

[3] Tomamos prestada la expresión de Alex Grijelmo, de su obra *Defensa apasionada del idioma español*, Tecnos, Madrid, 1998.

[4] George Steiner, *«defino clásico como aquel alrededor del cual este espacio (de inviolada autonomía) es perennemente fructífero. Nos interroga. Nos obliga a intentarlo de nuevo»* (en *Errata. Examen de una vida*, Siruela, Madrid, 1998, p. 36). *«Toda relectura de un clásico es una lectura de descubrimiento como la primera»*, cuarta definición propuesta por Italo Calvino (*¿Por qué leer los clásicos?*, Tusquets, Barcelona, 1992, p. 15).

[5] Tusquets, Barcelona, 2001.

[6] El 25 de julio de 2001 la Comisión europea adopta la Comunicación «Libro Blanco de la Gobernanza» e invita a las instituciones del ámbito europeo, así como a la sociedad civil para que hagan llegar sus reacciones y comentarios.

de la verdadera política. Y en este sentido, tanto el texto clásico de Crick, como el proceso desencadenado con ocasión del Libro Blanco de la Gobernanza, expresan vivamente una reivindicación de la política, una defensa apasionada de la política.

La Transición española a la democracia constituye una manifestación elevada de la política —en ese sentido que reivindica Crick— y la Asamblea de Madrid es fruto paradigmático de ella; una mínima sensibilidad hacia esta dimensión exige en sus coyunturales integrantes un permanente ejercicio de demostración de las virtudes *republicanas,* esto es, de las cualidades de aquellos ciudadanos que se precian de su compromiso con la *res publica*.

II. HUMORES PARLAMENTARIOS *(TAEDIUM VITAE)*

Lanzarse a la reflexión de lo que ha sido hasta ahora el funcionamiento de la Asamblea de Madrid en vísperas de su vigésimo aniversario puede derivar enseguida en el mortificante discurso del «declive del Parlamento». No hace falta aquí repetir todos los aspectos negativos que se suelen enumerar para concluir en el reconocimiento de que el Parlamento es una institución devaluada y en crisis dentro de los sistemas políticos. En el imaginario institucional colectivo de nuestro entorno se instaló hace ya varias décadas una suerte de pesimismo frente al Parlamento y que ha dado origen con el tiempo a un subgénero dentro de la literatura politológica, tal como se puede comprobar en los índices de nuestras bases de datos [7].

Hablar de «pesimismo» [8], dada la *carga psicológica* que incluye el término, da pie para verter algunos comentarios acerca de la presencia de esa «carga» (nunca mejor dicho) en las reacciones y respuestas que tradicionalmente se han venido aportando al debate general sobre la *crisis del Parlamento*.

1. En primer lugar, y en este sentido, cabe encontrar ecos familiares entre esta desesperanza parlamentaria y la tristeza colectiva que ha embargado a naciones enteras durante largo tiempo. Es constante la presencia de la **idea de «decadencia»**, la que aflige a la institución parlamentaria desde tiempo ha; y así, tanto para afirmarla como para desmitificar o negar la pre-existencia de la «edad de oro» de caída. ¿Cómo evitar la inconsciente irrupción mental de todo el acervo —literario y popular— acerca de la decadencia de España durante la lectura de la doctrina de «los males del Parlamento»? Se presume en ese imaginario colectivo, en todo caso, la grandeza del Parlamento en un momento pasado; he ahí, como banderas vencedoras de antaño, su nombre y su esencia dando naturaleza a todas las instituciones de la nación: al gobierno (parlamentario), a la monarquía (parlamentaria), a la representación (parlamentaria), a la misma democracia (parlamentaria)... Y, sin embargo, se vuelven

[7] Clásicos son los trabajos de Chandernagor (*Un parlament, pourquoi faire?,* Gallimard, 1967) y de Lucio Libertini (*Quale parlamento?*, Einaudi, 1977).

[8] Según el Diccionario de nuestra Real Academia Española de la Lengua, pesimismo es «la propensión a ver y juzgar las cosas en su aspecto más desfavorable».

los ojos al presente y parece verse un Parlamento *«miserable, ayer dominador, que envuelto en sus andrajos, desprecia cuanto ignora»* [9]; y agudizando los sentidos parece uno tentado a exclamar *«oigo, Parlamento, tu aflicción»* [10]. Sigue uno leyendo sobre nuestro declive parlamentario y se crea la sensación de que a la vuelta de la página va a aparecer un personaje [11] que pregunte, que se pregunte *«¿en qué momento se había jodido el Parlamento?»* [12].

Todo esto es grave. Pero ¿qué es más grave, la patología física o la psicológica?, ¿qué nos debe preocupar más, las imperfecciones y defectos del funcionamiento institucional, o la tristeza instalada en los sujetos parlamentarios acerca de sí mismos? Todos sabemos de la dimensión psicosomática de las afecciones. Por eso, hay que ser consciente de hasta qué punto lamentarse deja de ser el síntoma y se convierte en parte del mal, el *taedium vitae,* el humor negro. La **pérdida de autoestima institucional** ha de ser advertida a tiempo, y recibir la terapia de estimulación necesaria. El «prozac» de la ingeniería institucional y las reformas reglamentarias sólo amortiguarán temporalmente el decaimiento. Será la aceptación de su propia personalidad lo que dará tono vital institucional al Parlamento y lo redimirá del *taedium vitae.*

La opción contraria es permanecer en el «túnel» oscuro de la autolástima institucional; con el riesgo probable de alimentar tendencias autodestructivas como Juan Pablo Castel [13]. ¿No es esto lo que parece traslucirse de las faltas de autoexigencia de los mismos Parlamentos en tantos aspectos? [14] Lo vienen proclamando a diario desde tiempo ha nuestros comentaristas políticos... con lágrimas de cocodrilo, eso sí, en la mayoría de los casos. En la doctrina española contemporánea encontramos ejemplos en la relación de «enemigos de la centralidad» parlamentaria que formula Cazorla Prieto (en su trabajo *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*) [15], a saber, las inercias parlamentarias [16] y el posible empobrecimiento de la clase política. En este segundo supuesto procede apuntar como muchas veces al elaborar las listas

---

[9] Con permiso de Antonio Machado, «A orillas del Duero», del libro *Campos de Castilla*.

[10] Con permiso de Bernardo López García (1840-1877), *Oda al dos de mayo* («Oigo, patria, tu aflicción, y escucho el triste concierto que forman, tocando a muerto, la campana y el cañón; sobre tu invicto pendón...»).

[11] Por ejemplo, periodista, de sólo treinta años, que después de pasar por locales, recala en la página editorial.

[12] Con permiso de Vargas Llosa, *Conversación en La Catedral*.

[13] Con permiso de Ernesto Sábato, *El Túnel*.

[14] Estos riesgos de depresión institucional se han diagnosticado en otros ámbitos; es el caso del llamado «síndrome de stress ambiental», potencialmente generable entre los gestores ambientales abrumados a causa de los datos negativos que continuamente aparecen sobre unos elementos u otros de la calidad ambiental y que puede llegar a bloquearles anímicamente y echarles a perder para la acción cuando más necesaria es ésta. Frente a este cuadro se recomienda atender a las «señales vitales» que ponen de relieve las tendencias positivas. Ideas tomadas de Jiménez Beltrán, primer director de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

[15] Civitas, Madrid, 1985, pp. 110 y ss.

[16] «Hay un conjunto de mecanismos heredados de años y años de tradición e inercia que no guardan relación con la rapidez y las exigencias de lo que sucede fuera de los muros parlamentarios. Debe ponerse en práctica un mayor contacto con lo que ocurre en la realidad y deben idearse mecanismos que sean capaces de salir al paso de estos nuevos hechos» *(Ibidem)*.

se olvida la adecuación del candidato para las tareas a realizar; es frecuente, también el vaciamiento de las Cámaras de los mejores parlamentarios para consagrarlos a otras tareas; e, igualmente, la profesionalización política (positiva en importantes aspectos) dificulta la incorporación a las listas de los «no profesionales de la acción política» cuya presencia en el Parlamento es necesaria y enriquecedora en muchos casos [17]. En general, hay una práctica casi generalizada de *situar* sólo a aquellos que son «de confianza»; éstas son las palabras taumatúrgicas en los procesos de selección de personas, «de confianza»; eufemismo tras el cual se manifiesta más la confianza clientelar que la confianza institucional. Cabe preguntarse: ¿a qué efectos se puede confiar en el seleccionado?, ¿se puede confiar en su criterio?, ¿o es su falta de criterio lo que inspira confianza? Las instituciones, con independencia de sus titulares democráticamente proveídos, cumplen unas funciones que reclaman ser tenidas en cuenta en el momento *de la inspiración de confianzas.*

2. Por otro lado, desde el mismo comienzo de la reflexión acerca de la crisis del Parlamento no ha cesado la sucesión de propuestas de reforma de sus normas de organización y funcionamiento, entendidas éstas en sentido amplio, abarcando, así, a la normativa electoral. Con frecuencia, estas propuestas presuponen una suerte de confianza en las posibilidades de la ingeniería institucional para revitalizar institucionalmente al Parlamento. Tono vital que se ha identificado en los últimos veinte años de doctrina con la idea de «centralidad», de centralidad de la Cámara representativa respecto al conjunto del sistema institucional en el que se inserta [18]. Las recetas tonificantes han ido desde los paños calientes hasta los elixires milagrosos; pero casi todas han acabado chocando con la timorata actitud de los responsables parlamentarios, sin saber muy bien si ello viene debido a un exceso de duda metódica, hamletiana e hiper-responsable, bien a un repliegue gatuno ante las consecuencias que cualquier modulación normativa podría suponer para los intereses de bandería, o bien a un *dejar estar* de motivación incierta [19].

«Los experimentos con gaseosa» ha sido un chascarrillo habitual para despachar las propuestas novedosas de reforma normativa desde una sedicente prudencia, que encubre en muchos casos la rancia actitud del «que inventen ellos». Hoy cualquier mente clara —y, sobre todo, bien intencionada— sabe que «toda reforma (parlamentaria) es un *experimento*, particularmente en un sistema complejo dinámico» [20]. Y ello no debe ser nunca razón por sí misma para desechar cualquier reforma.

---

[17] *Ibidem.*

[18] Explica el significado de esta noción Cazorla Prieto (en *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 33 y ss.) y P. Lucas Verdú (en «Problemas actuales de la institución parlamentaria», *Revista de Política Comparada*, núm. 9, verano 1982).

[19] Nada que ver con lo que sería un *quietismo político* consciente, de evocación taoísta. *Vid*. Truyol y Serra, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, I, 8.ª ed., Alianza, Madrid, 1987, pp. 67 y ss. Sobre lo mismo, el trabajo del doctor en lenguas y religiones asiáticas de la Universidad de Harvard, Thomas Cleary, *El Tao de la política*, Barcelona, 1992.

[20] Literalmente dice así el documento «El futuro de la democracia parlamentaria: transición y desafío en la Gobernanza Europea» (Libro Verde preparado para la Conferencia de Presidentes de Parlamentos

El riesgo que encierra la ingeniería institucional no es la desestabilización de la institución misma, sino el escepticismo reforzado que se deriva de la previsible permanencia de los males que se pretendían atacar mediante el proyectado cambio. Escepticismo que, visto cínicamente, desde la otra orilla, se canoniza en la frase lampedusiana de «si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie» [21].

He ahí la principal crítica que se puede hacer a la ingeniería institucional, su inefectividad. Además, a un precio muy alto: por un lado, el consumo de las energías y recursos para el reforzamiento institucional —no abundantes— y, por otro, la resaca de escepticismo previsible hacia el empeño perseguido por ese reforzamiento.

En este sentido, se puede hablar de **«voluntarismo»** como una segunda gran línea psicológica ante la «crisis del Parlamento». Manera distinta, pareciera casi alternativa, de enfrentarse a la supuesta melancolía parlamentaria. Aunque no sin recaídas en la misma cuando la dieta se revela ineficaz. Nuestros «arbitristas» barrocos [22] son el mejor ejemplo de producto intelectual generado en el seno de ese proceso ciclotímico, donde se retroalimentan la aflicción con los espasmos reformistas ante una crisis colectiva [23].

3. Por último, se puede identificar un tercer arquetipo de actitud psicológica ante la supuesta crisis del Parlamento, la que bien pudiera simbolizarse en los **actos de fe** y los «golpes de pecho» [24] pro-Parlamento. Donde la energía y el esfuerzo a favor del Parlamento se ha dedicado a la propia defensa de la institución, sin ir más allá, esto es, sin atender a las «opciones

---

de la Unión Europea, septiembre de 2000). Concretamente se formula la aseveración citada al relacionar los Principios Orientativos que han de tenerse presentes en la tarea de reforzamiento del Parlamento y en concreto en la asunción de nuevas funciones políticas.

[21] El príncipe Tancredi a su tío, Fabricio Corbera, príncipe de Salina, antes de «echarse al monte» en favor de la causa italiana, junto a los camisas rojas recién desembarcados en Marsala, en mayo de 1860.

[22] *Vid*. Fernando Prieto, *Historia de las ideas y las formas políticas: III.1. Renacimiento y Barroco*, Unión Editorial, Madrid, 1993: «La conciencia de la decadencia de económica de España llevó a algunos autores de la época (barroca) a preguntarse por las causas y por los remedios que se deberían aplicar y escribir sobre ellos. A este conjunto de autores se les aplica el nombre de arbitristas, puesto que se aplicaba el nombre "arbitrio" a las medidas concretas de política económica, ya que muchas de ellas eran impuestos o arbitrios en el sentido estricto del término dentro del ámbito económico. El nombre nació en aquella época y nació con un claro sentido despectivo, no sin fundamento, porque en la literatura de entonces abundan autores de propuestas extravagantes y peregrinas. Estos autores han caído en el olvido que justamente les correspondía. En la actualidad el término se reserva para los que con justicia pueden ser calificados de autores primitivos del pensamiento económico español. Aquí nos limitamos a recordar algunos nombres: Martín González de Cellorigo, Pedro de Valencia, Sancho de Moncada, Miguel Caxa de Leruela, Francisco Martínez Mata...»

[23] Ejemplo igualmente de la resaca de escepticismo a la que se alude más arriba es el muy citado texto de Quevedo contra los arbitristas: «*Infames, vosotros sois el fuego; todos vuestros arbitrios son de esta manera; más quisiera, y me fuera más barato, haberme quemado que haberos creído, todos vuestros remedios son de esta suerte; derribar toda una cosa por que no se caiga un rincón... Perros, el fuego venía con harta razón a quemarme a mí porque os junté y os consiento; y como me vio en poder de arbitristas, cesó y me dio por quemado... El Anticristo ha de ser arbitrista» (La hora de todos y la fortuna con seso)*.

[24] Según el Diccionario de nuestra Real Academia Española de la Lengua: «signo de dolor y de contrición que consiste en darse con la mano o puño en el pecho, en señal de pesar por los pecados o faltas cometidos».

de mejora». Debe reconocerse que la situación histórica en que se ha producido esa defensa del Parlamento no permitía entregarse a «enmiendas parciales» autocríticas en cuanto podían ser fácilmente aprovechables por aquellos que pretendían la «enmienda a la totalidad» del régimen parlamentario (fascistas y leninistas, cuanto menos). Fundamentalmente estos gestos de «actos de fe» se han dado dentro del campo marxista, como consecuencia de los debates internos acerca de las posibilidades de realización de proyecto socialista por las vías institucionales parlamentarias. Este debate ha sido precisamente descrito por Bernard Crick[25], empezando por recordar cómo, en 1918, después de la Revolución rusa, Rosa de Luxemburgo advierte a Lenin (como había hecho ya treinta años antes) que la libertad debía ser el medio y no sólo el objetivo final de la estrategia del partido.

Otras tradiciones socialistas (corrientes que van «desde Louis Blanc a Lasalle, a Bernstein y actualmente a todo lo que se llama el socialismo democrático, el austromarxismo, etc.»)[26] desde el primer momento no sólo no han cuestionado nunca al Parlamento, sino que junto con el liberalismo más progresista (el representado por autores como Stuart Mil[27], o sus correspondientes demócratas y republicanos en España) son los promotores de los Parlamentos democráticos modernos, caracterizados por su función consciente y *alevosa* de integración de todos los sectores sociales en el juego político. Fueron estos dos grupos (socialistas democráticos y liberales progresistas) los que en colaboración propiciaron la consolidación del Parlamento abriéndolo a las inquietudes de las clases trabajadoras. Lo cual no dejará de excitar a las posiciones reaccionarias, deviniendo, a la vista de ello, partidarias de la limitación del Parlamento a «lugar de unos pocos», cuando no partidarias de su sustitución por «gobiernos fuertes» pretorianos, capaces mejor que nadie para ejercer la política, entendida ésta como decisión, como voluntad (conforme al modelo totalitario en boga por entonces, intelectualizado por Carl Schmitt a través del escenario amigo-enemigo; y que, como sabemos, resultaba igualmente tan atractivo para las masas deseosas de acción directa a la orden del líder).

En cualquier caso, se ha desarrollado un importante pensamiento en el seno del mundo socialista[28] acerca de su compromiso con el Parlamento[29].

---

[25] Ob. cit., pp. 219 y ss. Capítulo añadido en una edición posterior a la original, con la rúbrica «Nota a pie de página para convencer a los compañeros socialistas».

[26] Gregorio Peces-Barba Martínez, «Reflexiones sobre el Parlamento», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, monográfico 10, 1986, p. 215.

[27] *Ibidem.*

[28] Tengamos en cuenta que el primer líder obrero que accede al Parlamento en España es Pablo Iglesias en 1910; en el conjunto del mundo hispano es A. L. Palacios en Argentina en 1903. *Vid.* Cazorla Prieto, ob. cit., p. 107.

[29] En el libro *Parlamento y Democracia* (jornadas celebradas en septiembre de 1981; luego editadas sus ponencias por la Fundación Pablo Iglesias en 1982) se recoge un amplio ejemplo de la reflexión sobre el Parlamento del socialismo democrático en los países europeos. Así: Steven Lukes y Geoff Hodgson (Reino Unido), Silvano Labriola (Italia), Claus Offe (R. F. Alemana), Alain Richard, Guy Carcassonne y Pierre Birnbaum (Francia), amen de los representantes españoles, Guerra, Claudín, Maravall, Solé Tura, Molas y Peces-Barba.

Ejemplo de éste (desde un punto de vista bien crítico) es la obra de Ralph Miliband *Parliamentary Socialism* [30], donde recoge unas posiciones «similares a las de muchos intelectuales marxistas, tanto en Occidente como en el Tercer Mundo e incluso en la Europa del Este» [31].

La cuestión es que el debate ha sido de tal naturaleza entre «Parlamento sí» o «Parlamento no» que poco esfuerzo ha quedado para dedicárselo a un «Parlamento mejor». De ahí que, al final, con los años, podemos interpretar en medio de la crisis del Parlamento desencadenada desde los años veinte una actitud de acto de fe. Actitud de gran valor, determinante para hacer realidad un modelo de Parlamento que cumpla esa «profunda función de integración» que, a juicio de Peces-Barba Martínez [32], es lo que hace que el Parlamento «sea la clave de la bóveda de funcionamiento del sistema democrático», «todos están dentro, todos aceptan el cauce para conseguir el programa de los partidos conservadores o de los partidos socialistas o —en Europa occidental— de los partidos comunistas, que a partir sobre todo de la Segunda Guerra Mundial, abandonan también sus posiciones leninistas y se incorporan, con todo lo que supone también de bagaje de la clase trabajadora, a ese planteamiento» [33].

Ese Parlamento, que es el corazón del cuerpo político democrático y que bombea legitimidad al resto de los órganos, requiere un constante ejercicio que le mantenga sano y fuerte. En este sentido, habrá de desterrarse las auto-lástimas depresivas, habrá de superarse los planteamientos arbitristas que pretenden el reforzamiento parlamentario a través de reformas normativas y habrá que traspasar las meras declaraciones de buena voluntad y actos de fe.

III. EN DEFENSA DE LA POLÍTICA

3.1. Introducción

El Parlamento —como dice Crick de la política en general—, «igual que Anteo» [34], permanecerá «joven, fuerte y dinámico siempre y cuando mantenga

---

[30] *Socialismo para una época de escepticismo*, Fundación Sistema, Madrid, 1997.

[31] B. Crick, *ibidem.,* p. 222.

[32] Ob. cit., p. 215.

[33] *Ibidem.*

[34] Gigante, hijo de la Tierra (Gea) y de Poseidón; habitaba en la Libia. Este gigante «monstruoso» obligaba a luchar contra él a todos los viajeros que osaban franquear sus dominios y cuando los había vencido, los mataba. Contaba con una ventaja, a saber: tocando tierra, era renovado por el contacto de su madre cuando caía en la lucha.

Dio el nombre de su esposa, Tinga (de ahí el nombre de Tánger), a su territorio que abarcaba los famosos jardines de las Hespérides, reputados por sus frutos (¿manzanas?) de oro. La extensión de estos jardines abarcaba desde la actual Ceuta hasta la Lixus antigua (región de Larache).

Heracles (el Hércules romano) pudo vencerlo y lo mató. Cada vez que Heracles tumbaba a Anteo, éste recuperaba de inmediato toda su fuerza al contacto con la tierra, o sea, Gea, su madre. Finalmente,

los pies bien plantados en el suelo de su madre, la Tierra»[35]. Ésta es la tesis del trabajo de Crick. El interés que tiene, a nuestro juicio, es que todo su planteamiento acerca de la política es aplicable íntegramente a la institución parlamentaria; con lo que el título de su obra «en defensa de la política», bien podría traducirse por «en defensa del Parlamento».

Frente a la política como pura voluntad, como pura decisión, legitimada en la supuesta calidad de ésta (democrática, carismática, tradicional, según la tipología clásica de Webwer) para responder al permanente estado de guerra entre «amigos y enemigos», Crick insiste en considerar la política como concertación de la pluralidad de la polis compleja para la definición de las prioridades públicas, como presunción de intangibilidad de la esencia de la misma polis, constituida ésta por la libertad y la pluralidad. Así, para caracterizar la política recurre al símil con la diplomacia, justo el contrario del preconizado por Schmitt (la guerra); «la diplomacia y la política tienen mucho en común: la necesidad de conciliar y la de actuar con prudencia son muy similares»[36]. Lo que las diferencia es la existencia del hecho básico del orden (existencia de una «autoridad común» que infunde temor y respeto) en la política, y su ausencia en las relaciones internacionales[37].

3.2. La política, según Crick

«Muchos políticos, comentaristas e investigadores de las culturas occidentales tienden a salir en defensa, o a hacer propaganda, de conceptos como "libertad", "democracia" o "sistema de gobierno libre" y luego a sorprenderse e incluso inquietarse cuando, en el caso de que sus voces sean escuchadas en otros foros, reciben orgullosas y sinceras garantías de que todas esas cosas buenas existen y son muy estimadas en tipos de gobierno tan distintos como los que rigen su Unión Soviética, su China, su España franquista, su Egipto, su Cuba, su Ghana, su Irlanda del Norte o su Sudáfrica»[38]. «Los comentaristas quizás harían mejor en limitarse a defender la actividad política, algo mucho más preciso de lo que suele suponerse: es esencial para la auténtica libertad; desconocida salvo en sociedades complejas y avanzadas, y tiene su origen en la experiencia europea. Debe apreciarse casi como una perla de valor incalculable en la historia de la condición humana, aunque, en rigor, concederle un valor excesivo puede conducir a su destrucción total»[39].

Heracles pudo con Anteo, ahogándolo mientras lo sostenía en el aire. En el decurso de esta titánica batalla, un golpe de sable de Heracles abrió el estrecho de Gibraltar.

[35] Ob. cit., p. 15.

[36] *Ibidem*, p. 31.

[37] *Ibidem*, p. 31.

[38] Crick, ob. cit., p. 17. En todo caso, recuérdese que estas palabras están escritas en los años sesenta.

[39] Azaña, en *La velada de Benicarló*, a través de Garcés (su *alter ego*) manifiesta: *«La República no tenía por qué embargar la totalidad del alma de cada español, ni siquiera la mayor parte de ella, para los fines de la vida nacional y del Estado. Al contrario: había que desembargar muchas partes de la vida intelectual y moral, indebidamente embargadas, y oponerse a otros embargos de igual índole, pedidos con ahínco por los banderizos. Durante seis años, esa convicción ha estado latente en todos mis juicios sobre el porvenir de la República. No todos*

Así, se plantea Crick que «quizá haya que decir algo sobre el hecho de escribir un elogio de una actividad en apariencia tan general que son pocos los que sienten algún deseo de apropiársela o nacionalizarla, proclamándola propiedad exclusiva de un grupo concreto de hombres o de un programa de gobierno en particular».

La explicación de lo que es la política se desarrolla en el capítulo primero de la obra del profesor inglés: radica la esencia de la misma en la naturaleza plural de la sociedad, de manera que viene a ser una forma de gobernar esa pluralidad, a saber, desde el reconocimiento de la misma y sobre la base de la libertad.

«La política es política» [40], dice Crick en sus primeras páginas. Queriendo significar que «no es religión, ética, derecho, ciencia, historia ni economía; no lo resuelve todo, ni está presente en todo, y no es ninguna doctrina política concreta, ya sea conservadora, liberal, socialista, comunista o nacionalista, aunque pueda contener elementos de casi todo lo anterior» [41].

«Aristóteles fue el primero en definir lo que debería reconocerse como la proposición elemental, básica, de cualquier posible ciencia política. Fue, por así decirlo, el primer antropólogo que describió y distinguió lo que sigue considerándose una invención o descubrimiento del mundo griego sin parangón en la historia de la humanidad.» Es en el libro segundo de su *Política* donde desarrolla la idea de la *polis* como «un conglomerado de múltiples miembros», de forma que la política es el resultado de la aceptación de la **existencia simultánea de grupos diferentes** y, por tanto, de diferentes intereses y tradiciones, dentro de una unidad territorial sujeta a un gobierno común. No importa demasiado cómo se ha formado esa unidad (costumbre, conquista, circunstancia geográfica); lo importante es que «la estructura social, a diferencia de la de algunas sociedades primitivas, es lo bastante compleja y fraccionada para hacer de la política una respuesta plausible al problema de gobernarla, al del mantenimiento de un orden mínimo» [42].

«El orden político, sin embargo, no es cualquier tipo de orden; su implantación señala el origen o **el reconocimiento de la libertad**, puesto que la política entraña cierta tolerancia de verdades divergentes y el reconocimiento de que la gobernación no sólo es posible, sino que se ejerce mejor cuando los intereses rivales se disputan en un foro abierto» [43].

«El uso que comúnmente se da a la palabra puede hacernos creer que la política es una fuerza real en todos los Estados organizados, pero si nos paramos a reflexionar, veremos que ese uso común puede originar grandes confusiones. La política, tal como observa Aristóteles, sólo es una de las soluciones posibles al problema del orden y no es, ni mucho menos, la

---

lo han entendido. Lo pensaba así, en nombre de la fecundidad de la vida del espíritu, único y verdadero fundamento de la civilización», Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1981, p. 112.

[40] *Ibidem*, p. 16.

[41] *Ibidem*.

[42] *Ibidem*, pp. 17-19.

[43] *Ibidem,* p. 18.

más habitual. La tiranía, el gobierno de un hombre fuerte en beneficio propio, es la opción más obvia, seguida de la oligarquía, el gobierno de un grupo en beneficio propio» [44].

«El método político de gobierno consiste en escuchar a esos grupos a fin de conciliarlos en la medida de lo posible en ofrecerles categoría legal, protección y medios de expresión claros y razonablemente seguros, todo lo cual debe permitir que esos grupos puedan hablar y hablen con libertad» [45].

«Además, la política debería acercar a esos grupos entres sí, de manera que cada uno de ellos y el conjunto de todos puedan hacer una contribución real al objetivo general de la gobernación. El mantenimiento del orden» [46].

En conclusión, «la política puede ser definida como la actividad mediante la cual se concilien intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad» [47]. Así, «los defensores de doctrinas políticas concretas deberían tener muy en cuenta el contexto en el que sus doctrinas pueden operar políticamente: sus demandas no pueden excluir las de otros» [48]. «Las doctrinas políticas genuinas son, de algún modo, tentativas de encontrar soluciones concretas y factibles al perpetuo y cambiante problema de la conciliación» [49].

«La política, para Aristóteles, no tenía un origen divino, sino natural; era simplemente la "ciencia de las ciencias" en el mundo de los hombres. La política no es la ciencia de las ciencias porque incluya o explique todas las demás "ciencias" (todas las artes, actividades sociales e intereses de grupo), sino porque establece unas prioridades y un orden en las demandas antagónicas sobre los recursos siempre escasos de la comunidad. La manera de establecer dichas prioridades es permitir que se desarrollen las instituciones adecuadas para que cada una de las "ciencias" demuestre su importancia real en la tarea de alcanzar el objetivo común de la supervivencia. La política es, por así decirlo, el mercado, el mecanismo de regulación de precios de todas las demandas sociales, aunque no garantice la obtención de un precio justo ni tenga nada de espontánea; depende de la actividad individual continua y deliberada» [50].

«Suele creerse que para el funcionamiento de esta "ciencia de las ciencias" debe existir previamente una idea compartida de "bien común", cierto consenso o *consensus iuris*, pero ese bien común no es otra cosa que *la práctica del proceso de conciliación de los intereses de las distintas «ciencias» o grupos que componen un Estado*, no es un aglutinante espiritual, intangible y externo, no

---

[44] *Ibidem*.

[45] *Ibidem*, p. 19.

[46] *Ibidem*.

[47] *Ibidem*, p. 22.

[48] *Ibidem*, p. 23.

[49] Cuestión bien distinta es las variantes fórmulas para desarrollar el gobierno político. En este sentido la obra de Arend Lijphart, *Las Democracias Contemporáneas* distingue entre el *modelo westminster* y la «demarcación de consenso».

[50] *Ibidem*, p. 25.

los pretendidamente objetivos "interés público" o "voluntad general".» «El consenso moral de un Estado libre no es algo misteriosamente previo a, o por encima de, la política: es la actividad política (creadora de la civilización) en sí misma» [51].

3.3. Conclusión

Como conclusión a la exposición de la tesis de Crick cabe traer el inicio del capítulo dedicado a la «defensa de la política contra la ideología» [52]: «Que no cualquier tipo de gobierno es político y que la política es un concepto mucho más preciso de lo que suele creerse son verdades evidentes al analizar el sistema totalitario de gobierno y su justificación ideológica.»

«La ferocidad del ataque contra la idea de una diversidad de grupos semiindependientes y contra la idea de los derechos del individuo nos convencerá de que el totalitario por lo menos sabe que esas dos cosas son el núcleo de lo que hace posible la política» [53]. Por eso, aquella cínica conseja del Jefe de Estado anterior, «usted haga como yo, no se meta en política» dice tanto acerca de la voluntad tiránica del personaje [54].

Así, en conclusión, la idea de política que reivindica Crick, que defiende apasionadamente Crick, la única política realmente política —diría él—, presupone una cierta manera de actuar en los procesos de decisión públicos, consistente en mantener en todo momento la conciencia de la pluralidad, la consideración por la pluralidad, el espíritu por llegar a soluciones respetuosas con la pluralidad. Cómo articular esto requerirá de todo el leal saber y entender de los sujetos políticos de cada momento, de cuyas manos dependerá el enriquecimiento o empobrecimiento del tesoro de civilización que para la convivencia colectiva representa el acervo de usos, prácticas, principios, maneras, convenciones, costumbres que hacen de la política algo lo más alejado posible de la dialéctica amigo-enemigo y lo acercan a la realidad compleja, diversa, llena de matices y de razones distintas que es la vida social, enfrentándola a la épica (cargada de *finesse,* por otra parte) responsabilidad de propiciar un rumbo y un destino a la misma, en el que participen todos, del que se sientan todos protagonistas.

---

[51] Esta idea ha sido desarrollada recientemente por John Gray, *Las dos caras del liberalismo. (Una nueva interpretación de la tolerancia liberal)*, Paidós, Barcelona, 2001. Va más allá de la coexistencia hobbesiana la idea de consenso.

[52] Los capítulos siguientes son también «defensa de la política contra...», respectivamente, «la democracia», «el nacionalismo», «la tecnología» y «sus falsos amigos (el conservador no político, el liberal apolítico y el socialista antipolítico)». Después vendrán otros capítulos, entre ellos el que titula «Nota a pie de página para convencer a los compañeros socialistas».

[53] *Ibidem*, p. 37.

[54] Sobre tiranos *vid*. *De rege et regis institutione* (escrito en 1590, publicado en 1599) del jesuita Juan de Mariana.

IV. LIBRO BLANCO DE LA GOBERNANZA

Curiosamente, las mismas ideas se están expresando en estos primeros años del milenio bajo la terminología de la «gobernanza», entreveradas con el lenguaje tecnocrático y el formato documental irremediablemente burocrático propio de los papeles de la Comisión europea; pero impulsadas por la credibilidad y la firmeza que de esos mismos papeles se deduce. Nos estamos refiriendo al Libro Blanco de la Gobernanza Europea.

1. El 25 de julio de 2001 la Comisión europea adopta la Comunicación «Libro Blanco de la Gobernanza» e invita a las instituciones del ámbito europeo, así como a la sociedad civil para que hagan llegar sus reacciones y comentarios. Formalmente se previó el cierre de las consultas en la primavera del 2002, aunque la Comisión ha seguido recibiendo comentarios posteriormente. Está previsto que la Comisión presente un informe sobre estas consultas antes de terminar el año 2002.

En julio del año 2002, por parte española [55] las únicas instituciones que han participado en el proceso, remitiendo observaciones han sido el Parlamento vasco, el Gobierno de Cataluña y el ayuntamiento de Calviá [56]. Entretanto han enviado sus observaciones prácticamente todas las regiones de Europa [57].

2. «En febrero de 2000 y ante el Parlamento Europeo, la Comisión inscribió su mandato bajo el signo de cuatro compromisos que ilustran la dimensión política de la integración europea hoy. Estos **cuatro "objetivos estratégicos"** son los siguientes: 1) **promover nuevas formas de gobernanza europea**, 2) estabilizar nuestro continente y fortalecer la voz de Europa en el mundo, 3) crear una nueva agenda económica y social, 4) mejorar la calidad de vida para todos.

Con el fin de concretar esta nueva Gobernanza europea y destacar más la actualidad y la ejemplaridad del proyecto democrático al que la Unión Europea está ligada desde sus orígenes, la Comisión decidió publicar un Libro Blanco fijando su alcance y principios de realización con vistas a su publicación a mediados de 2001» [58].

---

[55] Fuera de las instituciones, por parte de España sólo se han decidido a enviar observaciones: Telefónica, Cámara Oficial de Comercio e Industria de España en Bélgica y Luxemburgo, Cofindustria, y tres profesores (Antonio Bar Cendón, Isaac Ibáñez García y David Ordóñez Solís). Información obtenida del espacio web oficial de la Comisión sobre «El Libro Blanco de la Gobernanza» *(http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index)*.

[56] Este ayuntamiento ha sido el primero de España en iniciar su Agenda 21 local, en el año 1994; además, en la Cumbre de Johannesburgo ha recibido un reconocimiento por su labor a favor de la sostenibilidad en el ámbito local.

[57] A través de sus Parlamentos, sus gobiernos, las federaciones de sus municipios, etc. A modo de ejemplo: 1) Las regiones de Aquitania, Hesse, Steps, Escocia, Skane, Toscana, Flandes, Valonia, Gales y Emilia Romagna conjuntamente. 2) La federación de municipios de Baviera, Baden-Württemberg y Sajonia. 3) Miembros de la Asamblea de Irlanda del Norte. 4) La federación de autoridades regionales y locales de Dinamarca. 5) La autoridad regional de Dublín. 6) El Gobierno de Flandes, etc. Información obtenida del espacio web oficial de la Comisión sobre «El Libro Blanco de la Gobernanza» *(http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index)*.

[58] «Programa de trabajo de Libro Blanco de la Gobernanza», Bruselas, 11 de octubre de 2000, SEC (2000).

3. El término mismo de Gobernanza requiere una explicación; en este sentido cabe remitirse a la nota elaborada por los propios servicios de la Comisión acerca de la **«Etimología del término gobernanza»,** que se reproduce como nota a pie de página [59].

Ha sido la fecundidad de la reflexión y de la práctica política generada por los procesos democratizadores a partir de los años ochenta en Iberoamérica y de los noventa en las antiguas dictaduras comunistas europeas la que ha provocado, tras unos primeros años de dispersión terminológica, la necesidad de decantar una nomenclatura comúnmente asumida para referir la «acción política o de gobierno», y tal función ha recaído en la palabra inglesa ***governance***. De suyo ha sido encontrar traducción en el resto de los idiomas operativos en el ámbito internacional político, así el castellano, el francés, el italiano... En el caso de nuestra lengua, esa traducción se ha encontrado en el vocablo «gobernanza».

Esta terminología *(governance)* recibió sobre todo su carta de naturaleza en los años 1990 por economistas y politólogos anglosajones y por ciertas instituciones internacionales (ONU, Banco Mundial y Fondo Monetario

---

[59] **Etimología del término «gobernanza»**: (Corinne Huynh-Quan-Suu, Servicio de traducción de la Comisión):

«El verbo griego *Kubernân* (pilotar un navío o un carro) fue utilizado por primera vez de forma metafórica por Platón para designar el hecho de gobernar a los hombres. Dio nacimiento al término latino *gubernare*, que reviste las mismas significaciones y que, por el sesgo de sus derivados, entre ellos *gubernantia*, ha engendrado él mismo numerosos términos en varias lenguas:

— francés: gouverner, gouvernement, **gouvernance**, etc.
— inglés: govern, government, **governance**, etc.
— español: gobernar, gobierno, **gobernanza**, etc.
— portugués: gobernar, gobernó, governaçao, **governança**, etc.
— italiano: governare, gobernó, **governamento**, etc.

El término de francés antiguo *gouvernance* ha sido en primer lugar utilizado en el siglo XIII como equivalente de "gouvernement" (arte o manera de gobernar), luego, a partir de 1478, para designar ciertos territorios del Norte de Francia dotados de un estatuto administrativo particular (Artois y Flandes), antes de aplicarse también, en un contexto puramente doméstico, al cargo de gobernanta. Es en el siglo XIV cuando pasa a la lengua inglesa, dando lugar al término *governance* (acción o manera de gobernar). El portugués *governança* deriva igualmente de la palabra francesa y ha revestido acepciones muy similares en las esferas político-administrativa y doméstica. El español *gobernanza* (forma arcaica: *governança*) data de la misma época, pero fue sobre todo empleada en el sentido de *gouvernement.*

Todos estos términos caen pronto en desuso, en ciertos casos (Francia, Portugal) porque son asociados al Antiguo Régimen.

La palabra inglesa **governance** ha recibido los honores en los años 1990 por economistas y politólogos anglosajones y por ciertas instituciones internacionales (ONU, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, sobre todo), de nuevo para designar "el arte o la manera de gobernar", pero con dos preocupaciones suplementarias; de una parte, marcar bien la distinción con el *gouvernement* como institución; de otra parte, bajo un vocablo poco usado y, por tanto, con pocas connotaciones, promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos fundado sobre la participación de la sociedad civil a todos los niveles (nacional, pero también local, regional e internacional).

Esta resurrección de la palabra **governance** ha arrastrado en su estela la reaparición de la palabra francesa que parece imponerse en el mundo francófono, y equivalentes portuguesas y españolas, que significan el arte o la manera de gobernar.»

Internacional, principalmente) [60], para denominar «el arte o la manera de gobernar», «pero con dos preocupaciones suplementarias; de una parte, marcar bien la distinción con el *gouvernement* como institución; de otra parte, bajo un vocablo poco usado y, por tanto, con pocas connotaciones promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos fundado sobre la participación de la sociedad civil a todos los niveles, nacional, pero también local, regional e internacional» [61].

4. «Durante estos últimos años, la palabra Gobernanza ha aparecido en el contexto global. Un importante informe de las Naciones Unidas consagrado a la "gobernanza global" señaló la necesidad de normas que sean objeto de un consenso y de una aplicación efectiva a escala planetaria, incluso en ausencia de gobierno mundial» [62]. La «buena gobernanza» utilizada en el contexto de las políticas de desarrollo destaca que la transparencia, responsabilidad (obligación de rendir cuentas) y eficacia son condiciones indispensables para el éxito de las políticas públicas. La «gobernanza a varios niveles» precisa que el reto de la gobernanza implica una articulación entre distintos niveles geográficos de agentes públicos independientes en torno a objetivos de interés común [63].

5. En la Unión Europea cuando se empieza a utilizar este término se hace ya conscientemente asumiendo dichas exigencias de buenas prácticas y, en particular entre ellas, de participación de la sociedad civil. Y éste es un dato que merece destacarse; como la reflexión generada con ocasión de la experiencia en las democracias emergentes resulta finalmente de aplicación a las democracias consolidadas. La humildad y el sentido autocrítico que ello encierra tardó en llegar, no obstante, pues no es hasta principios del año 2000 que se expresa formalmente el compromiso [64] con las nuevas formas de la gobernanza.

6. Entretanto, ya habían madurado algunas ideas en el ámbito de los agentes privados, porque también a ellos se refiere la gobernanza; en este sentido, la «gobernanza de empresas» tiene por objeto garantizar la respon-

---

[60] Sobre ello en la propia revista de la Asamblea de Madrid *(Asamblea)*, en su número 2 (diciembre de 1999) la recensión de Lucio Gil sobre la obra dirigida por Joan Prats Catala *La reforma de los legislativos en América Latina*.

[61] Etimología del término «gobernanza: (Corinne Huynh-Quan-Suu, Servicio de traducción de la Comisión).

[62] Ejemplo de ello es el Protocolo de Madrid de 1991 al Tratado Antártico, en el que se logra «congelar» las reivindicaciones territoriales de soberanía de varios Estados y se acuerda, de consenso, la acción conjunta de investigación científica y de respeto por los recursos naturales del continente antártico, dando largas a las pretensiones de algunos de explotar la riqueza petrolífera. Frente a los intereses sectarios de Estados y compañías se ha hecho posible, gracias a la diplomacia, el difícil equilibrio paradigma de lo político según Crick.

[63] *Ibidem.*

[64] En febrero de 2000 y ante el Parlamento Europeo, la nueva Comisión (presidida por Prodi) inscribió su mandato bajo el signo de cuatro compromisos que ilustran la dimensión política de la integración europea hoy. Estos cuatro «objetivos estratégicos» son los siguientes: 1) **promover nuevas formas de gobernanza europea**, 2) estabilizar nuestro continente y fortalecer la voz de Europa en el mundo, 3) crear una nueva agenda económica y social, 4) mejorar la calidad de vida para todos.

sabilidad del poder de gestión frente a todas las partes interesadas [65]. Efectivamente, en el ámbito de las organizaciones productivas privadas se había generado un proceso en cierta manera paralelo al político referido, a saber, la reflexión autocrítica acerca de las prácticas de actuación de las mismas. Dicha reflexión se desarrollaría a través de dos grandes líneas. Por un lado, la introducción de las exigencias de **calidad** en la realización de los propios servicios y productos objeto de la actividad empresarial, instrumentando, al efecto, planificación estratégica, indicadores y medios de evaluación, así como —y esto es lo más significativo— dinámicas participativas entre un amplio abanico de agentes y sectores implicados en la actividad productiva [66]. La otra línea de actuación se ha desarrollado fuera de la actividad económica típica de la empresa, haciendo referencia a la dimensión social de la misma, esto es, a sus obligaciones sociales y éticas, en relación con el medio ambiente, con la comunidad local en la que están radicadas, con la cooperación al desarrollo; generándose, en este sentido, la conciencia acerca de la «responsabilidad social de la empresa» y los instrumentos de gestión de la misma, así como los medios de hacerla valer en el funcionamiento del mercado [67].

Curiosamente, la idea de la responsabilidad social de las empresas, cobra un especial impulso en las escuelas de negocios estadounidenses en los momentos posteriores a la caída del Muro de Berlín. Se ha destacado esta coincidencia temporal, no casual, en algún reciente Congreso sobre Calidad y Excelencia empresarial [68]. Y algo tiene que ver con lo que dejó dicho Octavio Paz entonces: «la respuesta no ha valido, pero la pregunta sigue estando en el aire». La respuesta a los problemas sociales en un mundo organizado de forma hegemónica conforme al modelo de economía de mercado coloca a ésta irrenunciablemente ante la responsabilidad de sus efectos sobre la cohesión social, el medio ambiente, la educación de la infancia y la juventud, etc.

7. Con todo esto, lo que se pone de manifiesto es el impulso de renovación que los nuevos escenarios sociales y políticos están provocando en todo tipo de organizaciones, atendiendo a la cuestión planteada por Octavio Paz tras la caída del Muro, «la respuesta no ha valido, pero la pregunta sigue en el aire». Cómo están actuando al respecto nuestras instituciones políticas democráticas, nuestros agentes políticos democráticos. Unos y otros encuentran en principio reforzada su legitimidad una vez que quedan disi-

---

[65] El primer documento de este proceso emitido por los servicios de la Comisión (del 11 de octubre del año 2000, SEC 1547/7 final), «Programa de Trabajo para el Libro Blanco de la Gobernanza Europea», titulado «Profundizar en la Democracia de la Unión Europea», p. 3.

[66] De las cuales las «encuestas de satisfacción» son su mínima expresión, generándose una rica aportación metodológica para encauzar el conocimiento presente entre los trabajadores, cuadros, proveedores, clientes, etc., y para generar un mayor consenso respecto a las decisiones estratégicas y a los *modus operandi* de la organización.

[67] En el momento de escribir estas líneas el semanario «*The Economist*» (14 de diciembre del 2002) dedica un «special report» a la *responsabilidad social corporativa*.

[68] Primer Congreso sobre Calidad y Excelencia empresarial, Madrid, noviembre del 2002. Así lo destacó el Presidente de la Asociación Española de la Calidad, Jaime Llovet.

padas todas las pretensiones proselitistas de alternativa del otro gran modelo político postulado, de inspiración soviética [69].

Sin embargo, habiendo pasado poco más de una década de aquellos hechos, a la vista de los problemas que inquietan y perturban a nuestras sociedades locales, nacionales, continentales, a nuestra sociedad global, es del todo responsable ponerse manos a la obra respecto a cómo se puede actuar mejor, con más eficacia, desde las instancias específicamente establecidas al efecto, las instituciones políticas, el poder político.

8. En Europa se han dado dos circunstancias que han propiciado la voluntad de abordar la autocrítica y el perfeccionamiento de los mecanismos institucionales. Por un lado, la sensación de mantenerse desde su origen en 1950, una suerte de difuso y latente proceso constituyente; que se reaviva especialmente con ocasión de las periódicas reformas de sus tratados, tal como ha devenido en estos momentos con las previsiones de ampliación de la Unión Europea a los países del Este del continente. Por otro lado, y, sobre todo, por la peculiaridad de la posición institucional de la Unión Europea respecto a las sociedades europeas, dada la falta de implicación de éstas en aquélla, derivada entre otras causas de la ausencia de comunión sentimental arraigada, del déficit democrático de sus instancias decisivas, de la insuficiente transparencia de sus actuaciones, de la dificultad para identificar la responsabilidad de las políticas de sus instituciones, etc. Ello ha promovido una permanente inquietud a favor de la implicación de la sociedad en los procesos políticos de la Unión Europea. Inquietud que ha encontrado por fin cauce en el proceso del Libro Blanco de la Gobernanza. Precisamente, el primer documento de trabajo de este proceso emitido por los servicios de la Comisión (del 11 de octubre del año 2000, SEC 1547/7 final) lleva el título «Profundizar en la democracia de la Unión Europea» y como encabezamiento un proverbio chino que reza:

«Dímelo y lo olvidaré,
enséñamelo y lo recordaré,
implícame y lo comprenderé»

9. Conforme a las previsiones recogidas en el programa de trabajo recién citado, con fecha 25 de julio del 2001 se aprobó por la Comisión la Comunicación «428 final» «El Libro Blanco de la Gobernanza Europea». En su capítulo I («¿Por qué reformar la Gobernanza europea?») da un concepto de gobernanza, a saber: **«las normas, procesos y comportamientos que afectan a la calidad del ejercicio de los poderes a nivel europeo**, especialmente desde el punto de vista de la **apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia».**

Los arriba citados son los cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos en el Libro Blanco.

[69] Ésa es la tesis de Fukuyama, en su artículo «El final de la Historia».

A partir de este planteamiento principal [70], en el capítulo III se desglosan los cambios propuestos. Para mejor conocer el cariz de los mismos nos remitimos al tenor del documento accesible a través de la dirección de Internet que ya se dio más arriba *(http://europa.eu.int/comm/governance/contributions/index)* [71].

10. Conclusión. Entre todos los méritos o virtudes que pueden encontrarse en el Libro Blanco, el más valioso es, sin lugar a dudas, el ejemplo para los demás sistemas institucionales de las naciones europeas, para sus clases dirigentes. El ejemplo de la reflexión sincera y valiente sobre los defectos y desviaciones de los principios democráticos; el ejemplo de lucidez al considerar como punto de partida para la implantación de las buenas prácticas de la gobernanza la reafirmación en los principios políticos expresivos del paradigma democrático y pluralista europeo de nuestros días; el ejemplo del compromiso con propuestas de cambio reales (estructuradas en un plan de acción, sistemático y preciso en plazos y condiciones), inspiradas directamente en los principios básicos.

Estos documentos y el proceso que los origina sería motivo suficiente para generar procesos similares o al menos propiciar propuestas de cambios en la manera de hacer política en otros ámbitos institucionales intraeuropeos. Especialmente en el caso de los Parlamentos, que son las instancias por antonomasia llamadas a hacer política. Sin embargo, ya conocemos el inmovilismo en que está anclada la institución parlamentaria; sumida en una supuesta dependencia de la fórmula jurídico-reglamentaria para introducir cualquier modulación en el *modus operandi*, y, a su vez, quedando condicionada cualquier modulación de este tipo a un acuerdo global de reforma sobre el texto reglamentario correspondiente. Con la conclusión de que todo queda igual.

El Libro Verde «El Futuro de la Democracia Parlamentaria: Transición y Desafíos en la Gobernanza Europea»

Pero aún hay más que decir respecto a este proceso europeo de repensar las prácticas de hacer política y de comprometerse, al tiempo, en la puesta

---

[70] Llamamos el desarrollo de la «condición principal» planteada por Benigno Pendás en un trabajo sobre las Fuentes del derecho parlamentario, en el Seminario del Parlamento vasco del año 1998.

[71] A modo de ejemplo, y para dar una idea de los trabajos del Libro Blanco, cabe inventariar los documentos emitidos hasta el momento en:

1) Documentos básicos, como son el Programa de trabajo, la Etimología de la palabra y el Libro Blanco (versión final).

2) Informes de reuniones: indicadores estadísticos de gobernanza democrática, realizado por Eurostat (Múnich, enero de 2002), el Libro Blanco y la gobernanza ambiental (Bruselas, diciembre del 2001); información y formación para las ONGs y su relación con la gobernanza (Bruselas, noviembre de 2001); Reunión de la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regionales (noviembre del 2001); la posición de las regiones (Bruselas, octubre de 2001); de una Europa de las regiones a una Europa de los ciudadanos (Bruselas, octubre de 2001).

3) *«Governance lunchtime debates»*: la problemática de las agencias; el punto de vista del Parlamento europeo; la visión del Consejo económico y social; el punto de vista de la Presidencia española; la visión del Comité de las Regiones; desarrollo sostenible; la sociedad civil organizada; Gobernanza, prensa y deontología; etc.

en acción de las mismas. En el ámbito de los Parlamentos europeos se ha venido desarrollando una reflexión, incardinada dentro de aquélla, en concreto sobre el papel de los mismos en la situación actual; planteando los desafíos que las nuevas corrientes de gobernanza exigen de las Cámaras legislativas: el Libro Verde «El Futuro de la Democracia Parlamentaria: Transición y Desafíos en la Gobernanza Europea».

El origen de este documento se remonta a 1997, cuando la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea crea un grupo de trabajo para estudiar el tema de la «calidad de las leyes», presidido por Lucio Violante, presidente de la Cámara de Diputados italiana. Este grupo presenta sus conclusiones a la Conferencia en un documento titulado «La complejidad de la legislación y el papel del Parlamento en la era de la globalización». Durante los años 1999 y 2000 un grupo de expertos [72] al servicio del grupo de trabajo de la Conferencia preparó el *Green Paper*, que fue presentado a la Conferencia de septiembre de 2000.

El Libro Verde «llama la atención sobre los cambios producidos en la sociedad moderna y recomienda un nuevo papel para los Parlamentos. Es interesante notar cómo el énfasis del grupo se desliza desde su original mandato para estudiar la calidad de las leyes a focalizarse en cómo la globalización ha afectado el proceso político» [73]. «El Libro Verde suscita cuestiones clave que están íntimamente relacionadas con varias áreas del Libro Blanco de la Gobernanza promovido por la Comisión. Éstas incluyen los efectos de la globalización y de los expertos científicos en el proceso democrático, el desarrollo de un espacio público que implique a los actores cívicos en debates políticos, y el papel de las agencias en el diseño e implementación de políticas» [74].

La tesis del Libro Verde es la siguiente: «Históricamente, el Parlamento ha sido un símbolo y un agente del Demos, la base para la legitimación de la autoridad política y de la legislación, un responsable ante el pueblo por las leyes y las ordenaciones. De todos modos, muchos de los más importantes cambios operados en las modernas sociedades están de manera corriente teniendo lugar a través de mecanismos que están más allá del campo de visión de la mirada parlamentaria. Este Libro Verde busca identificar estos cambios y proponer los nuevos papeles para el Parlamento en esta era de gobernanza» [75].

Tras hacer un breve esbozo de las funciones de un moderno Parlamento, de las causas del cambio, de los efectos del cambio y de las diferencias entre democracia formal parlamentaria y el nuevo autogobierno, el documento pasa a relacionar los nuevos papeles y funciones que corresponden al Parlamento:

---

[72] Este grupo de expertos estaba dirigido por Tom Burns e incluía a Carlo Jaeger, Ángela Liberatore, Yves Meny y Patricia Nanz.

[73] *Paper Review*, European Governance Team, Bruselas, 9 de noviembre de 2000, AS/D (2000).

[74] *Ibidem*.

[75] *Ibidem*.

— Fortalecer la capacidad de conocimiento del Parlamento frente a la complejidad moderna: donde se incluye el acceso parlamentario y la capacitación adecuada para el uso de la información de alta calidad, el esfuerzo por cubrir la ausencia de una función proactiva del Parlamento en áreas de desarrollo social crítico, y cobertura de la problemática fragmentaria típica de la realidad actual.
— Fortalecer la capacidad parlamentaria para monitorizar y regular: regulando y manteniendo la responsabilidad así como garantizando la legitimidad de las formas o cauces no gubernamentales de hacer política; desarrollar marcos en los que encuadra la actuación de relevantes actores comprometidos; y estableciendo una suerte de estatuto con el papel, los deberes y las responsabilidades de los expertos y científicos.
— Contribuir de manera principal al fortalecimiento de la participación pública y del aprendizaje o educación política de la población: operando como agente dinamizador o gestor de sinergias; incrementando el debate público, promoviendo las encuestas y los foros de discusión; estableciendo unas evaluaciones periódicas integradas centradas en las organizaciones privadas que han recibido fondos públicos (en su sentido más amplio), o bien han ejercido actividades o funciones públicas; vinculando sus trabajos y debates a discusiones de grupos en los medios de comunicación, incluyendo programas de entrevistas y otro tipo de foros.
— Generando y nutriendo los principios rectores e inspiradores de todo el sistema institucional: seleccionando con la requerida agudeza y altura de miras las materias políticas en que el Parlamento ha de comprometerse directamente; delegando, siempre que ello sea posible, conforme al principio de subsidiaridad, en sectores políticos autoorganizados, manteniendo, al mismo tiempo, medios de evaluación y control de sus responsabilidades; focalizando su atención en los problemas estratégicos y en las cuestiones cuyo conocimiento no es susceptible de ser delegado a otras instancias públicas y privadas; examinando y repensando el «papel» del Parlamento y de la cultura democrática en la continua evolución de las prácticas políticas.

El Libro Verde culmina con la aportación de lo que denomina «Cuestiones conceptuales adicionales», a saber:

— La problemática de la legitimidad: «la legitimación de la ley y otras decisiones colectivas está basada en la democracia. De todos modos, surge un déficit de democracia en el desplazamiento que se está operando de las estructuras de gobernanza pública a las privadas (en parte, por la ausencia de un sistema establecido de responsabilidad). Los agentes colectivos que son generadores e implementadores de la cultura de la democracia llegan a ser tan importantes (si no más incluso) que los ciudadanos individuales. Para resolver y corregir este déficit **el Parlamento como órgano de la metasoberanía** debería

actuar para reforzar y garantizar los valores de transparencia, responsabilidad y apertura del proceso democrático con respecto a la toma de decisiones y a la elaboración de reglas colectivas en el seno de determinadas áreas críticas» [76] de la vida social.

— Repensar la política y el espacio público: «La esfera pública significa un espacio social en el que los miembros de una comunidad discuten intereses comunes y forman opiniones públicas sobre ellos. Mediando entre la autoridad política y el pueblo, siendo la arena en que una colectividad de ciudadanos pueden ejercer influencia sobre las políticas. En la nueva era de la gobernanza, el espacio público es construido sobre la base de una emergente cultura compartida de normas y procedimientos democráticos, reconoce lo divergente y las perspectivas socioculturales no compartidas y establece la posibilidad de una exploración dialogante (y dialéctica) de las diferencias culturales e ideológicas. Proporciona la base para una continua gestión de la identidad colectiva intercultural y de la cultura política trasnacional» [77].

— Procesos de intercambio y aprendizaje social abierto: «los actuales fenómenos de múltiples incorporaciones y de mezclas de culturas diferentes hacen llamativamente aparente la ambivalente y dinámica naturaleza de la identidad cultural. Paradójicamente, la diferencia cultural ha devenido para algunas personas la base de una exageración de la diferencia. Una actitud de diálogo interactiva acentúa los procesos de intercambio y aprendizaje que promueven la adaptación y creación de la cultura y la identidad» [78].

— Formas complementarias de democracia moderna: «la representación parlamentaria territorial acarrea el compromiso de seleccionar un reducido grupo de personas como encargados de la elaboración de las leyes y las decisiones políticas y proporciona una base real para la deliberación y la toma de decisiones bien organizada. Tales mecanismos institucionales implican el riesgo de divorcio entre el Parlamento y "el Pueblo". A pesar de las elecciones parlamentarias regulares y de la prensa libre, que vienen a limitar tal divorcio, es necesario ir más allá. El concepto de una cultura democrática extensiva disocia el principio democrático del particular sistema institucional político de la nación-estado (Demos) sin desaparecer éste» [79].

---

[76] Libro Verde: *stagiaire* Amanda Sloat.
[77] *Ibidem.*
[78] *Ibidem.*
[79] *Ibidem.*

V. EL REDESCUBRIMIENTO DE LA CONJUNCIÓN PARLAMENTO-GOBIERNO COMO EL MAYOR RECURSO DE LA DEMOCRACIA

Luciano Violante, Presidente de la Cámara de Diputados de Italia, en su calidad de presidente de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Europa, en octubre de 2000, en Budapest, pronunció un discurso [80] *(La Consistencia de la Acción Pública: el papel central del Gobierno)* en el que se resumían las conclusiones maduras del trabajo desarrollado con ocasión del Libro Verde.

En principio, Violante hace una breve referencia al actual proceso de debilitamiento de los poderes públicos:

«Los Parlamentos han perdido su posición de monopolio en la representación *(diríamos, material)* de la sociedad. ONGs, sindicatos, asociaciones empresariales, grupos de presión y medios de comunicación dan voz pública a anchos o estrechos intereses con efectividad mucho mayor, aparentemente, que los órganos parlamentarios.

Al mismo tiempo, los gobiernos han perdido su monopolio en la toma de decisiones. Poderes no electos públicamente, tales como autoridades reguladoras independientes [81], autoridades judiciales, o poderes privados, tales como las transnacionales, bancos, compañías financieras, son capaces de acometer una acción de mucha más rapidez y efectividad que los gobiernos.

Estos nuevos poderes aparentan ser más efectivos porque pueden concentrar sus energías en objetivos concretos. Ellos pueden utilizar la experiencia y conocimiento de cualificados técnicos y están unidos a eficaces redes de actuación internacionales. Por otro lado, no tienen que hacer frente al problema de tratar de conciliar los puntos de vista de la mayoría y la oposición (rasgo característico de los Parlamentos democráticos) o hacer equilibrios con las demandas de los diferentes componentes de la mayoría (rasgo típico de los gobiernos de coalición).

Los efectos más obvios de estos desarrollos pueden ser resumidos:

a) casi todas las naciones-estados están luchando por hacer frente a los cambios,
b) en muchos casos la política corre el riesgo de ser desplazada por la economía [82],
c) los ordenamientos nacionales corren el riesgo de ser barridos por los procesos económicos y financieros transnacionales.

Estas tendencias amenazan con apartar a los Parlamentos a las márgenes, dejándoles como responsables de tareas residuales. Por otra parte, los gobiernos pueden efectivamente permanecer en el centro de los procesos de tomas

[80] Pronunciado ante una conferencia de altos directivos de los centros de gobierno de Hungría.
[81] El caso típico son los bancos centrales.
[82] «La economía, imbécil», el célebre *mantra* del equipo electoral de Clinton frente a Bush *padre* en 1991.

de decisiones, pero ellos corren el riesgo de no estar a la altura de su última y mayor responsabilidad de desarrollar una estrategia integral. Y lo que es más, los gobiernos tratan de simplificar su toma de decisiones evitando cualquier auténtico debate parlamentario, mientras que los Parlamentos a menudo crean complicaciones innecesarias, invadiendo la esfera de responsabilidades que corresponde en derecho al gobierno.

Por lo tanto, el papel de la pareja Parlamento-gobierno[83] debería ser reescrito (o refundado) porque es frecuente que esté tensado o retorcido por el hecho de que cada uno de ellos trata de actuar sin el otro. Este conflicto entre Parlamentos y gobiernos puede se extremadamente perjudicial para la democracia, porque lo que está en juego es la primacía de la política sobre los poderes sin legitimación democrática, tales como los centros de poder económicos, burocráticos y tecnocráticos.

Creo —sigue Violante—, en cualquier caso, que el brazo ejecutivo puede redescubrir a los Parlamentos como una poderosa fuerza para crear un campo compartido para la diversidad de puntos de vista y de jugadores políticos así como para propiciar una visión global de las grandes cuestiones estratégicas sobre la base del consenso político que emerge de la dialéctica entre las diferentes opiniones. Éste es, después de todo, el recurso o riqueza más grande de la democracia.

Los objetivos esenciales hacia los que los Parlamentos deben trabajar, a mi parecer —dice el autor citado—, son los siguientes: *el examen crítico, la legitimación y seguimiento de las decisiones claves tomadas por los gobiernos sobre la base de su mandato electoral.*

La experiencia muestra que estas decisiones tienen una mejor oportunidad de ser implantadas sólo si ellas pasan a través de la mediación de los Parlamentos, porque es la mediación de los Parlamentos lo que hace posible superar la resistencia de aquellos intereses que podrían ser dañados.

---

[83] Pedro de Vega, en «Parlamento y Opinión Pública» (Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos celebrada en Madrid en 1994). Tecnos y Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid 1995 (p. 283): «Ha sido Habermas quien, con razón ha insistido en que el mundo de hoy, si hablamos de tres poderes, siguiendo a Montesquieu, no es al legislativo, al ejecutivo y al judicial, a los que tenemos que referirnos, sino en primer lugar, al poder o a los poderes económicos; en segundo término, a lo que él llama "las estructuras comunicativas", y, por último, al poder del Estado. En estas circunstancias, para mantener la doctrina de Montesquieu y la grandeza de lo que el espíritu de esta doctrina representa, no se trataría ya sólo de hablar de los tres poderes clásicos como sistema de *check and balances* del Estado constitucional, sino de procurar que ni el poder económico ni el poder de las estructuras comunicativas terminen definitivamente imponiéndose al poder institucional del Estado. Lo que equivale a indicar que el Estado, en cuanto única instancia imaginable del interés general, no puede desaparecer. Es algo que desde Maquiavelo y Hobbes a Adam Smith o Bentham, pasando por todos los teóricos del Estado moderno, se ha reconocido sin discusión, y que ahora, suicidamente, comienza por algunos a ponerse en duda.

Así las cosas, desde la obligada y necesaria defensa del Estado como instancia del interés general y, en consecuencia, como programa común de todos los ciudadanos, es desde donde, a mi juicio, cobra singlar relieve el planteamiento de las relaciones Parlamento y ciudadanos».

Y —nosotros diremos— de las relaciones Parlamento-Gobierno.

— *Regir sistemas cada vez más complejos y poliédricos.*
Si aceptamos el hecho de que es imposible restaurar una suerte de simplicidad legislativa decimonónica, los Parlamentos deben no gastar energías en microlegislación. En su lugar, ellos deben establecer líneas rectoras fundamentales para gobernar, controlar y legitimizar los muchos centros de producción regulatoria a la luz de los principios fundamentales de la legalidad democrática.
— *Controlar los efectos globales y finales de las leyes y de las políticas de gobierno desde el punto de vista de los ciudadanos.*
Estos objetivos llegarán a ser una creciente parte integral de las responsabilidades parlamentarias, y ellos pueden ser alcanzados sin generar distinciones entre nuestras instituciones o sin debilitar la dialéctica entre mayorías parlamentarias y minorías.
— Los instrumentos para adquirir estos objetivos son *procedimientos parlamentarios flexibles, flujos de información de alta calidad entre Parlamentos y gobiernos, vínculos con la sociedad civil.*

Echémosles un vistazo —sigue Violante—:

— *Procedimientos parlamentarios flexibles.*
Precisamente porque ellos tienen siglos de experiencia detrás de ellos, los procedimientos parlamentarios son instrumentos extremadamente flexibles de "técnica democrática" para organizar el debate público sobre las grandes cuestiones políticas. Los gobiernos pueden explotar este recurso para desarrollar nuevas formas de discurso político para atender nuevos problemas, para centrar la atención en grandes cuestiones o para establecer un continuo vínculo con los variados centros de tomas de decisiones.
— *Flujos de información de alta calidad entre Parlamentos y gobiernos.*
Las acciones de un Parlamento dependen ampliamente de la calidad de la información que recibe del gobierno. En un ambiente de tomas de decisiones dominado por la "sobrecarga de información", los Parlamentos y los gobiernos deben acordar estándares de alta calidad con respecto a la información acompañante a las propuestas del gobierno, informes progresivos acerca de la implementación de leyes y evaluaciones de impacto. Esta información debería ser sintética y actualizada.
— *Vínculos con la sociedad civil.*
Los Parlamentos ofrecen las mayores garantías de transparencia y luz en los procesos consultivos entre los gobiernos y los miembros de la sociedad civil, sindicatos o patronales, asociaciones de consumidores. Este filtro parlamentario puede ser una herramienta efectiva para definir una "carta" de ciudadanía pública para las organizaciones que a menudo operan —como Dahrendorf ha remarcado— como

si estuvieran tomando parte del gobierno o del Parlamento como expresión de la voluntad pública» [84].

VI. CONCLUSIONES

El vigésimo aniversario de la creación de la Asamblea de Madrid coincide con un momento fértil de compromiso con la mejora de la gobernanza. En el escenario europeo este compromiso con la mejora de la gobernación de los asuntos públicos ha dado fruto a documentos orientativos, como el Libro Blanco de la Gobernanza europea o el Libro Verde de la Democracia Parlamentaria; libros en los que se condensan las reflexiones prolongadas a lo largo de años y, sobre todo, se estructura el consenso alcanzado entre todos respecto a las medidas a tomar. En este sentido, la acción prevista se define no tanto por actuaciones concretas como por la reafirmación clara de los grandes principios que alimentan de calidad a la acción pública. Se configura, de este modo, el Libro Blanco como un código de buenas prácticas, de buenos usos políticos, en cuanto proporcionan más eficacia social y más identificación o implicación social. No se trata en este libro blanco de recetas milagrosas. Las recetas se las tendrá que inventar cada uno en su ámbito o institución. De lo que se trata es de reforzar los faros ciertos y virtuosos por los que guiarse en la navegación política.

Hay ámbitos donde, recogiendo este impulso de buenas prácticas de gobernanza, ya han logrado concretar consensos reflexivos y participativos acerca de reformas de sus *modus operandi* para mejor realizar su función social; éste es el caso de los parlamentos y de su Libro Verde (el Libro Verde de la Democracia Parlamentaria, más arriba referido).

Con ocasión del vigésimo aniversario de la Asamblea de Madrid importa destacar, sin duda, como la esencia de esa manera de gobernar bien (o gobernanza) —tal como se plantea en los libros blancos y verdes— gira en torno a la idea de pluralidad de la *polis* y reclama, por tanto, un arte en la gestión de esa pluralidad desde la pluralidad misma.

En ello resulta de actualidad absoluta la nueva edición de la obra clásica de Bernard Crick, «En defensa de la política», una de las formulaciones intelectuales más expresivas, en las últimas décadas, de esta concepción de la política.

Cabe preguntarse ¿dónde está la particular identificación de la Asamblea de Madrid con estas ideas, en comparación con otros parlamentos? A lo que ha de contestarse que tal identificación radica en la razón de ser de la Comunidad de Madrid misma; así como en la libertad que ello proporciona en la tarea parlamentaria cotidiana. A saber: Entre las grandes cuestiones que venían dividiendo a los españoles. secularmente [85] la cuestión

---

[84] Luciano Violante, discurso *«La Consistencia de la Acción Pública: el papel central del Gobierno»,* ante una conferencia de altos directivos de los centros de gobierno de Hungría, Budapest, 6-7 de octubre de 2000.

[85] Seco Serrano y Jover: Introducción a la Historia de España, Teide.

regional se presentaba como la más grave en los años de transición a la democracia. La otras dos (la cuestión religiosa y la cuestión social), parecían en vías de una mínima pacificación a través de compromisos difusos y explícitos. La consecución de un consenso en la vertebración territorial de España se convierte en el principal desafío de los políticos que obran entonces en la construcción del edificio institucional. Son años de erigir la *polis,* de fundar la política, esto es, de conformar el pluralismo en cauces que propicien el encuentro fértil en el contraste de las diferencias. En la materialización de ese verdadero «milagro español», a través de sucesivas fases (típicas y atípicas) [86], se desembocó en el imprevisible resultado del nacimiento de Madrid como Comunidad Autónoma, con todos los atributos cualificados previstos para las nacionalidades históricas, entre ellos de manera destacada la existencia de una Asamblea parlamentaria con potestad legislativa. Por el camino se regalaron múltiples renuncias, al servicio de la fórmula de consenso: entre ellas la vocación castellana, de profunda raíz histórica de gran parte de la provincia madrileña. O la solución de una suerte de distrito metropolitano. La fórmula nacional de consenso, que requirió el nacimiento de este ente autonómico, buscaba cerrar el mapa autonómico de la manera más pacífica posible y, a la vez, racionalizar de forma definitiva la ordenación territorial autonómica. Se pretendía con ello despejar las incertidumbres respecto a las demarcaciones territoriales y a los niveles de autogobierno que tanta inestabilidad política estaban generando en la naciente democracia. Hoy podemos certificar la efectiva superación de aquella peligrosa provisionalidad institucional, gracias a la fórmula de consenso nacional que convirtió a Madrid en Comunidad Autónoma y dio nacimiento a la Asamblea de Madrid.

Se puede decir, por tanto, que desde el primer momento la Comunidad de Madrid ha nacido con una vocación de servicio al conjunto del Estado democrático, ha cobrado carta de naturaleza para facilitar con su propia existencia la vertebración de España mediante formulas institucionales consensuadas. Es en este sentido en el que cabe identificar a nuestra Comunidad con la Política, en el más alto sentido de la palabra. Es en este sentido en el que la Asamblea, como institución representativa de la Comunidad de Madrid, encarna ese honroso legado de sus fundadores; no en vano, en la Asamblea preautonómica madrileña reunida en el Castillo de Manzanares participaron los dirigentes nacionales de las fuerzas democráticas, en su calidad de diputados en Cortes por la provincia de Madrid.

Nobleza obliga, y hoy a la Asamblea de Madrid le cumple el deber de mantener vivo ese espíritu de servicio a favor de la articulación territorial de España y, en definitiva, la responsabilidad de hacer presente el ejemplo de consenso de nuestra transición.

---

[86] La constitución por supuesto es la más importante jurídicamente, pero para la definición política definitiva del proceso autonómico son determinantes el pacto entre las dos grandes fuerzas políticas y el informe de los expertos paralelo de la primavera de 1981; de los que resulta la *universalidad* efectiva del acceso a la autonomía regional, excluyendo la pervivencia de provincia alguna en régimen no autonómico.

Ese espíritu de consenso ha de trascender el momento constituyente, así como debe trascender a sus protagonistas; introduciendo un sentido de la lealtad institucional en la vida política cotidiana y en los sucesivos actores de la misma. En este sentido es en el que se propugna que la idea de consenso, de concertación, forme parte de las buenas maneras de hacer política, que sea ingrediente básico de la que hoy se llama «gobernanza» (con la pretensión de dar por incluido en el término el afán por las mejores prácticas). Un espíritu de consenso que, en definitiva, es la esencia misma de la Política —tal como explica Crick—, en cuanto gestión de la pluralidad desde la pluralidad; antítesis del Despotismo (ilustrado o sin ilustrar).

Van de suyo la transparencia y la publicidad en la discusión y el debate, libres y abiertos, que preceden a los acuerdos. Va de suyo la confrontación sincera de las distintas posiciones. Pero el elemento que hemos querido resaltar a lo largo del presente trabajo es el «proceso de conciliación de los intereses diversos» más allá de los planteamientos de partida del gobierno de turno, más allá de las mayorías democráticas existentes en los parlamentos. En este sentido Crick dedica un capítulo a «la defensa de la política contra la democracia».

Pero no es ese el capítulo de la obra del autor británico que nos pone en la pista del otro rasgo de la Asamblea de Madrid (junto con su vinculación a la fórmula de consenso nacional) que convierte, o debería convertir, a esta institución en privilegiada referencia de la Política, o, en otras palabras, de la Gobernanza. Me estoy refiriendo al capítulo titulado «En defensa de la política contra el nacionalismo», iniciado con una seria advertencia: «En nuestro tiempo es posible que el nacionalismo sea el motivo que más fuerza tiene para empujar a los hombres a abandonar o despreciar la política». Ello es así en cuanto que ésta presupone y estimula la pluralidad mientras aquel genera pulsiones uniformistas (a la vez que exacerba las diferencias respecto a otras sociedades).

Precisamente la Asamblea de Madrid (la Comunidad de Madrid en general) se encuentra liberada del esfuerzo cotidiano que requiere «politizar» el nacionalismo y conciliarlo con la política. De manera que la Asamblea de Madrid se presenta plena en sus posibilidades de hacer Política. Depende de su voluntad de ejercer todos los mecanismos a su alcance, de verificar sus potencialidades. Para ello encontrará aliento y conocimiento en las iniciativas colectivas, maduras e inteligentes, que se vienen desarrollando en el ámbito europeo. En ellas encontrará los principios y las estrategias para avanzar en esa «Ciudad Inacabada» cuya alegoría preside el salón de plenos de la cámara. Aunque quizá sería mejor hablar de «Ciudad Inacabable» [87] en la que nunca se acaba de resolver la estructura social, en la que surgen nuevas maneras de vivir la familia, y aparecen nuevos grupos desfavorecidos por integrar; en la que nunca se termina de definir el modelo de desarrollo

[87] Esta hubiera sido la opción de Popper, sin duda.

económico, en el que se introducen nuevos requerimientos urgentes, como los que hoy comprometen a las naciones hacia el desarrollo sostenible... [88].

Ante el panorama de esa Ciudad Inacabable, la respuesta sólo puede venir de la Política, con sus parlamentos como protagonistas de la misma. Pero la Política demanda una actitud de verdadera disposición comprometida [89]. Dirá Crick [90]:

«Uno de los grandes riesgos que corren los hombres libres es aburrirse de las verdades establecidas. El hastío les proporciona una excusa en los tiempos difíciles para evitar redefinir las cosas con inteligencia e imaginación, o para escudarse en la indiferencia académica o en la imparcialidad científica, en lugar de hacer fecundos los viejos tópicos» [91].

Como declaró Pericles «el secreto de la libertad es la valentía».

---

[88] Los procesos de Agenda 21 Local, en esa idea del esfuerzo inacabable, en pro del desarrollo sostenible son quizá el mejor ejemplo de buena gobernanza en las sociedades actuales. De estos procesos se pueden extraer las mejores prácticas de actuación en el campo público para cualquier ámbito; también el parlamentario regional.

[89] Gilberto Gil, cantante de la Tropicalia y actual Ministro de Cultura de Brasil: «*Cuando uno se dispone a entrar en política debe prepararse, pero sólo en términos psicológicos. Debe preparar su interioridad para tener la suficiente salud personal y pública. Uno debe dotarse de un orgullo civil que no tiene que ver necesariamente con un orgullo personal. Uno debe preparar su sentido de la ciudadanía y ponerlo por encima de todo lo demás. La libertad, en un sentido hedonista, no tiene en estos momentos sentido para mí*». (*El País,* miércoles 22 de enero de 2003, p. 36).

[90] Ob. cit., p. 15.

[91] «Cuando Goethe estaba más dulcemente en Weimar, vino Napoleón y se lo dijo:

—La política, imbécil. El Destino es la política.»

«La política no es el Boletín Oficial del Estado, sino el guión cinematográfico que todos interpretamos», Francisco Umbral, *El Mundo,* 24 de agosto de 1996, «Goethe en la Moncloa».

Patricia Lázaro Martínez de Morentin y Javier Calvo García *

Las Proposiciones de Ley de origen parlamentario y las facultades del Gobierno respecto de su tramitación y toma en consideración **

Sumario: I. CONFIGURACIÓN LEGAL Y SIGNIFICADO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA.—1.1. El procedimiento legislativo y la iniciativa legislativa.—1.2. Los titulares de la iniciativa legislativa.—1.3. La preeminencia del Gobierno.—1.4. La iniciativa legislativa parlamentaria.—1.5. Su regulación en la Comunidad de Madrid.—II. FACULTADES DEL GOBIERNO EN RELACIÓN CON LAS PROPOSICIONES DE LEY: «TRÁMITE DE CONFORMIDAD» Y «TRÁMITE DE CRITERIO».—2.1. Facultades del Gobierno en relación con las proposiciones de ley.—2.2. Plazo del Gobierno para ejercer ambas facultades.—2.3. Articulación temporal entre los dos trámites y conformidad tácita.—2.4. Expresión por el Gobierno de su conformidad o disconformidad con la tramitación de una proposición con repercusiones presupuestarias («trámite de conformidad»).—2.5. Manifestación del criterio del Gobierno sobre la toma en consideración de la proposición («trámite de criterio»).—III. LA PRÁCTICA DE LAS PROPOSICIONES DE LEY DE ORIGEN PARLAMENTARIO Y DEL EJERCICIO POR EL GOBIERNO DE SUS PRERROGATIVAS, EN LA COMUNIDAD DE MADRID.—IV. DISCONFORMIDAD DEL GOBIERNO CON LA TRAMITACIÓN DE UNA INICIATIVA PARLAMENTARIA: EL CASO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES.—V. LÍMITES MATERIALES AL DERECHO DE ENMIENDA: EL CASO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE PAREJAS DE HECHO.—5.1. Límites materiales a las enmiendas parciales tras el debate de toma en consideración.—5.2. El caso de la Proposición de Ley de Parejas de Hecho.

* Patricia Lázaro Martínez de Morentin, Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia. Javier Calvo García, Jefe de Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales.

** Los autores quieren hacer constar su agradecimiento a la Dirección de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid por la colaboración prestada para la realización de este artículo.

I. CONFIGURACIÓN LEGAL Y SIGNIFICADO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA

1.1. El procedimiento legislativo y la iniciativa legislativa

Se ha definido el procedimiento legislativo como «la sucesión de actos necesarios para la elaboración de la ley» [1].

En el procedimiento legislativo se suelen distinguir una fase inicial, una fase central y una fase final. Merino Merchán las denomina «fase introductoria», «fase constitutiva» y «fase integradora de la eficacia» e incluye en ellas, respectivamente, la iniciativa legislativa en sus distintas formas, la aprobación de las Cámaras y la promulgación y publicación [2].

En la fase inicial o introductoria se sitúa la iniciativa legislativa, que «constituye el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo» [3] o, más específicamente, «el poder de poner en marcha el mecanismo de elaboración de leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos expresados en forma articulada» [4].

Como señala García-Escudero Márquez, interesa resaltar «los efectos reales» de la iniciativa, analizar «hasta qué punto su ejercicio condiciona la potestad legislativa» de las Cámaras. Dentro de este enfoque, la autora invoca a Larcher, «cuando afirma que lo que caracteriza el poder de iniciativa es que "una Cámara compelida por una proposición de uno de sus miembros o por un proyecto del Gobierno no puede librarse de la obligación de actuar, sino cuando se retira la proposición o el proyecto por su propio autor o bien cuando el resultado de la votación es adverso"» [5].

La importancia de la iniciativa legislativa reside en que delimita la *materia* del texto normativo propuesto y los *intereses* que con él se quieren atender: «mediante el acto de iniciativa se identifica la materia sobre la que las Cámaras están llamadas a deliberar y se precisan los intereses para los que se requiere satisfacción por parte del legislador» [6].

Arce Janáriz sostiene que el alcance de la iniciativa legislativa es aún más preciso, porque no sólo acota una materia, sino que singulariza además un *objeto* de regulación. Para este autor, la iniciativa «delimita el objeto del debate parlamentario y las enmiendas han de moverse dentro de él, opo-

---

[1] Paloma Biglino Campos, «Procedimiento legislativo», *Enciclopedia jurídica básica,* vol. III, Civitas, 1995, p. 5184.

[2] José F. Merino Merchán, «Significado general de la iniciativa parlamentaria», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 11, 1987, p. 82.

[3] Paloma Biglino Campos, «Iniciativa legislativa», *Enciclopedia jurídica básica,* vol. III, Civitas, 1995, p. 3596.

[4] Juan A. Santamaría Pastor, «Artículo 87», *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando Garrido Falla, p. 1380.

[5] Piedad García-Escudero Márquez, «La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, pp. 63-64. Este artículo es también el capítulo I del libro *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000. (Salvo que se indique otra cosa, aquí citaremos por el artículo.)

[6] P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 65.

niéndose, formulando alternativas o limitándose a correcciones parciales». «Esto es, el autor del proyecto o la proposición no sólo tiene derecho a que se active el procedimiento, sino también a que no se tramite para un objeto distinto del propuesto por él» [7]. Más adelante nos detendremos en las importantes consecuencias que tiene esta concepción en cuanto a la fijación de límites materiales al derecho de enmienda (véase epígrafe V).

1.2. Los titulares de la iniciativa legislativa

Al regular la iniciativa legislativa, el artículo 87 de la Constitución se refiere a cuatro sujetos: el Gobierno, las Cámaras que integran las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), las Asambleas de las Comunidades Autónomas y el pueblo. A este respecto, se ha dicho que la Constitución opta por una «vertebración pluralista del instituto de la iniciativa legislativa» [8].

El Gobierno ejerce la iniciativa a través de los *proyectos* de ley (art. 88 CE). Los demás sujetos la ejercen a través de las *proposiciones* de ley, que son, por tanto, el instrumento de la iniciativa parlamentaria, de la iniciativa autonómica y de la iniciativa popular; si se prefiere, de la *iniciativa no gubernamental*, por emplear la expresión que da título a la monografía de Ruiz-Huerta [9].

Aunque ciertamente presentan notables diferencias, las iniciativas englobadas bajo el rótulo de las proposiciones de ley tienen también características comunes; básicamente, la necesidad de la toma en consideración por las Cámaras. Esta circunstancia, unida a otras consideraciones —tenor literal del art. 87.1 CE, distinción doctrinal entre iniciativa y propuesta de iniciativa—, podría llevarnos a concluir, siguiendo a diversos autores, que existen dos únicos titulares de la iniciativa legislativa: Gobierno y Parlamento. En rigor, pues, y siempre según esta corriente doctrinal, los únicos titulares de la iniciativa legislativa en sentido estricto serían el Gobierno y las Cámaras parlamentarias [10]. De ser así, ya no estaríamos entonces ante una iniciativa *pluralista,* sino *dualista*.

En ello se ha visto una manifestación de lo que a veces, aludiendo a la función legislativa en su conjunto (y no sólo, por tanto, a la iniciativa legislativa), se ha denominado «el modelo del parlamentarismo cooperativo» [11]. Más específicamente, García-Escudero Márquez sostiene que la Constitución adopta «un sistema de atribución de carácter mixto, destinado a

---

[7] Alberto Arce Janáriz, «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, p. 165.

[8] R. Punset, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Político,* UNED, 1982, p. 76, nota 62.

[9] Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell, *La iniciativa legislativa no gubernamental en España*, Congreso de los Diputados, 1998.

[10] Por todos, P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 68.

[11] A. Ruiz-Huerta Carbonell, obra citada en nota 9, p. 38.

reforzar, al menos en el plano formal, un equilibrio de competencias entre los dos poderes, sobre la base de la siguiente justificación: por un lado, no parece lógico que el Parlamento, teniendo el poder de aprobar las leyes y siendo el titular de la función legislativa, no tenga el poder de promoverla; por otro lado, resulta necesario que el Gobierno, para poner en obra su programa político, disponga también del poder de iniciativa legislativa» [12].

1.3. La preeminencia del Gobierno

Se ha convertido en un lugar común señalar que ese equilibrio formal se vence del lado del Gobierno, que ocupa así una posición de preeminencia en la iniciativa legislativa, si atendemos tanto a las previsiones legales como a la práctica parlamentaria.

Las previsiones legales que confieren al Gobierno esa posición de preeminencia son básicamente la prioridad de los proyectos de ley (art. 87.1 CE) y la presunción a favor de la tramitación de los mismos. Esta última deriva de los Reglamentos parlamentarios y consiste en que, a diferencia del trámite de toma en consideración de las proposiciones, que debe celebrarse en todo caso, el debate de totalidad de los proyectos —trámite hasta cierto punto equivalente— sólo se sustancia si se presentan enmiendas de esa naturaleza.

Por lo que se refiere a la práctica parlamentaria, se ha constatado en numerosas ocasiones, tanto en las Cortes Generales como en las Asambleas de las Comunidades Autónomas, que el número de leyes procedentes de proyectos supera ampliamente el de las que se originan en proposiciones [13].

A propósito de la posición de preeminencia que el Gobierno ostenta en este campo, Punset observa que «no obstante la creación por el constituyente español de cinco centros generadores de iniciativa legislativa, entre ellos no se da una relación de competencia, sino de integración, y más específicamente de integración de la iniciativa gubernamental, respecto de la cual operan secundariamente». Para este autor, el fundamento de la preeminencia no es otro que la función de dirección política del Gobierno (art. 97 CE):

> «La preeminencia gubernamental en la fase de iniciativa encuentra su justificación, obviamente, en la función directiva del Gobierno (...). ¿Cómo cohonestar la titularidad de la potestad legislativa de las Cortes (art. 66.2) con la preeminencia de la iniciativa del Gobierno? Pues, sencillamente, teniendo presente (...) que iniciativa legislativa y dirección política guardan entre sí una relación de medio a fin, por lo que la preeminencia gubernamental en este ámbito

[12] P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 73.

[13] Los datos cuantitativos referidos al Estado pueden verse en los trabajos de Ruiz-Huerta y de García-Escudero citados en las notas 5 y 9, respectivamente. Para Asturias, puede verse Arce Janáriz, «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 38, 1993.

se corresponde con la necesidad de instrumentalizar la aplicación del artículo 97, que asigna al Gobierno la dirección de la política» [14].

En la misma línea se sitúa García-Escudero Márquez:

«Si al Gobierno corresponde la dirección política (art. 97) y ésta se articula mediante las leyes, por mucho que la función legislativa esté atribuida a las Cortes Generales (art. 66), el Gobierno desarrolla una labor previa esencial, *orientando* hacia dónde se desarrolla esa función, fijando sus objetivos y, normalmente también, predeterminando sus contenidos. Ello quiere decir que Gobierno y Parlamento *cooperan* en la función de crear la ley y que el ámbito de actuación del Gobierno se desarrolla precisamente en la iniciativa. A su vez, esta labor de dirección política del Gobierno se asienta sobre la confianza que la Cámara ha otorgado a su Presidente en la votación de investidura, confianza otorgada previa la exposición de su programa» [15].

1.4. La iniciativa legislativa parlamentaria

1.4.1. *Sentido*

Que la iniciativa parlamentaria desempeñe un papel secundario respecto de la gubernamental no significa en modo alguno que sea irrelevante. Por el contrario, las proposiciones en que se plasma tienen un sentido y un significado propios en nuestro sistema político, en el que cumplen diversas funciones.

Así lo puso de manifiesto el profesor Rubio Llorente cuando, tras constatar el «elevado porcentaje de proposiciones rechazadas», afirmaba que ello «no priva en modo alguno de valor político a la institución, que sigue siendo utilizada frecuentemente por los grupos de oposición como un instrumento útil para provocar debates parlamentarios y exponer ante la opinión sus propias soluciones» [16].

Años más tarde, el Tribunal Constitucional sigue la misma línea de razonamiento al subrayar el papel de las proposiciones de ley de origen parlamentario como vía para suscitar el debate político, en los siguientes términos:

«En estas dos últimas se trataba, en ambos casos, de una **proposición de Ley de origen parlamentario** de cuya doble naturaleza, como instrumento para poner en marcha el procedimiento legislativo, pero, también, como **vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expresa posición sobre la oportu-**

[14] R. Punset, obra citada en nota 8, pp. 76 y 77-78.
[15] P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 68.
[16] Francisco Rubio Llorente, «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la Ley entre las fuentes del Derecho», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 16, 1986.

nidad de regular mediante Ley una determinada materia...» (Auto del TC núm. 118/1999, de 10 de mayo, FJ 3.º).

García-Escudero Márquez sostiene que «la realidad ha demostrado que subsiste todavía una función plural para este tipo de iniciativa», que concreta en tres cometidos: a) las iniciativas del *grupo mayoritario* constituirán una *segunda marca del Gobierno*, utilizadas en materias de interés político secundario o para contrarrestar las presentadas por otros grupos; b) las proposiciones de ley presentadas por los *grupos de oposición* se usan fundamentalmente como instrumento de control del Gobierno; c) en ocasiones, son expresión de un *consenso* entre varios grupos [17].

Por lo que se refiere a su utilidad dentro de la función de control, cobra un relieve especial la facultad de que dispone el Gobierno para manifestar su *criterio* respecto de la toma en consideración de las proposiciones de ley. Como veremos al analizar este trámite, la confianza parlamentaria en que se asienta el Gobierno se vería seriamente comprometida en el caso de que una proposición de ley acabase prosperando después de que su toma en consideración hubiera merecido el criterio desfavorable del Gobierno.

1.4.2. *Titularidad*

Desde el punto de vista técnico, se ha discutido mucho acerca de si los verdaderos titulares de la iniciativa legislativa parlamentaria son los Diputados (y los grupos en que se integran) o las Cámaras. Esta última es la posición mayoritaria de la doctrina.

Punset considera que la iniciativa parlamentaria «pertenece a cada una de las Cámaras y no a sus componentes individualmente considerados». «Así, ni los parlamentarios ni los Grupos en que se integran poseen más que una facultad para *promover la iniciativa* de la Asamblea de la que forman parte; de ahí el carácter de acto constitutivo que reviste la toma en consideración» [18].

Por su parte, Santamaría Pastor entiende que la iniciativa de las Cámaras tiene lugar «mediante un procedimiento o acto complejo integrado por una solicitud, que ha de partir de la propia Cámara, y de una resolución de la Cámara misma en Pleno, denominada entre nosotros *toma en consideración* (...). El poder de iniciativa no radica, pues, en los parlamentarios individuales ni en los grupos en que éstos se integran, sino en la Cámara en sí misma, que puede acoger o no con entera libertad las propuestas o proposiciones de ley elaboradas por aquéllos».

Para este autor, la prueba viene dada por la regulación del poder de retirada, contenida en el artículo 129 del Reglamento del Congreso. Rige aquí «el principio general de correspondencia entre uno y otro: el poder de retirada compete precisamente al titular del poder de iniciativa». Pues

[17] P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, pp. 77-78.
[18] R. Punset, obra citada en nota 8, pp. 68-69.

bien, «los autores materiales de la proposición de Ley pierden su derecho de retirada a partir del momento mismo en que la Cámara la toma en consideración (...). A partir de esta decisión, la retirada de la proposición solicitada por sus autores materiales "sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara"» [19].

Aragón Reyes distingue entre *iniciativa* y *propuesta de iniciativa.* «En nuestro ordenamiento, quien tiene la propuesta de iniciativa son los parlamentarios y los Grupos Parlamentarios, facultad que ejercen presentando proposiciones de ley.» La iniciativa legislativa no se produce en el momento de la presentación de la proposición de ley, sino en el de su toma en consideración. «Por ello la poseen las Cámaras (los Plenos) y no los parlamentarios a título singular.» A favor de que la presentación de proposiciones supone una mera propuesta esgrime varios argumentos, de los que destacamos aquí dos: «la propuesta no posee capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase deliberante del procedimiento legislativo»; y tampoco conlleva la facultad de retirada, porque «los autores de la propuesta de iniciativa sólo pueden retirarla libremente antes de la toma en consideración».

Para este último autor, la distinción es congruente con la forma de Estado y de Gobierno previstas en nuestro ordenamiento constitucional, pues la iniciativa propiamente dicha sólo se atribuye «a órganos generales del Estado, que son, en consecuencia, los únicos capaces de imponer que un proyecto de norma pase en el Parlamento a la fase de deliberación y enmienda, conservando, además, tales órganos el derecho a retirarlo». Las leyes estatales «son iniciadas por órganos generales y no por órganos parciales o fracciones de órganos. Cosa distinta es que estos órganos o fracciones tengan atribuidas facultades de propuesta de iniciativa, esto es, capacidad para instar a que la iniciativa se adopte o, si se quiere, participación en la preparación de la iniciativa misma» [20].

Finalmente, el enfoque de García-Escudero Márquez es el siguiente:

> «A la hora de configurar la *iniciativa parlamentaria*, el artículo 87 de la Constitución ha optado por no reconocerla a los Diputados, sino a las Cámaras. Se hace necesario, por tanto, que los Reglamentos (y a ellos se remite la Constitución) regulen la forma en que llega a formularse el acto de iniciativa de las Cámaras. Con este fin, los Reglamentos atribuyen a los parlamentarios y a los grupos en que se integran (y, más recientemente, también a una Comisión en el Senado) la facultad de presentar una propuesta articulada, denominada proposición de ley, *que no será tal iniciativa legislativa* hasta que haya sido asumida, mediante la toma en consideración, por la respectiva Cámara, única titular reconocida por el artículo 87 de la Constitución» [21].

---

[19] J. A. Santamaría Pastor, obra citada en nota 4, pp. 1383-1384, nota 8.

[20] Manuel Aragón, «La iniciativa legislativa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 72, 1986, pp. 85 y 96-97.

[21] P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, pp. 73-74.

1.4.3. *Toma en consideración*

La toma en consideración reviste una importancia crucial dentro del régimen de las proposiciones de ley.

La toma en consideración es una decisión discrecional de la Cámara. Constituye una decisión libre de la mayoría de la Cámara, y en absoluto un acto debido o de puro trámite [22].

Aunque su contenido sea esencialmente político, no carece de efectos jurídicos, que son especialmente relevantes desde dos perspectivas: su juego dentro del debate sobre la titularidad de la iniciativa parlamentaria; y su contribución a la fijación del objeto de la deliberación posterior de la Cámara.

Diversos autores coinciden en señalar que con la toma en consideración se formaliza la iniciativa parlamentaria en sentido estricto. Para Biglino Campos, la posible contradicción entre el Reglamento del Congreso y del Senado, que disponen que las proposiciones han de ser suscritas por un Grupo parlamentario o por un número determinado de miembros de la Cámara, y el artículo 87 CE, que atribuye la iniciativa legislativa al Congreso y al Senado, se salva precisamente con este trámite, «ya que mediante el mismo el conjunto de la Cámara asume o rechaza las concretas iniciativas» [23]. En la misma línea, Santamaría Pastor mantiene que «la iniciativa no se perfecciona sino con este último y capital trámite, mediante el que la Cámara hace suyo, a los puros efectos de su discusión, el texto propuesto en el seno de la misma» [24]. Y García-Escudero Márquez señala que la toma en consideración «representa el momento en que la Cámara ejerce su facultad de iniciativa, a partir de una propuesta que le hacen sus miembros». «Sería el equivalente», añade, «del acuerdo del Consejo de Ministros por el que un anteproyecto se convierte en Proyecto de Ley y es remitido al Congreso de los Diputados» [25].

El trámite de toma en consideración tiene también una gran importancia desde el punto de vista de la fijación de los márgenes en que habrá de moverse el contenido material de la futura ley. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, superado por una proposición de ley el debate de toma en consideración, *la iniciativa queda aceptada como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no podrán ya ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado,* puesto que sólo se pueden cuestionar en el debate de toma en consideración (Auto del TC núm. 118/1999, de 10 de mayo). La superación por una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede, en consecuencia, ser reabierto (Auto del TC núm. 275/1993, de 13 de septiembre).

---

[22] J. A. Santamaría Pastor, obra citada en nota 4, p. 1383, nota 7.

[23] P. Biglino Campos, obra citada en nota 3, p. 3597.

[24] J. A. Santamaría Pastor, obra citada en nota 4, pp. 1383-1834.

[25] P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 5, p. 74.

1.5. Su regulación en la Comunidad de Madrid

Todo lo que hemos dicho hasta aquí acerca de la *iniciativa legislativa* ante las Cortes Generales vale también para la iniciativa legislativa ante la Asamblea de Madrid.

El artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EA[26]), dedicado a la iniciativa legislativa, se refiere a cuatro sujetos: los Diputados y los Grupos Parlamentarios, el Gobierno, el pueblo y los Ayuntamientos. El Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM[27]) recoge la misma regla en su artículo 139, aunque no siga el mismo orden cuando menciona al Gobierno, a los Diputados y los Grupos Parlamentarios, a los ciudadanos y a los Ayuntamientos.

En suma, el sistema es muy similar al estatal, con una diferencia obvia: si ante las Cortes Generales pueden presentar proposiciones las Asambleas de las Comunidades Autónomas, ante la Asamblea de Madrid pueden hacerlo los Ayuntamientos.

Por lo que se refiere específicamente a las *proposiciones de ley,* el Reglamento de la Asamblea les dedica los artículos 150, 151 y 152, que integran la Sección 2.ª del Capítulo segundo del Título VII, así como el 154, referido a la retirada y ubicado en la Sección 3.ª. Estas disposiciones contienen una regulación muy similar, aunque no idéntica, a la del Reglamento del Congreso (arts. 126 y 129).

No obstante, la literalidad de los artículos 15.2 EA y 139.2 RAM, que atribuyen la iniciativa legislativa «a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios», podría plantear dudas acerca de si el ordenamiento autonómico atribuye la iniciativa parlamentaria a los Diputados individualmente considerados (y a los Grupos en que se integran), o a la Cámara como tal.

La cuestión ha sido abordada por Cano Bueso y Terrón Montero, en su estudio sobre el procedimiento legislativo previsto en los Reglamentos parlamentarios autonómicos. Aunque en lo tocante a la iniciativa legislativa no aprecian «especiales diferencias» respecto a lo establecido en las Cortes Generales, sí llaman la atención sobre «una cuestión de matiz»: el hecho de que mientras en la CE (art. 87) se atribuye la iniciativa a cada una de las Cámaras, el Congreso y el Senado, la mayoría de los Reglamentos autonómicos hacen referencia a *los grupos parlamentarios* y a *los diputados*. «De ello podría deducirse erróneamente», prosiguen los autores, «que aquélla se concede particularmente a cada uno de tales sujetos parlamentarios». No es

---

[26] Aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (*BOE* de 1 de marzo de 1983) y modificado por las siguientes disposiciones: Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo (*BOE* de 25 de marzo de 1994); Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (*BOE* de 8 de julio de 1998) y Ley 30/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión (*BOE* de 2 de julio de 2002). Su redacción consolidada puede consultarse en la dirección de *internet* de la Comunidad de Madrid (www.madrid.org), en la página de la Consejería de Presidencia, pinchando en *legislación actualizada.*

[27] Aprobado por el Pleno de la Asamblea de Madrid en su sesión de 30 de enero de 1977 (*BOCM* de 12 de febrero de 1997).

realmente así —concluyen— y la explicación hay que buscarla en el trámite de toma en consideración, acto que «viene a significar que la iniciativa ha dejado de ser exclusiva de sus promotores para pertenecer a la Cámara en su conjunto», como prueba el que «sólo hasta ese momento pueden proceder los autores de la proposición a retirarla, exigiéndose en caso contrario el acuerdo del Pleno» [28].

Trasladando estas consideraciones generales al caso específico de la Comunidad de Madrid, consideramos que el verdadero titular de la iniciativa parlamentaria es la Asamblea, y no los parlamentarios, básicamente por dos razones. En primer lugar, la fase deliberante del procedimiento legislativo no se abre hasta que la proposición supera el trámite de la toma en consideración. Así se desprende del artículo 151.6 RAM: «si fuera tomada en consideración, la Mesa ordenará la apertura de los plazos de presentación de enmiendas (...) y su envío a la Comisión competente». En segundo término, la disponibilidad de la proposición pasa del autor al Pleno tras el acuerdo de toma en consideración, tal y como dispone el artículo 154 RAM al regular el poder de retirada:

> «La retirada de una proposición de ley por su proponente surtirá plenos efectos por sí sola si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno.»

Ya vimos que éstos son los argumentos que esgrime Aragón Reyes al defender que la presentación de la proposición encierra una propuesta y no una iniciativa, y que la «prueba» del poder de retirada es aducida también por Santamaría Pastor y por Cano Bueso y Terrón Montero.

También Arce Janáriz, en su análisis sobre el procedimiento legislativo en el Principado de Asturias, y a pesar de que el Estatuto de Autonomía reconoce literalmente el derecho de iniciativa legislativa «a los miembros de la Junta» (art. 31.1), llega a la misma conclusión: «el hecho de que sólo si la proposición es tomada en consideración se abra la fase de enmienda y deliberación en Comisión permite entender, también en el Principado, que sólo entonces se forma la iniciativa, que hasta ese momento ha sido propuesta de iniciativa» [29].

Habrá que entender, por tanto, que en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid el titular de la iniciativa legislativa parlamentaria es la Asamblea.

---

[28] Juan Cano Bueso y Javier Terrón Montero, «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *Las Cortes Generales,* vol. I, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado y Ministerio de Economía y Hacienda (Instituto de Estudios Fiscales), pp. 700-701.

[29] A. Arce Janáriz, obra citada en nota 13, p. 185.

II. FACULTADES DEL GOBIERNO EN RELACIÓN CON LAS PROPOSICIONES DE LEY: «TRÁMITE DE CONFORMIDAD» Y «TRÁMITE DE CRITERIO»

2.1. Facultades del Gobierno en relación con las proposiciones de ley

2.1.1. *Necesidad de distinguir entre ambas facultades*

El artículo 151 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en sus apartados 2 y 3, dispone lo siguiente:

> «2. Presentada la proposición de ley, la Mesa ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* y su remisión al Consejo de Gobierno para que éste manifieste su criterio respecto a la toma en consideración de la misma, así como su conformidad o no a la tramitación si supusiera aumento de gastos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio económico en curso.
>
> 3. Transcurridos quince días sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.»

La remisión de las proposiciones de ley al Consejo de Gobierno se realiza **a dos efectos,** que el artículo 151.2 RAM distingue con claridad:

— posibilidad de que el Gobierno manifieste «su criterio respecto a la toma en consideración» de cualquier proposición (trámite de criterio);
— y posibilidad de que el Gobierno, en el caso de ciertas proposiciones de ley, manifieste «su conformidad o no» a la tramitación de la proposición (trámite de conformidad).

Ciertamente, en ambos casos nos hallamos ante manifestaciones del campo de acción del Gobierno en el procedimiento legislativo. Pero está fuera de duda que se trata de dos facultades distintas.

El Tribunal Constitucional ha llamado la atención sobre la necesidad de no confundirlas. En su Auto 240/1997, de 25 de junio, declara que se trata de «dos facultades del Ejecutivo sustancialmente distintas, aunque su ejercicio pueda revestir formalmente carácter unitario». La distinción se plantea en estos términos:

> «**La conformidad presupuestaria gubernamental o, al menos, la no disconformidad expresa a la tramitación de la proposición de Ley** (...), que encuentra su justificación en la necesidad de que la intervención de la Cámara en el procedimiento legislativo se acomode al "carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica" (...) es requisito insoslayable para la tramitación de la proposición de Ley, **de modo que la expresa dis-**

> **conformidad presupuestaria gubernamental dentro del plazo previsto en el Reglamento se configura como condición de su tramitación e impide la celebración del debate plenario de toma en consideración** (...). **Sin embargo,** a diferencia de la conformidad o disconformidad gubernamental por implicar la proposición de Ley aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, **el criterio del ejecutivo respecto a la toma en consideración de la proposición de Ley en modo alguno condiciona su tramitación y la celebración del debate plenario, consistiendo el ejercicio de esta facultad que el Reglamento le confiere en manifestar su postura, por razones de oportunidad, políticas o de otra índole, sobre la propuesta legislativa que va a ser sometida a la consideración de la Cámara»** (FJ 3.º, pfo. 2.º).

También la doctrina ha alertado sobre la necesidad de no confundir las dos cuestiones. Así, Pérez Jiménez señala que «ciertamente, ambas pueden fundirse en una sola comunicación del Gobierno; pero ello no implica confundir una cosa con otra». «La no conformidad por ser de carácter financiero (aumento de crédito o minoración de ingresos) excluye el debate de la toma en consideración, no afecta a todas las proposiciones y es independiente de los méritos políticos y jurídicos de la proposición» [30].

2.1.2. *Diferencias*

Por nuestra parte, y sin ánimo de agotar las diferencias entre ambas, entendemos que éstas residen al menos en tres aspectos: a) su objeto, b) las razones que puede aducir el Gobierno y c) sus efectos.

a) Objeto

La primera diferencia entre los dos pronunciamientos consiste en que el Gobierno puede manifestar su criterio respecto de la toma en consideración de *todas* las proposiciones de ley, en tanto que sólo podrá expresar su conformidad o no a la tramitación de *algunas*: aquellas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio económico en curso.

Si la proposición no afecta al presupuesto del ejercicio, el Gobierno podrá manifestar su criterio contrario respecto de su toma en consideración, pero no oponerse a su tramitación.

---

[30] Pablo J. Pérez Jiménez, «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, UNED, 1981.

b) Razones

Las repercusiones presupuestarias de la proposición de ley, en forma de aumento de créditos o disminución de ingresos, son la condición necesaria para que el Gobierno se pueda oponer a su tramitación. Pero además, *la disconformidad con la tramitación debe basarse, precisa y exclusivamente, en consideraciones presupuestarias.* Es cierto que el artículo 151.2 no dice expresamente que deba ser así, pero la otra interpretación posible conduce al absurdo (esa interpretación sería la siguiente: el Gobierno sólo puede oponerse a la tramitación si la proposición de ley tiene repercusiones presupuestarias; pero si las tiene, entonces puede oponerse por cualquier razón, sea presupuestaria o no).

En cambio, las razones para manifestar criterio respecto de la toma en consideración pueden ser de cualquier tipo. No se establece para ellas limitación material alguna. Podrán ser consideraciones de oportunidad en su sentido más amplio: oportunidad política, consecuencias económicas, viabilidad práctica... Esas consideraciones pueden ser presupuestarias, pero no sólo presupuestarias.

En definitiva, al manifestar su criterio el Gobierno realiza una valoración *política*, en tanto que al prestar o denegar su conformidad emite una valoración estrictamente *presupuestaria*.

c) Efectos

En tercer lugar, si el Gobierno emite su disconformidad, este pronunciamiento equivale a un auténtico *veto a la tramitación*. Ello no significa que el Gobierno tenga la última palabra a este respecto, ya que cabe la posibilidad de que haya discrepancia acerca de si la proposición supone aumento de créditos o disminución de ingresos. La Mesa resolvería en ese caso la discrepancia (apartado 4 del art. 151 RAM).

Por el contrario, la manifestación de criterio por parte del Gobierno respecto de la toma en consideración carece de efectos jurídicos. El debate en el Pleno en que se incluya la toma en consideración se inicia con la lectura del criterio del Consejo de Gobierno (apartado 5 del art. 151 RAM) y tras el debate, en el que sólo intervienen los Grupos parlamentarios, se somete a votación, sin más, la toma en consideración de la proposición.

Como señala Merino Merchán, «el criterio en contra del Gobierno para la toma en consideración no prejuzga ni paraliza la tramitación procedimental de la proposición; en cambio, la disconformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición paraliza el procedimiento legislativo en que se sustancia la proposición» [31].

[31] José F. Merino Merchán, «Artículo 89. Proposiciones de Ley», *Comentarios a las leyes políticas,* vol. VII, dir. Óscar Alzaga Villaamil, p. 301.

2.2. Plazo del Gobierno para ejercer ambas facultades

Otra diferencia importante reside en que el trámite de conformidad está sometido a un plazo determinado (quince días), en tanto que el trámite de criterio no está sujeto a dicho plazo. Ésa es al menos la opinión de los autores de este trabajo, si bien debemos reconocer que no la hemos encontrado recogida en ningún otro estudio [32].

Nuestra tesis se resume como sigue:

> *El Gobierno dispone de un plazo de quince días para expresar su disconformidad con la tramitación de una proposición con repercusiones sobre el presupuesto vigente. Si transcurrido dicho plazo no hubiera expuesto su criterio sobre la toma en consideración, podrá hacerlo en cualquier momento posterior, siempre que sea antes del debate de toma en consideración y siempre, claro está, que no se hubiera opuesto en plazo a la tramitación, porque en ese caso la iniciativa se paraliza sin que llegue a sustanciarse la toma en consideración.*

La interpretación sistemática de los apartados 2 y 3 del artículo 151 RAM conduce razonablemente a ese resultado.

En efecto, el artículo 151, después de establecer en su apartado 2 que la remisión de la proposición al Gobierno se realiza «para que éste manifieste su criterio respecto a la toma en consideración de la misma, *así como* su conformidad o no a la tramitación» (esto último, sólo si supone aumento de gasto o disminución de ingresos del ejercicio económico en curso), añade en su apartado 3 que la proposición quedará en condiciones de ser incluida en un Pleno para su toma en consideración si transcurren «quince días *sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación*».

Parece evidente que si la intención del Reglamento hubiera sido someter al Gobierno al mismo plazo de quince días para el trámite de criterio, habría dado una redacción diferente, bien al apartado 2 (para decir: «... su remisión al Gobierno para que *en el plazo de quince días* manifieste su criterio... así como su conformidad o no...»), bien al apartado 3 (para decir: «sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación *ni hubiera manifestado su criterio respecto a la toma en consideración de la misma...*»), o bien a ambos. Si realmente el Reglamento ha querido establecer que los dos trámites se sometan al mismo plazo, la forma de decirlo es bastante oscura.

Consideramos, por tanto, que el Reglamento no fija un plazo determinado para el trámite de criterio. A falta de un plazo específico para que

---

[32] Sólo hemos visto que se pronuncie sobre el particular García-Escudero Márquez, que alude al «plazo de treinta días de que dispone el Gobierno para expresar su criterio (común, por otra parte, para la expresión de su disconformidad con la tramitación)», sin cuestionarse este extremo (Piedad García-Escudero Márquez, *La iniciativa legislativa del Gobierno,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 261).

el Gobierno se pronuncie acerca de la toma en consideración de una proposición, debe entenderse entonces que bastará con que manifieste su criterio (y lo comunique a la Asamblea) antes de la celebración del Pleno en cuyo orden del día se haya incluido la toma en consideración de la proposición de que se trate.

Sin embargo, no es ésta la práctica que sigue la Asamblea de Madrid, que viene extendiendo al trámite de criterio el mismo plazo de quince días que —según nuestra opinión y siempre salvo mejor criterio— debiera regir tan sólo para el trámite de conformidad.

2.3. Articulación temporal entre los dos trámites y conformidad tácita

2.3.1. *Articulación temporal*

La articulación temporal entre los dos trámites —en los casos en que la proposición implique aumento de gastos o disminución de ingresos presupuestarios del ejercicio en curso (fuera de ese caso no hay más que un trámite y, por tanto, la cuestión de la articulación no se plantea)— debe ser la siguiente: primero la conformidad, después el criterio.

Desde el punto de vista lógico, la expresión por el Gobierno de su **conformidad** o disconformidad con la tramitación de una proposición de ley debe ser *anterior* a la posible manifestación de su criterio respecto de la toma en consideración de la misma. Es el *primer pronunciamiento* que puede emitir el Gobierno cuando la Mesa de la Asamblea le remite una proposición de ley.

El artículo 151.2 RAM puede arrojar alguna duda sobre la secuencia procesal entre los dos posibles pronunciamientos, por el hecho de que la redacción no se atiene al orden cronológico (se refiere primero al trámite de criterio). Pero cualquier posible duda queda despejada con la lectura del artículo 151.3, que establece claramente que las proposiciones de ley quedarán en condiciones de ser incluidas en un Pleno para su toma en consideración si el Consejo de Gobierno no se hubiera negado a su tramitación, de lo que se deduce que el trámite de conformidad es anterior en el tiempo a cualquier otro trámite, gubernamental o parlamentario, ya que éstos sólo podrán verificarse si el Gobierno no expresa su disconformidad.

Por su parte, el **trámite de criterio** procede sólo si el Gobierno no ha negado previa y expresamente su conformidad a la tramitación, en el plazo de que dispone para ello (quince días). También procedería si, habiendo intentado oponerse a la tramitación, su negativa no hubiera prosperado; por ejemplo, si la Mesa resuelve una discrepancia en contra del Gobierno.

Resta añadir que lo anterior no se opone a que el Gobierno pueda, si lo desea, formular ambos pronunciamientos *simultáneamente* en el mismo acto (ya vimos que el TC se ha referido expresamente a esa posibilidad),

que, en ese caso, tendría que adoptar en el plazo de quince días por su «vertiente de conformidad». En efecto, es perfectamente posible que el Gobierno adopte en un mismo Acuerdo dos decisiones: primero, expresar su disconformidad con una concreta proposición de Ley, por razones presupuestarias; segundo, manifestar su criterio desfavorable respecto de su toma en consideración, por las razones que fuere. Bien entendido que el segundo criterio se adoptaría entonces con carácter subsidiario o preventivo, es decir, sólo para el caso de que, no obstante la previa negativa del Gobierno, la Mesa acordase la tramitación de la proposición de ley.

2.3.2. *Conformidad tácita*

A diferencia de la disconformidad con la tramitación de una proposición de ley, que siempre ha de ser expresa, la conformidad puede ser expresa o tácita.

La *conformidad tácita* del Gobierno se producirá en tres supuestos:

a) Si transcurre el plazo de quince días y el Gobierno no emite pronunciamiento alguno acerca de la proposición.
b) Si dentro del plazo reglamentario el Gobierno emite un pronunciamiento acerca de la proposición, pero limitado al *criterio* sobre su toma en consideración y lo hace en sentido *favorable,* puesto que, obviamente, un juicio de este signo presupone su conformidad con la tramitación.
c) También, si dentro del plazo el Gobierno emite un pronunciamiento limitado al *criterio* sobre su toma en consideración aunque lo haga en sentido *desfavorable,* ya que dicho parecer no conlleva en modo alguno, como consecuencia necesaria, la oposición a la tramitación, que deberá formalizarse «expresamente» (art. 151.3 RAM).

En definitiva, la conformidad tácita se produce siempre que el Ejecutivo no emita pronunciamiento alguno acerca de la proposición en el plazo de quince días, o bien se limite dentro de dicho plazo a manifestar su criterio sobre la toma en consideración, sea éste favorable o desfavorable.

2.4. Expresión por el Gobierno de su conformidad o disconformidad con la tramitación de una proposición con repercusiones presupuestarias («trámite de conformidad»)

2.4.1. *Fundamento*

La facultad de que dispone el Gobierno de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley que tengan repercusiones presupuestarias entronca con el tema, más amplio, de la limitación de la iniciativa legislativa financiera

(que afecta también a las enmiendas, pero esa faceta queda fuera de nuestro estudio).

De acuerdo con el artículo 134.6 de la Constitución, «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

Poniendo en relación este precepto con el artículo 134.5 CE, Punset resume así el sistema resultante:

> «A) La iniciativa consistente en la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos compete en exclusiva al Gobierno, limitándose las Cámaras a su examen, enmienda y aprobación, según reza el artículo 134.1, el cual detalla significativamente la competencia parlamentaria enunciada con menor concreción por el artículo 66.2.
>
> B) Una vez aprobados los Presupuestos, el Gobierno puede presentar proyectos que entrañen aumento del gasto o minoración de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario, proyectos que las Cortes siempre pueden enmendar a la baja libremente (art. 134.6, *a sensu contrario*) o, desde luego, rechazar.
>
> C) Ahora bien: para que se pueda admitir a trámite una proposición de ley o una enmienda a un proyecto de ley que supongan los referidos aumento y minoración con relación a los Presupuestos vigentes se requerirá la conformidad gubernamental» [33].

Como señala Martínez Lago, la situación base es la siguiente: «Existe un Presupuesto aprobado, con relación al cual el Gobierno puede presentar modificaciones, vía proyectos de Ley, que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos; y al que los integrantes de las Cortes no pueden causar modificación —vía proposiciones de Ley o enmiendas a otras iniciativas legislativas— salvo que cuenten con la conformidad del Gobierno» [34].

Al indagar sobre su fundamento, Recoder de Casso afirma que esta facultad parte del «supuesto implícito de que la responsabilidad de mantener el equilibrio económico global es exclusiva del Gobierno» [35]. En términos muy similares, Escribano López se refiere al «intento de respetar la responsabilidad gubernamental en el mantenimiento del equilibrio económico global» [36].

---

[33] R. Punset, obra citada en nota 8, pp. 70-71.

[34] Miguel Ángel M. Lago, «Las limitaciones de las Cortes Generales en la iniciativa y aprobación de los presupuestos», *Revista de las Cortes Generales,* núm. 21, 1990, p. 102.

[35] Emilio Recoder de Casso, «Iniciativa legislativa presupuestaria», *Presupuesto y gasto público,* Ministerio de Economía y Hacienda (Instituto de Estudios Fiscales), núm. 18, p. 158.

[36] Francisco Escribano López, *Presupuesto del Estado y Constitución,* Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

Por su parte, Martínez Lago apunta que «con la existencia de formas de limitación a la iniciativa parlamentaria en materia financiera se trata de evitar que el ejercicio de la función legislativa ordinaria de los diputados y senadores cause, por una vía indirecta, modificaciones sustanciales en el plan de ingresos y gastos del Gobierno, ya autorizado por las Cortes cuando aprobaron el Presupuesto» [37].

En efecto, y como observa Biglino Campos, la facultad responde al papel del Gobierno «como ejecutor de la Ley de Presupuestos aprobada por las propias Cámaras». «Cuando manifiesta su conformidad o disconformidad con la tramitación de la iniciativa, se limita a actuar conforme al encargo que le ha atribuido el propio Parlamento, garantizando la coherencia de la actuación de dicho órgano» [38].

En palabras de García-Escudero Márquez, «se trata de que, durante el ejercicio presupuestario, no se desnaturalice por la Cámara esa autorización inicial sin el consentimiento del Gobierno, que dirige la política general de la que los Presupuestos son el instrumento económico-financiero. Por eso queda en su mano el inicio de la tramitación parlamentaria del incremento de los gastos o la disminución de los ingresos previstos en aquéllos, bien mediante la presentación de proyectos de ley (134.5 CE), bien dando su conformidad a las proposiciones o enmiendas que los lleven consigo (134.6 CE)» [39].

Refiriéndose específicamente a los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas, Cano Bueso y Terrón Montero afirman lo siguiente:

> «El hecho de que el Gobierno deba prestar consentimiento a las propuestas parlamentarias que originen mayores gastos o menores ingresos aparece como un principio general constitucionalizado, sobre el que los Estatutos de Autonomía han guardado silencio y que ha debido ser, en consecuencia, regulado en los Reglamentos de las Cámaras. Y las normas en ellos establecidas tienden, así, a limitar el derecho de iniciativa parlamentaria sólo cuando suponga una minoración de ingresos o un aumento de gastos del presupuesto en ejecución al objeto de limitar las iniciativas que impliquen mayores gastos a satisfacer con cargo a los créditos existentes o que supongan una minoración de ingresos que haga peligrar el nivel de cobertura de los créditos ya aprobados» [40].

[37] Miguel Ángel M. Lago, obra citada en nota 34, p. 102.
[38] Paloma Biglino Campos, obra citada en nota 3, p. 3598.
[39] P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 32, p. 266.
[40] Juan Cano Bueso y Javier Terrón Montero, obra citada en nota 28, pp. 708-709.

2.4.2. *Régimen*

Por lo que se refiere a su **objeto,** existe un amplio consenso en torno a que el artículo 134.6 sólo se refiere al *ejercicio económico en curso*. Esta precisión, que no figura en el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 126.2), sí aparece en el artículo 151.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

A propósito de esta circunstancia, se ha dicho que «permite ampliar el ámbito de la iniciativa parlamentaria», dado que la exigencia de conformidad gubernamental no afectará a las proposiciones que, aun produciendo efectos financieros, los tengan no sobre el ejercicio presupuestario en curso, sino sobre otros futuros [41].

Si el Gobierno expresa su disconformidad con la tramitación de la proposición, los **efectos** son radicales.

Esta facultad «le permite paralizar el curso de la iniciativa» [42]. Como señala Pérez Jiménez, no se trata de un motivo esgrimido por el Gobierno en el curso del debate para inclinar la voluntad de la Cámara a pronunciarse contra la iniciativa, sino de «algo más simple y contundente»:

> «La enmienda o proposición a la que el Gobierno se haya opuesto en tiempo y forma no tiene más existencia parlamentaria que su mera publicación. Mediante el ejercicio de esta facultad, el Gobierno no necesita recurrir a una votación para que una enmienda o proposición se rechace. De hecho, al impedir la tramitación de la iniciativa se está impidiendo el debate y, por supuesto, su votación» [43].

No hay duda de que el Gobierno no puede oponerse a la tramitación de una proposición en cualquier momento, sino sólo durante el **plazo** que le concede el Reglamento parlamentario aplicable; quince días, en el caso del RAM (art. 151.3).

A este respecto, Merino Merchán subraya que «la fase procesal del traslado al Gobierno es preclusiva e irrepetible; en consecuencia, si el Gobierno no manifiesta expresamente su voluntad en contra de la tramitación en el momento adecuado, decae su poder de oposición». En el sistema español, «aun existiendo la realidad del aumento de gastos o baja de ingreso si el Gobierno, y sólo él, no ejercita su potestad de oposición en el momento oportuno, se establece una presunción de conformidad gubernamental hacia la tramitación» [44].

En cuanto al órgano competente para adoptar la decisión, y la **forma** que en consecuencia debe revestir el acto, Pérez Jiménez observa que «es una facultad otorgada por la Constitución al Gobierno, entendido como el órgano colegiado que se define en el artículo 98.1 del texto constitucional.

---

[41] Miguel Ángel M. Lago, obra citada en nota 34, p. 101.
[42] Paloma Biglino Campos, obra citada en nota 3, p. 3598.
[43] Pablo J. Pérez Jiménez, obra citada en nota 30, p. 156.
[44] José F. Merino Merchán, obra citada en nota 31, pp. 302-303.

Sin embargo, su ejercicio no se condiciona en la Constitución a ningún requisito de previa deliberación en Consejo de Ministros, como sucede en los temas de especial relevancia (...)». «Es obvio que la prestación del consentimiento que le atribuye el artículo 134.6 no es una cuestión de trascendencia política suficiente para suponer que, al designarse genéricamente al Gobierno como titular de la facultad, su ejercicio requiera una decisión colegiada. Ahora bien, el acto por el cual se otorga o deniega el consentimiento no puede emanar de uno de los miembros del Gobierno; por tanto, el único requisito que la Constitución parece exigir es que si uno de los miembros del Gobierno utiliza la facultad, se presume que actúa siempre en nombre del Gobierno, y a este órgano será imputado el acto de ejercicio» [45].

En la Comunidad de Madrid, en la única ocasión en que se ha ejercido esta facultad durante la Legislatura actual se optó por un Acuerdo de Consejo de Gobierno, como veremos en el epígrafe IV de este estudio.

2.5. Manifestación del criterio del Gobierno sobre la toma en consideración de la proposición («trámite de criterio»)

Todas las proposiciones de ley se remiten al Gobierno para darle la posibilidad de que manifieste su criterio respecto de su toma en consideración.

Esta facultad tiene su **fundamento**, según García-Escudero Márquez, en la cualidad de co-titular de la iniciativa legislativa que ostenta el Gobierno, que, «junto con el carácter de la que a él le corresponde como *ordinaria* y *prevalente,* le sitúa en una posición especial sobre toda la labor legislativa del Parlamento». El origen de esta posición no es otro que la función de dirección política. Esta función «es la que permite al Gobierno "supervisar" la actividad legislativa del Parlamento que no procede de él» —velando así por la coherencia de la totalidad de la legislación— y «*advertir* sobre aquellas iniciativas que no se ajustan a la dirección por él fijada y que, en consecuencia, deberían ser rechazadas por las Cámaras en el trámite de toma en consideración» [46].

Siguiendo a esta autora, la **finalidad** de este trámite sería doble. Por un lado, el criterio del Gobierno, con cuya lectura se inicia el debate de toma en consideración, puede influir en la decisión de la Cámara, en un sentido o en otro. Pero también puede servir para que el Gobierno mismo reflexione sobre la necesidad de regular la materia de que se trate y decida plasmar su propia visión en un proyecto de ley [47].

Aún cabría añadir una posibilidad más, que se podría volver en contra del titular de la facultad. Si una proposición que haya sido objeto del criterio *desfavorable* del Gobierno fuera después tomada en consideración y finalmente

[45] Pablo J. Pérez Jiménez, obra citada en nota 30, p. 152.
[46] P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 32, pp. 259-260.
[47] P. García-Escudero Márquez, obra citada en nota 32, p. 261.

aprobada (sin enmiendas sustanciales), se vería seriamente cuestionada la eficacia de su labor de dirección política. Incluso, ese desajuste Gobierno-Parlamento podría considerarse un síntoma de crisis de la confianza en que descansa la legitimidad del Gobierno. En esta línea, Merino Merchán sostiene que «en el caso límite de que las Cámaras iniciasen y aprobasen una propuesta de ley de importancia vital contra la expresa oposición del Gabinete, este último tendría que dimitir» [48].

El **contenido** del criterio del Gobierno carece de límites materiales. En palabras del Tribunal Constitucional, su postura se puede basar en «razones de oportunidad, políticas o de otra índole» (Auto 240/1997, de 25 de junio, FJ 3.º).

Los **efectos** del pronunciamiento son exclusivamente políticos. En términos jurídicos, la tramitación de la proposición de ley no se ve afectada por el criterio del Gobierno, cualquiera que sea su signo. El criterio del Ejecutivo respecto a la toma en consideración «en modo alguno condiciona su tramitación y la celebración del debate plenario» (Auto y FJ citados).

En definitiva, el Gobierno emite un criterio —esto es, una opinión fundada—, pero no puede *vetar* la iniciativa parlamentaria. La autonomía de la Cámara le impide ir más allá, porque no concurre aquí otro fundamento —añadido al de la función de dirección política— que permita dar una mayor intensidad a la prerrogativa gubernamental, a diferencia de lo que sucede con la facultad referida a la conformidad presupuestaria, que tiene su fundamento en la limitación de la iniciativa legislativa financiera.

III. LA PRÁCTICA DE LAS PROPOSICIONES DE LEY DE ORIGEN PARLAMENTARIO Y DEL EJERCICIO POR EL GOBIERNO DE SUS PRERROGATIVAS, EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Los datos referidos a las proposiciones de ley de origen parlamentario presentadas en la Asamblea de Madrid pueden resumirse en los siguientes cuadros [49]:

[48] José F. Merino Merchán, obra citada en nota 2, p. 84.

[49] Los cuadros son de elaboración propia. En su realización hemos contado con la valiosa colaboración de la Dirección de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

CUADRO 1

LEYES DE LA COMUNIDAD DE MADRID PROCEDENTES DE PROYECTOS Y DE PROPOSICIONES

	I Legislatura 1983-1987	**II Legislatura 1987-1991**	**III Legislatura 1991-1995**	**IV Legislatura 1995-1999**	**V Legislatura 1999-2003 ***	**Total**
Proyectos presentados	41	30	48	99	41	259
Leyes procedentes de proyectos	39	18	44	94	39	234
Proposiciones presentadas **	14	75	37	11	16	153
Leyes procedentes de proposiciones	5	19	13	0	5	42
— de proposiciones parlamentarias	5	19	13	—	5	42
— de proposiciones Ayuntamientos	—	—	—	—	—	—
— de proposiciones iniciat. popular	—	—	—	—	—	—
Total leyes	44	37	57	94	44	276
Porcentaje iniciativa parlamentaria	11,36	51,35	22,81	0	11,36	15,22

* Hasta la finalización del 6.º período de sesiones (julio 2002).

** No se incluyen las proposiciones que dan lugar a la aprobación o modificación del Reglamento de la Asamblea.

CUADRO 2

PROPOSICIONES DE LEY-V LEGISLATURA ⋆

PRESENTADAS	16
ADMITIDAS A TRÁMITE	14
APROBADAS 4/1999, de modificación de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de protección de animales domésticos 1/2000, de modificación del art. 19 de la Ley 13/1984, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público RTVM 4/2000, de creación de la Mesa para la integración y promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid 5/2000, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid 2/2001, de parejas de hecho de la Comunidad de Madrid	5
NO APROBADAS	9
— Rechazada en el trámite de conformidad del Gobierno: 1 2/1999, de servicios sociales en la Comunidad de Madrid	
— Retirada antes de su toma en consideración: 1 1/2001, de modificación del art. 4 de la Ley 6/1990, de declarac. del Parque Natural de la cumbre, circo y laguna de Peñalara	
— Rechazada su toma en consideración: 3 1/1999, de protección de los montes del Pilar y de Pozuelo y de sus entornos aledaños 3/1999, de creación de nuevas comisiones permanentes no legislativas 3/2001, de protección de los animales domésticos	
— En tramitación • Pendiente de toma en consideración: 3 4/2001, para la creación de la dirección Regional de Migraciones de la Comunidad de Madrid 6/2001, de modificación del art. 4.2 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid 1/2002, sobre participación de la Asamblea de Madrid en relación con los instrumentos de aplicación de los Fondos Europeos • Pendiente de debate de totalidad: 1 3/2000, de ampliación del Parque Regional de la cuenca alta del Manzanares	

⋆ Hasta la finalización del 6.º período de sesiones (julio 2002).

CUADRO 3

ACTITUD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA TRAMITACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY APROBADAS EN LA V LEGISLATURA [1]

Proposición de Ley	Autor	Votación toma en consideración y/o tramitación en lectura única [2]	Votación final [2]
4/99, de modificación de la Ley 1/1990, de Protección de Animales Domésticos [3]	G. P. Popular	Aprobada por unanimidad la tramitación en lectura única (Pleno 3-2-2000)	Aprobada por 74 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención (Pleno 3-2-2000)
1/00, de modif. de la Ley 13/84, de creación, organización y control RTVM [3]	G. P. Popular, Socialista-Progresistas e IU	Aprobada por unanimidad la tramitación en lectura única (Pleno 3-2-2000)	Aprobada por unanimidad (Pleno 3-2-2000)
4/00, de creación de la Mesa para la Integración y Promoción del Pueblo Gitano	G. P. Socialista-Progresistas	Aprobada por 51 votos a favor la toma en consideración (Pleno 8-2-2001)	Aprobada por unanimidad (Pleno 9-5-2002)
5/00, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid [3]	G. P. Popular, Socialista-Progresistas e IU	Aprobada por unanimidad la toma en consideración y la tramit. en lectura única (Pleno 5-10-2000)	Aprobada por unanimidad (Pleno 5-10-2000)
2/01, de parejas de hecho de la Comunidad de Madrid	G. P. Socialista-Progresistas	Aprobada por 95 votos a favor y 1 voto en contra la toma en consideración (Pleno 11-10-2001)	Aprobada por 51 votos a favor, 1 voto en contra y 44 abstenciones (Pleno 13-12-2001)

[1] Hasta la finalización del 6.º período de sesiones (julio de 2002).

[2] El *Diario de Sesiones* sólo refleja el resultado numérico de las votaciones, sin indicar el Grupo Parlamentario del que proceden los votos a favor, los votos en contra y las abstenciones. Para realizar esta deducción, hay que tener presente que en la V Legislatura los 102 escaños de la Asamblea de Madrid se distribuyen así: Grupo Parlamentario Popular (GPP), **55;** Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas (GPS), **39;** y Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (GPIU), **8.**

[3] Tramitadas por el procedimiento de lectura única (art. 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

CUADRO 4

INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN LA TRAMITACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY PRESENTADAS DURANTE LA V LEGISLATURA [hasta la finalización del 6.º período de sesiones (julio 2002)]

Proposición de Ley	Trámite conformidad	Trámite criterio
1/1999, de protección de los montes del Pilar y de Pozuelo y de sus entornos aledaños	Conformidad tácita [1]	No manifestó criterio [2]
2/1999, de servicios sociales en la Comunidad de Madrid	Disconformidad expresa (Ac. de 4 de noviembre de 1999)	No manifestó criterio
3/1999, de creación de nuevas Comisiones Permanentes Legislativas	Conformidad tácita	No manifestó criterio
4/1999, de modificación de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de protección de animales domésticos	Conformidad tácita	Favorable (Ac. de 27 de enero de 2000)
1/2000, de modificación del artículo 19 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del ente público RTVM	Conformidad tácita	Favorable (Ac. de 27 de enero de 2000)
2/2000, de modificación de la Ley 1/1985, de 23 de enero, de Creación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares [3]		
3/2000, de ampliación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares	Conformidad tácita	No manifestó criterio
4/2000, de creación de la Mesa para la integración y promoción del pueblo gitano de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	No manifestó criterio
5/2000, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	No manifestó criterio

CUADRO 4 (Cont.)

Proposición de Ley	Trámite conformidad	Trámite criterio
1/2001, de modificación del artículo 4 de la Ley 6/1990, de 10 de mayo, de declarac. del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Laguna de Peñalara	Conformidad tácita	No manifestó criterio
2/2001, de parejas de hecho de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	Favorable (Ac. de 10 de mayo de 2001)
3/2001, de protección de los animales domésticos	Conformidad tácita	No manifestó criterio
4/2001, para la creación de la Dirección Regional de Migraciones de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	No manifestó criterio
5/2001, de Integración de la Red Hospitalaria Pública en la Comunidad de Madrid (4)		
6/2001, de modificación del artículo 4.2 de la Ley 1/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid	Conformidad tácita	No manifestó criterio
1/2002, sobre participación de la Asamblea de Madrid en relación con los instrumentos de aplicación de los fondos europeos	Conformidad tácita	No manifestó criterio

[1] Se consideran supuestos de «conformidad tácita» todos aquellos en que, habiendo transcurrido el plazo de quince días, *el Gobierno no hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación de la proposición de ley,* lo que incluye tanto los supuestos en que el Gobierno no emite pronunciamiento alguno en dicho plazo, como aquellos otros en que lo emite pero limitado a la toma en consideración.

[2] Siguiendo la práctica de gestión parlamentaria de la Asamblea de Madrid, se considera que el Gobierno «no manifestó criterio» si transcurre un plazo de quince días sin que haga uso de dicha facultad.

[3] No fue admitida a trámite. La Mesa de 25 de abril de 2000 acordó «el archivo de la Proposición sin ulterior trámite» por la identidad de su contenido con el de la PROP.L 3/00(Acta 22/00).

[4] No fue admitida a trámite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.a) de la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (Acuerdo de la Mesa de 11 de octubre de 2001).

A partir de los cuadros reproducidos en las páginas anteriores, cabe realizar los siguientes comentarios acerca de lo que ha supuesto la iniciativa legislativa parlamentaria en la Comunidad de Madrid, especialmente durante la V Legislatura de la Asamblea:

A) Leyes procedentes de proyectos y de proposiciones (cuadro 1):

— Considerando las cinco legislaturas, predominan las leyes procedentes de los proyectos sobre las que tienen su origen en proposiciones. Concretamente, de 276 leyes aprobadas (hasta julio de 2002), 234 nacieron como proyectos y 42 como proposiciones. Esta relación responde a la pauta habitual en las Cortes Generales y en las Asambleas de las demás CCAA.
— Como media, la iniciativa parlamentaria ha representado el 15,22 por 100 de las leyes aprobadas (42 de 276). El porcentaje más alto se registró en la II Legislatura (51,35 por 100) y el más bajo en la IV (0 por 100).
— En la actual Legislatura, se han aprobado 44 leyes, de las que 39 tienen su origen en proyectos y 5 en proposiciones, lo que supone un 11,36 por 100, con los datos cerrados a julio de 2002.
Es curioso que estos datos, relativos y absolutos, coinciden exactamente con los de la I Legislatura: 5 proposiciones sobre 44 leyes, que representan el 11,36 por 100. No obstante, esta coincidencia se habrá alterado cuando finalice la Legislatura en curso, ya que los datos de ésta abarcan hasta el 6.º períodos de sesiones (incluido) y faltan todavía, por tanto, otros dos períodos más.
— Sólo en una Legislatura (la segunda, 1987-1991) fue superior el número de leyes derivadas de proposiciones (19) que el de las derivadas de proyectos (18). Ello pudiera deberse a que en aquel momento el Gobierno dependía del apoyo de dos grupos parlamentarios (el Gobierno era monocolor pero descansaba sobre una *coalición parlamentaria*).
— Todas las proposiciones de ley aprobadas son de origen parlamentario. No ha llegado a prosperar ninguna iniciativa popular ni municipal.

B) Proposiciones de Ley de la V Legislatura (cuadro 2):

— Si consideramos las 14 proposiciones admitidas a trámite (se presentaron 16, pero 2 no fueron admitidas por la Mesa), y descontamos una que fue retirada por su autor, nos queda un total de 13 proposiciones, de las cuales se han aprobado 5, se han rechazado 4 y otras 4 se encuentran actualmente en tramitación.
— De las 4 proposiciones rechazadas, 3 lo fueron en el trámite de toma en consideración, y una como consecuencia del ejercicio por el Gobierno de su facultad de oponerse a la tramitación de proposiciones que entrañen aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestarios del ejercicio económico en curso.

— De las seis proposiciones que han superado el trámite de toma en consideración, 5 se han aprobado y la otra se encuentra en tramitación. Existe, por tanto, una alta probabilidad de que las proposiciones que superan el trámite de toma en consideración terminen aprobándose, lo que resulta perfectamente lógico cuando hay un grupo mayoritario.
— La Proposición de Ley 3/00 superó el trámite de toma en consideración y está pendiente del debate de totalidad, porque el GPP presentó una enmienda de este carácter después de votar a favor de su toma en consideración. Este hecho es muy poco frecuente, dada la similitud que existe entre los trámites de toma en consideración y debate de totalidad [50].

C) Actitud de los Grupos parlamentarios en la tramitación de las proposiciones de ley aprobadas en la V Legislatura (cuadro 3):

— Se aprecia un alto grado de *consenso*, que se refleja fundamentalmente en una elevada proporción de proposiciones aprobadas por unanimidad o cuasi unanimidad y en los escasísimos votos en contra registrados en la votación final de las proposiciones. Estas afirmaciones se basan en los siguientes datos:

a) De las 5 proposiciones aprobadas, 3 lo fueron por unanimidad. Y de éstas, 2 respondían a la iniciativa conjunta de los tres grupos y la otra a una iniciativa de la oposición (GPS, Proposición 4/00, referida a la Mesa de integración del pueblo gitano).
b) Otra proposición, la 4/99, fue aprobada con una mayoría muy amplia, que roza la unanimidad.
c) La proposición que queda (la 2/91) prosperó merced a los votos del GPP en exclusiva, pero los grupos discrepantes no votaron en contra, sino que se abstuvieron.
d) En el debate final, sólo cosecharon votos en contra las proposiciones 4/99 y 2/01 (un solo voto en contra en cada caso).

— De las 5 proposiciones aprobadas, el grupo mayoritario (GPP) es autor o co-autor de 3. En todas ellas, votó a favor tanto en el debate de toma en consideración como en el debate final. Por tanto, no se ha dado ningún caso en que una proposición se haya aprobado contra su voluntad, lo que resulta lógico atendiendo a la distribución de escaños de la V Legislatura.

[50] Debido a esa semejanza, diversos autores consideran incoherente que se admitan enmiendas a la totalidad a proposiciones de ley tomadas en consideración (J. F. Merino Merchán, «Enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Necesidad de una reforma de los Reglamentos de las Cámaras legislativas», *Revista de Derecho Político,* núm. 7, 1980). Sin embargo, si nos atenemos al Derecho vigente, es una posibilidad perfectamente válida. El Reglamento de la Asamblea de Madrid sólo impide, si la proposición es tomada en consideración, que se admitan «enmiendas a la totalidad *que postulen su devolución*» (art. 151.6), de lo que se infiere claramente que son admisibles las enmiendas a la totalidad que no la postulen.

— Las otras 2 proposiciones aprobadas fueron presentadas por el GPS. Una de ellas, la proposición 2/01, referida a las parejas de hecho, fue aprobada con los votos del GPP y la abstención de los dos grupos de la oposición, incluido el autor de la iniciativa. A este caso nos referiremos en el último epígrafe de este trabajo.

D) Intervención del Gobierno (cuadro 4):

— De las 14 proposiciones admitidas a trámite y remitidas al Gobierno, éste sólo ha emitido alguno de los dos pronunciamientos posibles en 4 ocasiones. El ejercicio de las prerrogativas del Gobierno en relación con la iniciativa parlamentaria ha sido, por tanto, relativamente bajo.
— De las 4 ocasiones en que el Gobierno se ha pronunciado, 3 veces ha sido para ejercer la facultad de manifestar su **criterio** respecto de la toma en consideración.
— Siempre que se ha manifestado, el criterio ha sido *favorable*. No ha habido ninguna manifestación de criterio *desfavorable*.
— Poniendo en relación el criterio del Gobierno y el destino de la proposición, se observa que *todos los casos de criterio favorable coinciden con proposiciones que después fueron aprobadas* (la afirmación inversa no es cierta porque dos proposiciones aprobadas no fueron objeto de criterio); y que *no se registra ningún caso de proposición aprobada contra el criterio del Gobierno* (cosa imposible, por otra parte, porque nunca se ha emitido criterio desfavorable). Ambas constataciones resultan habituales en las situaciones de gobierno mayoritario.
— En cuanto al ejercicio de la facultad para prestar o denegar su **conformidad** a la tramitación de una proposición de ley por sus repercusiones presupuestarias, se ha registrado *un solo caso de pronunciamiento expreso*: el Gobierno expresó su *disconformidad* con la tramitación de la Proposición de Ley de Servicios Sociales. Por tanto, el uso de esta facultad puede calificarse de excepcional.
— No se ha dado ningún caso de *conformidad expresa*. Ello puede deberse a que se considera innecesario este tipo de pronunciamiento, dado el régimen de «silencio positivo».
— La *conformidad tácita* se ha producido en 13 ocasiones, 10 veces por ausencia total de pronunciamiento gubernamental dentro del plazo y 3 por decisión dentro del plazo pero limitada al criterio (el criterio expuesto era favorable en las 3 ocasiones).

IV. DISCONFORMIDAD DEL GOBIERNO CON LA TRAMITACIÓN DE UNA INICIATIVA PARLAMENTARIA: EL CASO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES

En la V Legislatura, actualmente en curso, el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha ejercido en una ocasión la facultad de oponerse a la tramitación

de una proposición de ley de origen parlamentario. Concretamente, la ejerció en relación con la *Proposición de Ley de Servicios Sociales* [PROPL 2(V)/99 R. 5776].

La decisión se formalizó mediante el *Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 4 de noviembre, por el que manifiesta su disconformidad con la tramitación de la Proposición de Ley de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid.* Se optó, por tanto, por que ejerciera la facultad el Gobierno en tanto que órgano colegiado.

El Acuerdo adoptado por el Gobierno, después de identificar la Proposición de Ley y de citar los apartados 2 y 3 del artículo 151 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, expone lo siguiente:

> «La Proposición de Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid supone un aumento de los créditos presupuestarios, por las razones que se indican en el informe de la Dirección General de Presupuestos de 2 de noviembre de 1999. En consecuencia, y en atención a las consideraciones presupuestarias que figuran en el citado informe, el Consejo de Gobierno ha decidido hacer uso de la facultad que le confiere el Reglamento de la Asamblea, consistente en negar expresamente su conformidad con la tramitación de dicha proposición de ley.»

Partiendo de esta base, el Gobierno acordó:

> «**Primero.** Manifestar su disconformidad con la tramitación de la Proposición de Ley de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid [PROPL 2 (V)/99 R. 5776].
>
> **Segundo.** Dar traslado del presente Acuerdo a la Asamblea de Madrid.»

La motivación del acto, por tanto, se realizó por remisión a un informe de la Dirección General de Presupuestos, que fue enviado a la Asamblea junto con el propio Acuerdo de 4 de noviembre de 1999, con esta misma fecha [51].

El *informe de la Dirección General de Presupuestos* de 2 de noviembre de 1999 argumentó que la proposición implicaba aumento del gasto presupuestario, en los siguientes términos:

> «Del estudio y análisis de la citada Proposición se emiten las siguientes observaciones:
>
> 1.ª En el capítulo I, Título II de la Proposición de Ley (arts. 30 y siguientes), se plantean una serie de derechos sociales de cobertura mínima que en el Presupuesto de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de 1999 están recogidos

[51] Tanto el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 1999 como el informe de la Dirección General de Presupuestos de 2 de noviembre de 1999 se repartieron con la documentación de los asuntos de la Mesa que calificó y admitió a trámite el escrito del Gobierno (Mesa de 10 de noviembre de 1999).

de forma limitada en los créditos destinados al efecto. Así, según el artículo 31 de la citada Proposición: "Todas las personas naturales, residentes o no en la Comunidad de Madrid, tendrán derecho a una renta mínima...". Con los Presupuestos corrientes de la Comunidad no se puede dar cobertura a los derechos planteados en el transcrito artículo 31.

2.ª Del mismo modo, existen restricciones presupuestarias a lo expuesto en el artículo 36: "Todos los derechos reflejados en el presente artículo serán garantizados por la Administración Pública competente, mediante la financiación estable y ampliable en función de la dinámica propia de las necesidades".

3.ª De igual manera las prestaciones económicas reguladas en el Capítulo II del mismo Título —entre ellas las prestaciones mínimas recogidas en el artículo 44 de la citada Proposición— no tienen cabida en los actuales Presupuestos para 1999.

4.ª Por último, con las dotaciones de los Presupuestos en vigor no se pueden hacer frente a las obligaciones que se derivan del Título V (Financiación), de los Servicios Sociales Generales y Especializados.

Por todo ello, la presente proposición conlleva una repercusión en el aumento del Gasto Presupuestario, por lo que desde este Centro Directivo se informa desfavorablemente a la misma.»

Una vez recibida la comunicación del Gobierno, la Mesa de la Asamblea acordó la interrupción de la tramitación de la iniciativa «y su archivo sin ulteriores actuaciones»:

«La Mesa de la Asamblea, en sesión celebrada el 10 de noviembre de 1999, considerando la no conformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición de Ley 2(V)/99 R. 5776, por implicar aumento de los créditos presupuestarios, manifestada por el Gobierno conforme al Acuerdo adoptado en su reunión del 4 de noviembre R. 7000(V)/99, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 151 del Reglamento de la Asamblea, acuerda la interrupción de la tramitación de la iniciativa de referencia y su archivo sin ulteriores actuaciones» [52].

V. LÍMITES MATERIALES AL DERECHO DE ENMIENDA: EL CASO DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE PAREJAS DE HECHO

5.1. Límites materiales a las enmiendas parciales tras el debate de toma en consideración

Como dijimos, el trámite de toma en consideración tiene gran importancia desde el punto de vista de la delimitación del contenido material de la futura ley.

Arce Janáriz se ha ocupado detenidamente de esta cuestión en su análisis del derecho de enmienda. Extractamos a continuación la posición del autor:

[52] *Boletín Oficial de la Asamblea,* núm. 16, de 11 de noviembre de 1999, p. 2349.

> «Que un proyecto supere el debate de totalidad, o que una proposición supere el debate de toma en consideración supone, utilizando la expresión que F. Santaolalla López usa para el segundo caso, que la iniciativa queda aceptada como "objeto de deliberación", que sus "principios" y su "espíritu", que pueden cuestionarse a través de las enmiendas de totalidad (art. 110.3 del Reglamento del Congreso) o en el debate de toma en consideración, que hace las veces del debate de totalidad para las proposiciones de ley, quedan acogidos por las Cámaras, que se reservan el derecho, no obstante, de introducir correcciones posteriores a través de enmiendas que, en esa medida, se llaman parciales. Por ello, éstas no pueden poner en cuestión de nuevo la "oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto" ni proponer, alterando evidentemente también los principios y el espíritu del proyecto, transformar la identidad del texto inicial, pues de hacerlo serían enmiendas a la totalidad. Aceptadas las líneas maestras del texto de la proposición, no puede volver a impugnarse con posterioridad. Su discusión es preclusiva. De esta forma, los principios y el espíritu, así como la identidad del texto, son inmunes a las enmiendas parciales. Su cuestionamiento está reservado a las enmiendas a la totalidad» [53].

La tesis del autor se resume en que se deben distinguir con claridad «dos procedimientos diferentes y ordenados secuencialmente». Las enmiendas a la totalidad (a las que equipara el debate de toma en consideración, en el caso de las proposiciones), y no las enmiendas parciales, «son el lugar y el momento de cuestionar los "principios" y el "espíritu" del texto enmendado, de formular propuestas, *materialmente homogéneas*, aunque puedan ser *incongruentes* con los "principios" y el "espíritu" del texto enmendado». En definitiva, si las enmiendas a la totalidad han de ser *homogéneas* con el texto enmendado, las parciales, además, deben ser *congruentes* con él:

> «Las enmiendas a la totalidad han de ser *materialmente homogéneas* con el texto enmendado, aunque puedan ser incongruentes con sus "principios" y "espíritu"; las enmiendas parciales deben ser *materialmente homogéneas* y, además, *congruentes* con el objeto y los "principios" y "espíritu" del texto enmendado» [54].

Cuando Arce Janáriz publicó el artículo citado, glosaba la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde un **concepto formal** de enmienda, expresado en la STC 99/1987 hacia un **concepto material**, incorporado primero a la STC 23/1990 y después al ATC 275/1993.

En la primera de las resoluciones citadas, el TC había afirmado que «ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas» (STC 99/1987,

---

[53] Alberto Arce Janáriz, «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 41, 1994, p. 161 (subrayado nuestro). La obra de Santaolalla López citada por el autor es: «Iniciativa legislativa parlamentaria. Problemática de las enmiendas», ponencia presentada en las *V Jornadas de Derecho Parlamentario,* organizadas por las Cortes Generales, Madrid, 1994.

[54] A. Arce Janáriz, obra citada en la nota anterior, p. 163.

FJ 1.º). Pero en la segunda, referida a las enmiendas a la totalidad, les exige «que versen sobre la materia a que se refiere el Proyecto de Ley», lo que infiere del carácter alternativo de la propuesta (STC 23/1990, FJ 5.º). Y en la tercera, que trata sobre las enmiendas parciales, sostiene que «la superación de una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario, que no puede, en consecuencia, ser reabierto» (ATC 275/1993, FJ 2.º).

El último paso de esta evolución, posterior a la publicación del artículo (cuya tesis acoge íntegramente) viene dado por el **Auto 118/1999, de 10 de mayo**, que retoma y reelabora sus pronunciamientos anteriores respecto de las enmiendas a la totalidad (STC 23/1990) y de las enmiendas parciales (ATC 275/1993).

Por lo que se refiere a la *homogeneidad* exigible a las *enmiendas a la totalidad*, el TC afirma lo siguiente:

> «Esta **correlación material entre la enmienda y el texto enmendado** como condición de procedibilidad es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado (...) **En relación con las enmiendas a la totalidad con texto alternativo,** para cumplir aquel requisito **no es suficiente una genérica correlación material** entre la enmienda y el texto enmendado, no bastando que se inscriban en el mismo sector material, **sino que es necesario que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado, lo que no es sino consecuencia de que la enmienda a la totalidad propone un texto alternativo, pero no un objeto alternativo. Ha de existir, pues,** entre la enmienda y el texto enmendado **una necesaria conexión material** o, en otras palabras, como viene caracterizando la doctrina aquel requisito, **una relación de homogeneidad, que no de identidad, de objeto**» (FJ 4.º, pfo. 1.º).

En cuanto a las *enmiendas parciales,* aspecto que aquí nos interesa por su relación directa con la toma en consideración de las proposiciones, el requisito de *congruencia* se define como sigue:

> «Esta conexión u **homogeneidad** de objeto con el texto enmendado resulta **también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han de ser además congruentes** con aquél, en cuanto que, **superado** por un Proyecto de Ley el debate de totalidad o **por una Proposición de Ley el debate de toma en consideración, la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado, los cuales únicamente pueden cuestionarse** a través de las enmiendas a la totalidad, si de un Proyecto de Ley se trata, o **en el debate de toma en consideración, en el caso de las Proposiciones de Ley**» (FJ 4.º, pfo. 2.º).

En el caso concreto al que se refiere el auto, la aplicación del requisito de congruencia conduce a inadmitir la demanda de amparo:

«Las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista (...) **ni afectaban a los preceptos objeto de reforma del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, ni a la concreta materia objeto de regulación por cada uno de ellos** (...). Así pues, a la vista de los preceptos objeto del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, **así como de la finalidad con el mismo perseguida explicitada en su Exposición de Motivos,** de una parte, y el texto de las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Regionalista, de otra, **no cabe tildar de irrazonada, por las razones expuestas, la decisión de inadmisión** de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda, Comercio y Presupuesto **por estimar incongruentes las enmiendas presentadas con el texto del Proyecto de Ley»** (FJ 5.º, pfos. 5.º y 6.º).

2. El caso de la Proposición de Ley de Parejas de Hecho

Al abordar el asunto de los límites materiales al derecho de enmienda, García-Escudero Márquez se muestra cautelosa. Es difícil, observa, «que este objetivo se cumpla en la realidad, tanto por la problemática que encierra el control del contenido material de las enmiendas» (se refiere a las dificultades de calificación debidas al elevado número de enmiendas presentadas), «como porque no debe reducirse la facultad de enmienda más alla de lo necesario» [55].

No obstante, la construcción doctrinal expuesta en el apartado precedente es tan sugestiva, y el respaldo del Tribunal Constitucional tan rotundo, que invita a su contraste con la práctica parlamentaria de la Comunidad de Madrid.

Para ello, hemos elegido el caso de la *Proposición de Ley de Parejas de Hecho de la Comunidad de Madrid* (PROP. L-2/2001 RGEP. 1601). Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas (GPS), el Gobierno manifestó su criterio favorable a la toma en consideración y en ese trámite votaron a favor los tres grupos de la Cámara; es decir, además del autor (GPS), el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (GPIU) y el Grupo Parlamentario Popular (GPP). Pero finalmente fue aprobada con los votos del GPP y la abstención de los dos grupos de la oposición (GPS y GPIU). Dicho de otro modo, la proposición se presenta por un grupo de la oposición, suscita el consenso del grupo mayoritario y los dos grupos de la oposición en el debate de toma en consideración y al final se aprueba sólo con los votos a favor del grupo mayoritario.

¿Quiere ello decir que después del debate de toma en consideración se introdujeron, a través de enmiendas parciales, modificaciones incompatibles con su *espíritu* y sus *principios*, en el sentido que da a estos términos en TC en los pronunciamientos a que nos hemos referido?

---

[55] Piedad García-Escudero Márquez, obra citada en nota 32, p. 223.

A favor de una respuesta afirmativa a esta pregunta se podría argüir que el GPP presentó 25 enmiendas (una al título, 7 a la Exposición de Motivos y 17 al articulado) y todas fueron aprobadas (cuatro de ellas con enmiendas transaccionales). El enunciado de la proposición se cambió por el de *Proposición de Ley de Uniones de Hecho de la Comunidad de Madrid.* En el debate en Comisión, la Portavoz del GPS, Sra. Martín Barrios, aludió al *espíritu* original de la iniciativa, que en su opinión no quedaba recogido en el texto del dictamen una vez incorporadas las enmiendas [56].

Sin embargo, también es cierto que, primero, de las 25 enmiendas del GPP aprobadas, 15 fueron respaldas por el GPS; segundo, al invocar el *espíritu* en el debate en Comisión no se cuestionó explícitamente la licitud de las enmiendas parciales presentadas, en el sentido técnico-jurídico que da el TC al citado vocablo cuando lo erige como límite del derecho de enmienda; tercero, en el debate final en el Pleno, la Portavoz del GPS subrayó las «diferencias de fondo» entre su propuesta y el texto resultante de las enmiendas, pero ya no volvió a invocar expresamente el *espíritu* de la ley; cuarto, no obstante su tono crítico, la Portavoz del GPS reconoció en el debate final en el Pleno el avance que supone la norma [57], al igual que lo había hecho en Comisión [58]; quinto y último, los grupos de la oposición no votaron en contra de la aprobación de la ley, sino que se abstuvieron, decisión que parece difícilmente compatible con un explícito cuestionamiento de la legitimidad de la tramitación de la proposición.

Conscientes de que se trata de una cuestión opinable, los autores de este trabajo consideran, no obstante, que la comparación de los dos textos tomados en conjunto, incluida la Exposición de Motivos [59], revela que la

---

[56] Hubo dos alusiones: «Cuando el Partido Socialista presentó esta iniciativa, nuestra idea fundamental era que hubiera un reconocimiento claro y nítido den la ley de las nuevas realidades familiares (...); creo que la ley, con las enmiendas que ha presentado el Partido Popular, no recoge este espíritu (...)». «Todo lo que suponga un avance nos parece positivo, pero lo que sí queremos manifestar es que en ningún caso el resultado final de este dictamen se corresponde con el espíritu que el Grupo socialista pretendía que tuviera» (debate y votación del Informe de la Ponencia en la Comisión de Justicia y Administraciones Públicas, reproducido en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid,* núm. 518, de 5 de diciembre de 2001, pp. 15522 y 15523).

[57] «El nuevo texto de la ley no representa hoy lo que el Grupo Socialista pretendía y, debido a ello, nuestro voto a la misma va a ser de abstención. No obstante, queremos manifestar que nos parece un primer paso ante la inexistencia de una norma previa» (debate y votación del *Dictamen de la Comisión* reproducido en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid,* núm. 529, de 13 de diciembre de 2001, p. 15906).

[58] «Desde nuestro punto de vista, esta ley debería haber sido más avanzada, por lo menos en la definición; no obstante, hay que reconocer, lógicamente, que supone un avance, puesto que las circunstancias de las parejas de hecho era algo que no tenía regulación alguna en la Comunidad de Madrid; por tanto, todo lo que suponga un avance nos parece positivo (...)» (texto citado en nota 4, p. 15523).

[59] Arce Janáriz considera que el parámetro para verificar la homogeneidad y la congruencia de las enmiendas es el texto articulado del proyecto o la proposición pero también la Exposición de Motivos, un documento «que debiera ser un instrumento valioso durante la tramitación, entre otras cosas, para conoce precisamente los motivos, los "principios" o el "espíritu" del proyecto, bien con el fin de formular enmiendas a la totalidad o tomar posición fundada en el debate de toma en consideración, bien, luego, para formular enmiendas parciales compatibles y no incoherentes con ellos» (obra citada en nota 53, p. 162). El TC confirma la validez de utilizar la Exposición de Motivos para verificar la finalidad de la norma (ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 5.º, pfo. 6.º).

ley finalmente aprobada es congruente con los principios y el espíritu de la propuesta inicial.

Por último, se da la paradoja de que el mayor punto de fricción (aunque no el único) que se planteó a lo largo del debate parlamentario de la proposición fue el del reconocimiento del derecho al acogimiento de menores a las parejas o uniones de hecho. Pues bien, ese punto, precisamente, no figuraba en el texto inicial del GPS, sino que fue propuesto por el GPIU... ¡por vía de enmienda parcial! Lo que podría dar pie a otro interesante debate sobre si esa enmienda parcial era *congruente* con el espíritu y los principios de la proposición que fue aceptada como objeto de deliberación al superar el trámite de toma en consideración.

Esteban Greciet García *

Decretos Legislativos autonómicos, *ultra vires* y responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma Legisladora

Sumario: I. LA LEGISLACIÓN DELEGADA: EN GENERAL Y EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.—II. LA LEGISLACIÓN DELEGADA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—III. EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2002, DE 24 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL Y PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID.—V. POSIBLE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR *ULTRA VIRES* DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

I. LA LEGISLACIÓN DELEGADA: EN GENERAL Y EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El fenómeno de la legislación delegada y de urgencia, sobradamente conocido en la Historia constitucional de las naciones occidentales, es una de las tantas manifestaciones del fortalecimiento del Poder Ejecutivo, que se presenta como característica indudable de los sistemas políticos evolucionados del siglo XX. Robustecimiento de la iniciativa legislativa del Gobierno, ampliación de los poderes de éste en los ámbitos presupuestario y de la planificación social y económica, crecimiento exponencial de la potestad reglamentaria, acompañan a la legislación delegada y de urgencia como muestras de esas *leyes motorizadas* de que hablara Carl Schmitt: la *sage lenteur* de las Asambleas de notables de la centuria decimonónica es sustituida, como ha señalado entre nosotros García de Enterría [1], por un panorama donde las normas del Gobierno con fuerza de ley y la cada vez más agobiante panoplia de Leyes de Medidas despuntan invariablemente.

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

[1] *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas,* Civitas, Madrid, 1999.

En el mundo de lo jurídico, y sin que nos sea dado detenernos, por no ser objeto del presente trabajo, en las teorías del Derecho de situación o de excepción, es de sobra conocido, como cuenta García-Pelayo [2], que en 1929 fue creada una Comisión en el Parlamento británico, el *Committee on Minister's powers,* para dictaminar sobre los medios de limitación o regulación del *new Despotism* del Gobierno y de la Administración, ya por entonces dotados de funciones legislativas, en ese momento de *crisis del parlamentarismo* en el continente europeo, que marca la transición desde su veste clásica hacia la versión racionalizada glosada por Mirkine-Guétzévitch en sus *Nuevas tendencias del Derecho constitucional,* si bien la misma no habría de tener consagración práctica hasta la segunda posguerra mundial. La Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949 o la Constitución de la V República Francesa de 4 de octubre de 1958, a las que tanto debe la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 en la articulación de las relaciones entre los órganos constitucionales, son ejemplos señeros de ese *parlamentarismo castrado* o *frenado* del que nos habla Karl Loewenstein [3].

La delegación legislativa del Parlamento en el Gobierno debe ser analizada, en su origen histórico comúnmente reconocido, partiendo del caso británico, cuya Historia presenta la conocida lucha entre *gubernaculum* y *iurisdictio,* entre voluntad y Derecho, tan magistralmente descrita por Mc Ilwain [4] y, para lo que aquí nos interesa, un lejano pero acrisolado precedente del fenómeno aquí comentado en la *Act of Proclamations* de Enrique VIII (1539), cuyo contexto histórico es el del absolutismo regio predominante en la Inglaterra recién desvinculada del Romano Pontífice.

García de Enterría [5] destaca que en los países anglosajones la cuestión de las normas delegadas, en particular referencia a su control judicial, viene determinada por el dato básico de la inexistencia de un poder reglamentario general del Ejecutivo que dimane de la Constitución, de manera que toda su potestad normativa es necesariamente delegada, añadiendo que la delegación no es entendida de modo que de su ejercicio dimanen normas equivalentes a las que produce el poder delegante. Ello tiene particular relevancia en los EEUU, donde la concepción lockiana del poder político, fundada en la más rígida concepción del principio de separación de poderes y en la idea de *trust,* convierten en inconcebible, como regla general, la delegación del Legislativo en el Ejecutivo.

En el caso inglés, es el principio de la *Parliamentary sovereignty,* teorizado por Dicey en su *Introducción al estudio del Derecho de la Constitución,* el que rebaja el valor de la legislación delegada, de modo que el Ejecutivo es siempre un *non-sovereign law-making body.* El resultado de los trabajos de la Comisión antes mencionada se plasmó en el *Donoughmore Committee's Report* (1932): estando en juego la autoridad efectiva del Parlamento, el mismo reflejaba

---

[2] *Derecho constitucional comparado,* Alianza, Madrid, 1999, pp. 74-75.

[3] *Teoría de la Constitución,* Ed. Ariel, Barcelona, 1982.

[4] *Constitucionalismo antiguo y moderno,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

[5] *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial,* 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1998, pp. 91 a 118, para este apartado.

la incapacidad de la Ley para regular la compleja vida actual. Del informe se extraen las siguientes consecuencias: la incapacidad del esquema legislativo clásico para prever y determinar todas las situaciones posibles, abogando por el método de los plenos poderes [6] en aras de la flexibilidad; y la realidad vital presenta nuevas situaciones ante las que es preciso decidir de un modo inmediato, sin que haya tiempo para el establecimiento de un esquema legislativo [7].

Con todo, la *delegated legislation* es, esencialmente, *subordinate legislation,* carece de fuerza activa y pasiva de ley a no ser que la Ley delegante le haya atribuido explícitamente tal poder mediante la *cláusula de Enrique VIII,* expresamente desaconsejada por el tantas veces citado *Committee,* que también recomendó eliminar las cláusulas de exención judicial contenidas en las Leyes delegantes.

Otro de los ejemplos de Derecho comparado desarrollados por el mencionado autor es el alemán, donde el Gobierno, carente de un poder reglamentario general, precisa de delegaciones legislativas específicas para su producción normativa, lo que nace de la doctrina de la *Rechtssatz* o de la ley material, debida a Paul Laband, continuada por toda la doctrina germana, y que ha cristalizado en la técnica de la reserva de ley (art. 80 de la *Grundgesetz*).

Y se detiene el mismo, en fin, en el Derecho francés, «por la mayor homogeneidad de sus principios respecto de los propios del Derecho español», ya que en él se parte de la existencia de una potestad reglamentaria general de la Administración y de las diversas vicisitudes doctrinales, jurídico-positivas y jurisprudenciales de la delegación legislativa en la III y IV Repúblicas, desde la idea de la *delegación de materias* patrocinada por Hauriou hasta la práctica de las leyes de plenos poderes o la técnica de las *lois-cadres.* La Constitución de la V República, como es sabido, consagra, en su artículo 37, la conocida *reserva reglamentaria,* que goza de presunción de competencia frente al carácter tasado o de atribución de las materias competencia de la ley (art. 34), y, en su artículo 38, las Ordenanzas mediante autorización del Parlamento al Gobierno, para adoptar, durante un plazo determinado, medidas que son normalmente del dominio de la ley, y que devienen leyes formales una vez obtienen la ratificación parlamentaria. Tanto el sistema alemán como el francés consagran la plenitud de control jurisdiccional sobre estas normas, sin que nos sea dado extendernos aquí en detalle sobre este extremo.

---

[6] Aunque, como bien señala García de Enterría, las Leyes de plenos poderes suponen una transferencia de posición y no una delegación. *Legislación delegada...,* p. 159.

[7] Las causas del incremento de la legislación delegada son, según el mencionado informe: el apremio de tiempo en relación con el volumen de legislación; el carácter técnico de algunas materias para cuya discusión es inadecuado el Parlamento; la imposibilidad de prever todos los casos posibles; la necesidad de conseguir una mayor flexibilidad sin necesidad de reformar la legislación parlamentaria; el mejor aprovechamiento de las lecciones de la experiencia; la frecuencia, en un Estado moderno, de una legislación de necesidad y urgencia. García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado...,* p. 311.

Los artículos 82 a 85 de la CE de 1978 recogen el *corpus* constitucional sobre los Reales Decretos Legislativos, basado, en gran medida, en la dogmática expuesta en la monografía de García de Enterría últimamente citada, la cual, si bien es cronológicamente anterior a la redacción de la Norma Fundamental, encuentra claro respaldo en ésta [8]. No está de más, a los efectos que aquí interesan, reproducir el tenor literal de los preceptos constitucionales al respecto:

«***Artículo 82***

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Artículo 83

Las leyes de bases no podrán en ningún caso:

a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Artículo 84

Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

---

[8] *Legislación delegada...,* Prólogo a la 3.ª ed., pp. 17-24.

Artículo 85

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.»

El maestro iuspublicista español recalca que «las formas de delegación legislativa recepticias en favor del Reglamento se han regularizado en el artículo 82 de la Constitución, que las ha unificado bajo la fórmula común de Decretos Legislativos», lo mismo que el precepto recoge el control jurisdiccional del ejercicio de la delegación legislativa como competencia propia y genuina de los Tribunales ordinarios. De otra parte, en el caso de los Textos Refundidos, que habrá de ser objeto particular de nuestra atención, la labor que se confía al Gobierno es puramente técnica y no creadora: «sistematizar y articular en un texto único una pluralidad de leyes que inciden sobre un mismo objeto, sin alterar (salvo en cuanto lo requiera la tarea sistematizadora) la regulación material que de esa pluralidad de normas resulta», si bien la labor refundidora implica un *aliquid novi* sobre la situación anterior y no una simple reordenación mecánica u ordinal de preceptos anteriores [9]. El nombre de «Texto único» es el habitual en la doctrina y práctica italiana, a partir del artículo 76 de la Constitución de 27 de diciembre de 1947: «El ejercicio de la función legislativa no puede ser delegado al Gobierno sino con determinación de los principios y criterios directivos y sólo por tiempo determinado y para un objeto definido.» Añade el mismo autor que ese *aliquid novi* se expresa, sobre todo, en el efecto sustitutorio del Texto Refundido sobre las normas objeto de refundición —aunque, añadimos nosotros, éstas suelen ser objeto de derogación expresa o bien de una específica cláusula de vigencia por parte de aquél—, a la vez que supone un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de las reglas refundidas, de donde derivará su respectiva integración.

II. LA LEGISLACIÓN DELEGADA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Constatan Villar Palasí y Suñé Llinás [10] que, por primera vez en la historia constitucional española, la delegación legislativa ha rebasado el ámbito de los órganos centrales del Estado para extenderse a las Comunidades Autónomas como entes políticamente descentralizados, recibiendo el reconocimiento de muchos Estatutos de Autonomía.

Fueron los Estatutos de Cataluña y Galicia, en los artículos 33.1 de la LO 4/1979, de 18 de diciembre, y 10.1.a) de la LO 1/1981, de 6 de abril, respectivamente, los primeros en recoger esta figura normativa, teniendo en común ambos la remisión a los artículos 82 a 84 de la CE. En cuanto

[9] *Legislación delegada...,* pp. 177-179.

[10] «Artículo 82. Legislación delegada. Leyes de Bases. Textos Legales Refundidos», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978,* t. VII, artículos 81 a 96, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, pp. 95-100, de aquí en adelante.

a los aprobados por la vía del artículo 143 de la CE, el artículo 9.1.a) de la LO 8/1981, de 30 de diciembre, para Cantabria, se expresa en términos muy similares a los textos catalán y gallego; lo mismo ocurre con los artículos 15.2 de la LO 8/1982, de 10 de agosto, para Aragón; y 9.2.a) de la LO 9/1982, de 10 de agosto, para Castilla-La Mancha.

Un caso particular viene representado por el artículo 21 de la LO 13/1982, también de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Según el mismo, el Parlamento podrá delegar en la Diputación Foral el ejercicio de la potestad legislativa, si bien no procederá tal delegación en los supuestos en que, a tenor del artículo 20, se exija mayoría absoluta para la aprobación de las leyes forales [11] (ap. 1). Las leyes de delegación fijarán las bases que han de observarse por la Diputación en el ejercicio de la potestad legislativa delegada. La Ley foral podrá también autorizar a la Diputación para refundir textos legales, determinando el alcance y criterios a seguir en la refundición (ap. 2). La delegación legislativa habrá de otorgarse a la Diputación de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio (ap. 3).

Por su parte, el artículo 27.1 de la LO 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en redacción dada por la LO 3/1999, de 8 de enero, tras remitirse a los términos y supuestos de delegación previstos en los artículos 82 a 84 de la CE, viene a excluir de la misma «la aprobación de las leyes que necesitan, para ser aprobadas, una mayoría especial o que esta mayoría se consiga por el voto favorable computado de forma separada de los parlamentarios que representen, al menos, dos islas diferentes».

El artículo 16.3, párrafo 2.º, de la LO 4/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en redacción dada por la LO 4/1999, de 8 de enero, dispone que no podrán ser objeto de delegación, además de lo que disponen otras leyes, las atribuciones legislativas contenidas en los números 3 y 10 del artículo 15, las ratificaciones previstas en los números 12 y 13 del mismo, el régimen electoral de la Comunidad y las leyes que fijen la sede o sedes de las instituciones de autogobierno. Los apartados aludidos se refieren, respectivamente, a: Presupuestos de la Comunidad, de las Cortes castellano-leonesas y rendición de cuentas de ambos; materia tributaria; y convenios para la prestación de servicios propios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas [12].

De otra parte, el artículo 24 bis de la LO 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias,

[11] Se excluye de delegación a las Leyes forales expresamente citadas en la propia LORAFNA y a aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento del Parlamento Foral (art. 20.2 de la LORAFNA).

[12] Como se aprecia, las materias o tipos de normas excluidas de delegación legislativa son, bien aquellas para cuya aprobación se requiere una mayoría especial, bien las de carácter institucional o que versan sobre cuestiones polémicas, o la materia tributaria o presupuestaria, muy en especial ésta, que exige una Ley específica, dotada de caracteres singulares por su iniciativa, objeto y contenido, principios que la rigen, plazo de presentación y tramitación... que delinean los artículos 134 de la CE y 21 y 22 de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

en redacción dada por la LO 1/1999, de 5 de enero, reproduce los términos de los artículos 82 a 85 de la CE, en lugar de remitirse a ellos, si bien con dos notas peculiares: según su apartado 3, «no podrá delegarse la aprobación de la Ley de Presupuestos ni la de normas con rango de Ley para las que este Estatuto, las leyes o el Reglamento de la Junta General requieran mayorías cualificadas»; y según su apartado 9, «sin perjuicio del control jurisdiccional, el Reglamento de la Junta General y las leyes de delegación podrán establecer fórmulas adicionales de control». Además de la remisión al Reglamento parlamentario autonómico para la determinación de las materias o normas excluidas, sobresale la efectuada para la fijación de esas *fórmulas adicionales,* expresión tomada del artículo 82.6 de la CE, lo que supone, según veremos, que la norma destinada a hacer realidad la autonomía parlamentaria puede llegar a imponer ese control, cuando el precepto constitucional solamente autoriza que lo hagan las Leyes de delegación.

Pero acaso la regulación estatutaria más *sui generis* de la legislación delegada sea la contenida en el complejo artículo 19.j) de la LO 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en redacción dada por la LO 12/1999, de 6 de mayo.

El precepto comienza estableciendo que las materias sobre las que la Junta de Extremadura puede dictar normas con rango de ley sean aquellas «que no exijan una mayoría cualificada de la Asamblea», en los supuestos A) y B) que determina el apartado 1, cuya única peculiaridad reside en que «cuando tenga por objeto refundir varios textos legales en uno solo, la delegación legislativa se hará por ley ordinaria de carácter específico [13], determinándose el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación». Pero la mayor originalidad de dicho artículo 19.j) del Estatuto extremeño se halla en los párrafos 2.º y 3.º de su apartado 2.

El párrafo 2.º viene a suponer una modulación de lo que dispone el artículo 82.6 de la CE: «Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer, en cada caso, fórmulas adicionales de control y, en su caso, a requerimiento de dos Grupos Parlamentarios o el 15 por 100 de los Diputados, deberá someterse a debate o votación de totalidad el ejercicio de la delegación dentro de los treinta días siguientes a la publicación del Decreto legislativo.» Tras reproducir prácticamente el *dictum* del precepto constitucional, se introduce un cauce de control parlamentario que acaso habría encontrado mejor acomodo normativo en el Reglamento de la Cámara que en el Estatuto de Autonomía; pero no es ello lo más relevante de esta norma, sino la indeterminación de la consecuencia jurídica del trámite así articulado: como examinaremos *infra,* es normal que los Reglamentos parlamentarios, a la hora de regular este extremo, remitan los efectos jurídicos de tal control a lo que establezca la

[13] Lo que puede significar que la Ley de delegación ha de tener expresamente tal *nomen iuris,* sin que quepa, como es corriente, conferir la delegación legislativa por medio de fórmulas más o menos anómalas, como una Disposición Adicional o Final de una Ley de Medidas o una Ley modificativa en la materia que vaya a ser objeto de refundición.

Ley de delegación, única facultada para ello, en cada caso. Por ello el precepto estatutario extremeño crea la incertidumbre sobre si no se está estableciendo, en realidad, una suerte de *convalidación* o *ratificación* del uso de la delegación, semejante, incluso en el plazo, a la que el artículo 86.2 de la CE contiene para los Reales Decretos-Leyes por parte del Congreso de los Diputados [14]: así lo revela acaso la referencia al *debate o votación de totalidad,* en disyuntiva en lugar de la copulativa del mencionado artículo 86.2 [15].

Por su parte, el párrafo 3.º del artículo 19.j).2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, modifica ligeramente, en el ámbito autonómico, el tenor del artículo 84 de la CE: «Cuando una proposición de ley fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, la Junta de Extremadura está facultada para oponerse a su tramitación, en cuyo caso sólo podrá seguir ésta después de un debate y votación de totalidad en la que se apruebe la derogación total o parcial de la ley de delegación en los términos que especifique el autor de la proposición de ley o enmienda.»

En esta ocasión, el precepto enlaza los dos incisos de su homólogo constitucional al establecer un específico trámite parlamentario, en todo punto semejante al del párrafo anterior, para decidir sobre la suerte de la Ley de delegación. Pero la interpretación del texto es confusa: en lugar de anudar, como hace el artículo 84 de la CE, la posibilidad de presentar la proposición derogatoria de la Ley de delegación a la oposición del Gobierno a la proposición de ley o enmienda contraria a dicha delegación en vigor, lo que hace es supeditar la tramitación de ésta a aquel trámite, en el que, además, no se debate, propiamente, la *primera* proposición contraria a la delegación en vigor, sino la *derogación total o parcial* de la propia Ley de delegación, que *corre el riesgo* de perecer por la simple presentación de la proposición de ley contraria... a no ser que la Junta de Extremadura haga caso omiso y no se oponga a la tramitación de la misma, pues entonces no se verá expuesta a ese debate y votación de totalidad, aunque sí a que dicha tramitación continúe. Una fórmula, pues, poco *rentable* para un Gobierno que no tenga asegurada la mayoría parlamentaria, en la que la confusión aumenta por dos motivos: la remisión, sin más, a *los términos que especifique el autor de la proposición de ley o enmienda,* a cuyo albur queda toda esta regulación, y la alusión final a la *enmienda,* cuando al principio del precepto sólo se habla de *proposición de ley*.

---

[14] Con una redacción casi idéntica, y con la única diferencia de que el *dies a quo* del plazo del artículo 86.2 de la CE es el de *promulgación* del Real Decreto-Ley, frente a la *publicación* tomada como referencia por el artículo 19.*j)*.2, párrafo 2.º, del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

[15] Lo que plantea diversos interrogantes. ¿Puede el Estatuto de Autonomía determinar los efectos jurídicos de ese control, cuestión en principio reservada a la Ley delegante? No parece problemático, pues el Estatuto es soberano para remitirse a la Ley de delegación o regular por sí mismo esos efectos. ¿Tiene la votación de totalidad, o puede tener efectos claudicantes sobre el uso de la delegación, de manera que el Decreto Legislativo autonómico de ella emanado quedaría automáticamente derogado de no obtener el voto favorable de la mayoría de la Asamblea en ese trámite? Téngase en cuenta que el trámite de convalidación o derogación está concebido en el artículo 86.2 de la CE para un tipo de norma, el Real Decreto-Ley, en la que el Gobierno actúa *sin apoderamiento ni delegación previa,* justamente al contrario de lo que sucede con la delegación legislativa.

Se preguntan aquellos autores por la corrección de todas estas normas estatutarias, pregunta a la que responden afirmativamente señalando que «la Constitución no hace más que limitar el reparto de materias, es decir, que tasa la competencia material global que puede corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. Pero la delegación legislativa no es una "materia", sino una fórmula de *distribución de potestad* entre los poderes Legislativo y Ejecutivo», y la Constitución no prohíbe que los Estatutos distribuyan conforme quieran las potestades que corresponden a cada órgano de la Comunidad en relación a las materias atribuidas.

A continuación, plantean si los artículos 82 a 85 de la CE son una especie de *ius cogens* aplicable a las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan reconocido la delegación legislativa, indicando que aquéllos contienen los requisitos mínimos que deben respetar los órganos centrales del Estado y los políticamente descentralizados: lo único que le es dado a un Estatuto es restringir los presupuestos constitucionales de la delegación legislativa, en ningún caso suavizarlos, llegando a afirmar que las Comunidades que no hayan recogido esta técnica normativa en sus respectivos Estatutos pueden utilizarla siempre que se acomoden a aquellos preceptos constitucionales, dado que la Norma Fundamental en ningún caso se lo prohíbe. A la luz de estos principios habría que analizar las normas estatutarias que han sido objeto de nuestro examen: si bien no plantean ningún problema aquellas que se limitan a remitirse a los artículos 82 a 85 de la CE, las fórmulas divergentes deben examinarse de manera individualizada y según su peculiar naturaleza jurídica, pudiendo constatarse la variedad y heterogeneidad de las materias y/o normas excluidas de delegación —pues, obviamente, es innecesaria la exclusión de las materias objeto de reserva de Ley Orgánica *ex* artículo 82.1 de la CE—, así como la originalidad de las vías de control implantadas por los Estatutos asturiano y extremeño, donde acaso no quepa llamar tanto la atención sobre su *apartamiento* de las exigencias constitucionales cuanto sobre la *autonomía* de los Estatutos para endurecer, en cada caso, dichos mecanismos de fiscalización.

Como bien recuerda Sáinz Moreno [16], el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por LO 3/1983, de 25 de febrero, en redacción dada por LO 5/1998, de 7 de julio, ha previsto, primero en el artículo 16 de su redacción originaria y después en el actual artículo 15.3, que la Asamblea de Madrid pueda delegar la potestad de dictar normas con rango de ley en el Gobierno de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido para el supuesto de delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación, en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución, convertidos en *marco superior común* de la legislación delegada estatal y autonómica en España, más aún con esta sucinta remisión expresa desde el precepto esta-

[16] «El sistema de fuentes del Derecho de la Comunidad de Madrid», en *Comentarios, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid,* de Enrique Arnaldo Alcubilla y José Joaquín Mollinedo Chocano, coordinadores, Comunidad de Madrid, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Madrid, 1999, pp. 27-29.

tutario a los constitucionales, lo que deja clara la intención del Estatuto madrileño de no querer innovar, en su ámbito, en los requisitos exigibles a tal legislación delegada [17].

Con todo, sigue vigente el artículo 36 de la Ley autonómica 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que sí manifiesta cierta intención innovadora al añadir algunos requisitos propios a los comunes de los mencionados preceptos constitucionales [18]. Quedan, según el mismo, exceptuadas de posible delegación las materias que afecten al ordenamiento básico del Gobierno o al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid —justamente regulados por dicha Ley—, las que regulen la legislación electoral y todas aquellas normas que por su carácter institucional requieran un procedimiento especial para su aprobación, en lo que parece una remisión en blanco al Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997. Los restantes requisitos vienen a reproducir los generales que establecen los artículos 82 a 84 de la CE, de manera que una buena parte de las alusiones que efectuaremos a los Reales Decretos Legislativos y a la delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación son directamente trasladables, sin más, al ámbito autonómico que nos ocupa.

III. EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2002, DE 24 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El ejercicio de la legislación delegada en la Comunidad de Madrid, en los términos que establece el artículo 15.3 de su Estatuto de Autonomía, ha tenido su primera plasmación en el Decreto Legislativo citado *supra,* el cual, como es común a los Decretos de las Comunidades Autónomas, no lleva el calificativo de Real, por ser el Presidente de la Comunidad Autónoma la autoridad promulgante, en nombre del Rey, y no el mismo Jefe del Estado [19].

---

[17] Bien es cierto, como apostilla el citado autor, que la actual redacción es menos rígida que la originaria, en la medida en que ya no se exige la *identidad de términos* en cuanto a la delegación y su ejercicio, respecto a lo establecido por los artículos 82 a 84 de la CE.

[18] Lo que plantea la espinosa cuestión de si una norma con rango de ley (autonómica) puede regular el sistema de fuentes, o parte del mismo, de una Comunidad Autónoma: en este caso, los requisitos de la legislación delegada y, valga la redundancia, del ejercicio de la delegación. Sólo la temprana fecha de la Ley madrileña 1/1983 puede justificar que una norma en principio anclada en la competencia autonómica *ex* artículos 148.1.1.ª de la CE y 23 y 37 del Estatuto se erigiera en desarrollo del primigenio artículo 16 del mismo, entrando en una cuestión que, en principio, corresponde a la propia norma estatutaria como cabecera de tal sistema de fuentes.

[19] Según los artículos 40 del Estatuto de Autonomía y 8.a) de la Ley autonómica 1/1983; incorrección técnica, pues, como tal Decreto, debe ser objeto de *expedición* y no de *promulgación,* ya que ésta debe reservarse a las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, como acto conexo a la sanción regia [arts. 62.a), 64.1 y 91 de la CE] y a las aprobadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, que son promulgadas, ahora sí, por sus respectivos Presidentes en nombre del Rey. En cualquier caso,

Nace el Decreto Legislativo antes citado de la autorización conferida al Gobierno de nuestra Comunidad Autónoma por la Disposición Final Segunda de la Ley autonómica 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas [20] para que, en el plazo de diez meses desde la entrada en vigor de dicha Ley —esto es, a partir del 1 de enero de 2002—, elaborase un Texto Refundido de la Ley autonómica 27/1997, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos, al que se incorporarían, además de las disposiciones vigentes en la materia, las incluidas en un conjunto de leyes enumeradas en dicha DF 2.ª [21]. Además, dispone ésta que *La refundición consistirá en la formulación de un texto único que recopile, ordene y transcriba las disposiciones vigentes de las leyes citadas y recoja el importe actualizado de las tarifas de las distintas tasas aplicable al ejercicio 2002.*

Debe comprobarse si cumplen así la delegación y su ejercicio con los requisitos obligatorios establecidos en el artículo 82 de la CE. Es una materia determinada —tasas y precios públicos— no incluida en el ámbito que es objeto de reserva de Ley Orgánica por el artículo 81 de la CE —no puede serlo, pues no es necesario insistir en que sólo las Cortes Generales pueden aprobar Leyes Orgánicas, por las materias que regulan y por la naturaleza de este instrumento normativo— ni en el específicamente vedado a los Decretos Legislativos autonómicos *ex* artículo 36 de la Ley madrileña 1/1983. La delegación es conferida por una Ley ordinaria, al tener por objeto la elaboración de un Texto Refundido y no de un Texto Articulado; se otorga de forma expresa, no tácita ni implícita, y para materia concreta —las tasas y precios públicos son tributos, aquéllas, y recursos de Derecho público de carácter no tributario, éstos, con una fisonomía determinada que los dife-

---

el Decreto Legislativo 1/2002 es objeto de *promulgación* por el Presidente de la Comunidad, y la DF única de su artículo único (el Texto Refundido se inserta como Anexo) contiene una inequívoca fórmula promulgatoria.

Quede claro que el artículo 40 del Estatuto de Autonomía se refiere a la promulgación, por el Presidente, de las Leyes aprobadas por la Asamblea (ap. 1) y a la publicación de los Reglamentos aprobados por el Gobierno, por orden de su Presidente (ap. 2), sin referencia expresa a los Decretos Legislativos.

[20] Como es sabido, la funesta *manía legislativa* de «adosar» una Ley de Acompañamiento a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, como fórmula elusiva de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional sobre el contenido indisponible y el eventual de éstas, asentada desde la STC 13/1992, de 6 de febrero, en numerosas resoluciones, ha tenido su extensión al ámbito de las Comunidades Autónomas, aunque, en el supuesto que nos ocupa, sin el misterioso añadido *y del Orden Social* con que concluye el título de las estatales, una expresión lo suficientemente ambigua como para abarcar desde medidas estrictamente atinentes al orden jurídico-laboral hasta disposiciones de la más diversa especie.

[21] La utilización de una Disposición Final como cláusula delegante a estos efectos no encuentra aquí su primer ejemplo: véase la delegación conferida al Gobierno de la Nación por la DA 1.ª de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, para la elaboración y aprobación del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto). Otra vía común para la inclusión de cláusulas de delegación en las Leyes consiste, según se ha indicado ya, en aprovechar modificaciones sustantivas en un determinado sector del ordenamiento: así, la DF 2.ª de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de la que trae causa el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas; o la DF única.2 de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, del que parte el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

rencia claramente de los impuestos y contribuciones especiales *ex* artículos 26 de la Ley General Tributaria [22] y 7 de la LOFCA [23]—.

Además, se fija un plazo para su ejercicio, que se cumple, pues puede considerarse que vencía el 1 de noviembre, si atendemos al cómputo ordinario de los plazos *ex* artículo 5 del Código Civil; no se concede, pues, por tiempo indeterminado. Y como establece el artículo 82.3 de la CE, *La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente:* esto es, el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre [24], en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* del martes 29 de octubre de 2002 [25]. Por fin, la Ley de delegación no permite la subdelegación a autoridades distintas del Gobierno de la Comunidad.

Tratándose de una autorización para refundir textos legales, debe verificarse si se acomoda a los requisitos del artículo 82.5 de la CE. En efecto, determina con claridad el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, circunscribiéndose a la mera formulación de un texto único, pero, eso sí, *que recopile, ordene y transcriba las disposiciones vigentes de las leyes citadas* —las que integran dicho ámbito normativo—. Es dudoso que tal enunciado cumpla con la exigencia del precepto constitucional, que sólo permite dos opciones: la mera formulación de un texto único o la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, como reza el mismo, lo cual ha de ser objeto de expresa previsión en la Ley delegante, al suponer un *plus* sobre aquella *mera formulación...* A diferencia de ello, esta DF 2.ª de la Ley 14/2001 introduce una fórmula

---

[22] Esta Ley contiene, en su artículo 11, una regulación de la delegación legislativa en el sector del ordenamiento que constituye su objeto, y que es cronológicamente anterior al texto constitucional (como es sabido, la Ley es de 28 de diciembre de 1963). Su apartado 1 habla de *delegaciones o autorizaciones legislativas que se refieran a las materias contenidas en el apartado a) del artículo 10 de esta Ley* —esto es, los elementos esenciales del tributo—, las cuales *precisarán inexcusablemente los principios y criterios que hayan de seguirse* para la determinación de dichos elementos; obsérvese que la expresión *principios y criterios* es la misma que el artículo 82.4 de la CE emplea al regular las Leyes de Bases, debiendo ser aplicable, en el supuesto que nos ocupa, el artículo 82.5 de la CE, referido a los Textos Refundidos. Por otra parte, el artículo 11.3 de la LGT adelanta el conocido efecto de la degradación de rango: «Sus preceptos tendrán la fuerza y eficacia de meras disposiciones administrativas en cuanto excedan de los límites de la autorización o delegación, o ésta hubiera caducado por transcurso de plazo o hubiera sido revocada.»

[23] No es cuestión de hacer aquí una exposición, sino sólo una cita, de la modificación que, en el ámbito de las tasas estatales y locales, supuso la Ley 25/1998, de 13 de julio, como consecuencia directa de la doctrina sentada en la STC 185/1995, de 14 de diciembre, confirmada por la STC 233/1999, de 16 de diciembre.

[24] Obsérvese que, por ser el primer Decreto Legislativo del citado año (y de toda la Historia autonómica) en la Comunidad de Madrid, se le asigna el núm. 1 del mismo, sin seguir la numeración correspondiente a los Decretos (normas reglamentarias, no legislativas) dictados por el Gobierno de la Comunidad.

[25] Aquí conviene incidir en la distinción, válida para todas las normas que conforman el Derecho propio de las Comunidades Autónomas, entre publicidad formal de las mismas en el *Boletín Oficial* de la propia Comunidad Autónoma, como técnica jurídico-formal para la entrada en vigor de las Leyes, y publicidad material en el *Boletín Oficial del Estado*, que tiende a reforzar el conocimiento, por los operadores jurídicos, de una norma válida y en vigor desde el momento en que se dejó constancia de su texto íntegro en aquél. *Vid*. Arévalo Gutiérrez, «La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario,* Cortes Valencianas, Valencia, 1999, p. 104.

extraña al *dictum* constitucional y hasta cierto punto innecesaria: la recopilación, ordenación y transcripción de aquellas disposiciones es la función propia de la refundición, noción ésta que engloba esas tres operaciones normativas, la de recopilar o compilar en un texto único, la de dotar de cierta sistemática a aquéllas y la de su transcripción literal, pues de otro modo el legislador delegante habría especificado su intención de conferir al órgano delegado la facultad de *regularizar, aclarar y armonizar...* que en ningún caso se presume.

Además, la cláusula delegante concluye ordenando que el texto único *recoja el importe actualizado de las tarifas de las distintas tasas aplicable al ejercicio 2002.* Al margen de lo perturbador de dicho mandato desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 de la CE [26], no forma parte el mismo ni del ámbito normativo objeto de delegación, integrado por las disposiciones legales que la DF 2.ª de la Ley 14/2001 enumera taxativamente ni, desde luego, del propio de la operación refundidora en sí, al introducir un *novum* completamente extraño a ella y a aquel ámbito normativo.

Y es que, como señalan Villar Palasí y Suñé Llinás [27], ***los textos refundidos jamás pueden innovar el ordenamiento jurídico,*** lo que los citados autores explican indicando que las operaciones normativas descritas en el artículo 82.5 de la CE «conllevan una clara connotación de mera mejora de redacción o de sistemática, pero jamás pueden hacer posible el quebrantamiento del espíritu de las normas a refundir», añadiendo que si el Gobierno pretendiese una modificación normativa, se encontraría con que las disposiciones que dictase incurrirían en *ultra vires,* no tendrían rango de ley, por su contravención de los principios constitucionales reguladores de la refundición de textos y, además, serían nulas de oponerse a leyes formales en vigor, adquiriendo, en otro caso, mero valor reglamentario. Sin pretender pronunciarnos aquí sobre si se ha hecho posible, en el caso que nos ocupa, el quebrantamiento del espíritu de las normas objeto de refundición, con las consecuencias indicadas, sí es cierto que la fijación *ex novo* de un elemento cuantitativo esencial de un tributo —de muchos tributos, de las tasas, y no de los precios públicos, reguladas en el Decreto Legislativo 1/2002— está reservada a la Ley [arts. 31.3 y 133.2 de la CE y 10.a) de la LGT [28]], y no precisamente a un instrumento normativo en claro riesgo de quedar

---

[26] Si el Decreto Legislativo se publica en el *BOCM* de 29 de octubre de 2002, ¿qué sentido tiene hacer constar en el mismo dicho importe, a falta de poco más de dos meses para la finalización del ejercicio? Porque una comprensión literal de dicha fórmula nos conduce a que ese *importe actualizado* deje de ser aplicable el 1 de enero de 2003. ¿Ha de entenderse como un implícito llamamiento al legislador futuro a actualizar anual, bienal o quinquenalmente el importe de las tasas? ¿Adquiere con ello el Decreto Legislativo 1/2002 la *estabilidad normativa* deseable en este tipo de normas o se verá expuesto a futuras e imprevisibles modificaciones en las sucesivas Leyes autonómicas de Presupuestos y/o Acompañamiento?

[27] «Artículo 82. Legislación delegada...», pp. 108-109.

[28] Principio que confirma el artículo 11.2 del propio Decreto Legislativo autonómico 1/2002: *Queda reservada a la Ley la determinación de los elementos esenciales a que se refiere el capítulo siguiente,* esto es, hecho imponible, exenciones y beneficios fiscales, sujetos pasivos, responsables, elementos cuantitativos y devengo.

al margen o en contra de los postulados constitucionales, con los efectos claudicantes que ello comporta.

Un análisis no tan rigurosamente formalista de la cuestión llevaría a concluir que muy poco sentido tendría la refundición si no incluyese tal facultad actualizadora de las tarifas de las tasas y el importe de éstas figurase en el Decreto Legislativo tal como constaba en las *disposiciones legales vigentes* en la materia que son precisamente objeto de dicha refundición: así, tal actualización habría de entenderse implícitamente comprendida en una supuesta facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Subraya Santamaría Pastor [29] que *aclarar* supone la posibilidad de introducir normas adicionales a las refundidas que permitan colmar lagunas, precisar su sentido y lograr la coherencia del texto (STC 13/1992, de 6 de febrero), en tanto que los verbos *regularizar y armonizar,* de alcance idéntico, se refieren a la introducción de las modificaciones terminológicas necesarias para dar un sentido coherente y sistemático al texto resultante. Por su parte, García de Enterría y Fernández Rodríguez [30] señalan que la labor refundidora que la Ley encomienda a la Administración, a pesar de no ser esencialmente creadora, aporta siempre un *novum* importante, y es que el Texto Refundido sustituye, derogándolas, a las Leyes en él refundidas, que, a partir de ese momento, dejan de ser aplicables; además, el Texto Refundido supone siempre un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de las reglas refundidas, lo cual resulta especialmente reforzado en el segundo supuesto de refundición, la que autoriza a *regularizar, aclarar y armonizar... «lo que permite la explicitación de normas subsidiarias allí donde existían lagunas legales y siempre una depuración técnica, una aclaración, una armonización de preceptos, una eliminación de discordancias y antinomias».* Sin embargo, la fijación del importe actualizado de las tarifas de las tasas rebasa de todo punto el carácter de estas operaciones técnicas [31].

Además, de ser aquélla la intención del legislador delegante, debería haberlo especificado expresamente, pues su voluntad en ese sentido no puede presumirse, además de que el artículo 82.3 de la CE establece, como se ha hecho notar, que la delegación *habrá de otorgarse de forma expresa para materia concreta...* y *No podrá entenderse concedida de modo implícito.* La fórmula que, pretendiendo la actualización de los importes de las tarifas de las tasas, habría cumplido con los requisitos constitucionales, podría ser descrita como una

---

[29] *Principios de Derecho Administrativo,* 3.ª ed., vol. I, CEURA, Madrid, 2000, p. 291.

[30] García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 10.ª ed., Civitas, Madrid, 2000, pp. 253-254.

[31] Una última interpretación podría hacer entender el alcance, sentido y finalidad de tan perturbadora cláusula delegativa: como las Leyes objeto de refundición son, en todo caso, de fecha anterior al 1 de enero de 2002, podría pensarse que el legislador delegante ha ordenado al órgano ejecutivo delegado actualizar los importes de las tarifas de las tasas haciéndolos constar en euros, tal como figuran en el Decreto Legislativo. Pero, de ser tal la intención de la Ley de delegación, debería haberse especificado en la misma.

operación normativa compleja[32]: delegación legislativa limitada a la mera formulación de un texto refundido único, ejercicio de la misma sin actualización —esto es, recogiendo los importes de las tarifas de las tasas tal como se encontraban en los textos objeto de refundición— y aprobación, por la Asamblea de Madrid, del correspondiente proyecto o proposición de ley comprensivo, ahora sí, de la citada actualización, también susceptible de ser incluida en una Ley de Presupuestos[33] o de Medidas Fiscales y Administrativas.

IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL Y PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID

El control judicial, como ha señalado nuestra mejor doctrina[34], es el medio más eficaz de control de la legislación delegada y el único que ofrece garantías reales a los ciudadanos, dado que el acceso de éstos a la tutela jurisdiccional siempre va a permanecer abierto, dado el reconocimiento de tal derecho fundamental *ex* artículo 24.1 de la CE[35]. Además, dispone el artículo 82.6 de ésta: *Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.*

Dicho control puede verificarse tanto por los Tribunales ordinarios mediante la inaplicación de la disposición fruto del ejercicio de la delegación (art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) como por la propia jurisdicción contencioso-administrativa, pues viene ordenado por esa *competencia propia de los Tribunales* de los artículos 82.6 y 106.1 de la CE y 8 de la LOPJ,

---

[32] No sólo desde el punto de vista formal, sino también desde el material: el artículo 32 del Decreto Legislativo, que encabeza su Título IV, *De la regulación singular de cada tasa,* tiene el buen criterio de efectuar, a modo de índice, una clasificación exhaustiva de las tasas; un simple vistazo al listado da idea de la variedad y heterogeneidad de *hechos* u *objetos imponibles* de los tributos que la Ley regula.

[33] Que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ha de ajustarse a lo establecido en el artículo 134.7 de la CE: *La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.* Así, la DF 2.ª de la Ley autonómica 14/2001, en lugar de incluir, en la operación refundidora, el mandato de actualización ejecutado por el Decreto Legislativo, podría haberse remitido, sin más, a futuras actualizaciones del importe de la tarifa de la tasa, como elemento cuantitativo del tributo, por parte de la Ley de Presupuestos y para el ejercicio correspondiente a ésta. En este sentido, el artículo 11.3 del propio Decreto Legislativo madrileño 1/2002 dispone que *la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid podrá modificar la cuantía de las tasas.*

[34] García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso...,* pp. 259 a 265, recuerdan que las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ya antes de la promulgación de la CE de 1978, aceptaban la justiciabilidad de los Decretos por los que se aprueban normas adoptadas en virtud de delegaciones recepticias para fiscalizar tanto sus requisitos formales como, de manera especial, los eventuales excesos de la delegación por la vía de los recursos contra Reglamentos (directo e indirecto).

[35] Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el acceso a la jurisdicción sin restricciones por razón de la persona ni por razón de la materia, por la ampliación de la justiciabilidad del acto político. Así, el artículo 2.*a)* de la LJCA atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con una serie de materias o aspectos, *todo ello en relación con los actos... de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.*

entendiendo por tales los integrados en el Poder Judicial (art. 117 de la CE) [36]. La STC 47/1984, de 4 de abril, reafirmó la competencia de la jurisdicción ordinaria para enjuiciar la adecuación del Decreto Legislativo a la Ley delegante. En la actualidad, el artículo 9.4 de la LOPJ, en redacción dada por la LO 6/1998, de 13 de julio, al enumerar las pretensiones de que conocerá la jurisdicción contencioso-administrativa, menciona *los Decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esta jurisdicción.* El artículo 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, alude, como posible objeto de enjuiciamiento por parte de la misma, a *los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.* En la Comunidad de Madrid, el órgano jurisdiccional competente para el conocimiento de estas pretensiones es, en única instancia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, según las complejas normas competenciales de la LJCA [art. 10.1.b): *recursos en relación con... las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas...;* también artículo 74.1.b) de la LOPJ, en redacción dada por LO 6/1998, de 13 de julio] [37].

Por mor del artículo 25.1 de la LJCA, es admisible el recurso contencioso en relación con las disposiciones de carácter general dictadas por la Administración, la impugnación de las cuales puede efectuarse por medio de recurso directo contra el acuerdo que los aprueba, siendo también admisible la impugnación de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho (art. 26.1). La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación, con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior (art. 26.2).

La delegación y su uso son susceptibles, además, de control de constitucionalidad en los términos de los artículos 161.1.a) y 163 de la CE, sin excluir ninguno de los otros controles, como bien recuerda el artículo 27.2.b) de la LOTC: *En el caso de los Decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución,* y remacha el artículo 27.2.e): *Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad... e) Las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas,* ***con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto de los casos de delegación legislativa.*** Ello convierte a los Decretos Legislativos, estatales y autonómicos, en las únicas normas con rango de ley susceptibles

[36] Según el artículo 153 de la CE, *el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley... c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias,* precepto explicitado en el artículo 43 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que añade a ello el contenido del artículo 106.1 de la CE.

[37] El carácter nomofiláctico de la casación se pone de manifiesto en el artículo 86.3 de la LJCA: «Cabrá en todo caso recurso de casación contra las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general.»

de un control tan directo e intenso por dos jurisdicciones, la contenciosa y la constitucional, si bien, como señalan García de Enterría y Fernández Rodríguez, existen zonas en las que el juicio constitucional y el juicio ordinario, si bien desde perspectivas distintas, se superponen, lo que exige una aclaración.

> *Según la STC 51/1982, de 18 de julio, «el ejercicio, por parte del Gobierno, de la potestad de dictar normas con rango de ley, previa delegación legislativa, está sometido a unos requisitos formales contenidos en el artículo 82 de la CE, que tienden a delimitarlo, encuadrándolo en un marco necesariamente más estrecho que aquel en el que se mueven las Cortes Generales en cuanto órgano legislativo soberano, y de cuyo estricto respeto depende que el Legislativo asuma la norma delegada con rango de ley, sólo* intra vires *de la delegación.*
>
> *De la anterior consideración se derivan dos importantes consecuencias pertinentes al caso que nos ocupa: a) Que un precepto determinado que si emanara directamente de las Cortes no sería inconstitucional a no ser por oposición material a la Constitución, puede serlo si procede del Gobierno a través de un Decreto Legislativo, por haber ejercitado aquél de modo irregular la delegación legislativa; b) Que el Tribunal Constitucional, cuando se someta a su control de constitucionalidad por la vía procesal adecuada [...] un determinado Decreto Legislativo, debe conocer del mismo en razón de la competencia que le atribuyen los artículos 163 de la CE y 27.2.b) de la LOTC, y ha de resolver (...) en base a criterios estrictamente jurídico-constitucionales cimentados en la necesidad de determinar, de una parte, si se han respetado los requisitos formales para el ejercicio de la potestad legislativa por vía delegada, y, de otra, si el precepto o preceptos cuya constitucionalidad se cuestione [...] es, por razón de su contenido, contrario a la Constitución.*
>
> *Es cierto que la competencia del Tribunal Constitucional en esta materia ha de ejercerse sin perjuicio de reconocer la de otros Tribunales e, incluso, la eventual existencia de otras formas adicionales de control, como dispone el artículo 82.6 de la Constitución, pero en el presente caso [...], el Tribunal no puede eludir el juicio de inconstitucionalidad y ha de entrar a resolverlo considerando las posibles razones formales como un* prius *lógico respecto a las materiales». Estos criterios vienen a reiterarse en la STC 205/1993, de 17 de junio.*
>
> *La antes citada STC 47/1984 dice que «el control de los excesos de la delegación legislativa corresponde no sólo al Tribunal Constitucional, sino también a la Jurisdicción ordinaria. La competencia de los Tribunales para enjuiciar la adecuación de los decretos legislativos a las leyes de delegación se deduce del artículo 82.6 de la CE». Mucho más recientemente, la STC 159/2001, de 5 de julio, reitera que «acerca específicamente de la fiscalización del* ultra vires *tenemos dicho, además de mantener, como no podía ser de otro modo, nuestra competencia para fiscalizar la constitucionalidad de cualquier norma con rango de ley y por cualquier motivo (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 2), que esa tarea puede corresponder no sólo al Tribunal Constitucional, sino también a la jurisdicción ordinaria.»*

Concluyen los autores citados que «*Ultra vires* de la delegación, esto es, en la zona no cubierta por ésta, la norma en cuestión sólo puede tener el valor que es propio de los productos normativos de la Administración,

es decir, el de un mero reglamento», lo que justifica, concluyen, «su enjuiciamiento por los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, que, llegado el caso, podrán aceptar esa norma como simple norma reglamentaria o rechazarla, incluso, en el caso de que, así considerada, resulte disconforme con el ordenamiento jurídico (por infringir una Ley o vulnerar cualesquiera otros límites específicos de los que depende el ejercicio lícito de la potestad reglamentaria)».

Una referencia más prolongada hemos de hacer al eventual control parlamentario del ejercicio de la delegación, pues no a otra cosa se refiere el artículo 82.6 de la CE cuando emplea la expresión *fórmulas adicionales de control* que las leyes de delegación pueden establecer. Como indican Villar Palasí y Suñé Llinás[38], dentro de las varias materias constitucionalmente reservadas a tipos concretos de leyes, existe una reserva específica de técnicas de control de la delegación, *«que las leyes a tal efecto, y únicamente ellas, pueden contener en su seno, debido a un apoderamiento constitucional que se les hace en exclusiva».* Continúan los mencionados autores recordando que la expresión *en cada caso,* contenida en el artículo 82.6 de la CE, alude inequívocamente a controles particulares y específicos, cuyo continente lógico son las propias leyes de delegación: en ningún caso, añaden, el Reglamento de una Cámara es vehículo adecuado para establecer otras formas de supervisión, puesto que no coincide con una Ley delegante en procedimiento de elaboración.

Coinciden estos autores con Ignacio de Otto[39] en poner de manifiesto la inconveniencia de que el tipo de control previsto consista en una homologación del Decreto Legislativo, a la manera del trámite de ratificación que el artículo 86.2 de la CE establece preceptivamente para los Reales Decretos-Leyes. No puede consistir tal control parlamentario, pues, en que el Parlamento emita un parecer vinculante sobre el proyecto del Gobierno, pues el Decreto Legislativo sería entonces fruto de un acto complejo y dada, además, la fuerza de ley de que goza desde su publicación, fase en la que el uso de la delegación se agota, por lo que sólo cabría una Ley que lo modificara o derogara.

En el ámbito de las Cortes Generales, únicamente el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982[40], prevé, dentro de su Título VI, *Del control sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley,* dos mecanismos de control parlamentario de los Reales Decretos Legislativos, que interesa examinar porque de ellos traen causa los dispuestos en el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

---

[38] «Artículo 82. Legislación delegada...», pp. 110 a 112, de aquí en adelante.

[39] *Derecho constitucional. Sistema de fuentes,* Ariel, Barcelona, 1987, pp. 189 a 194.

[40] No así el Reglamento del Senado, curiosamente contenido, en la actualidad, en el Texto Refundido de 3 de mayo de 1994, que únicamente, en su artículo 128, desarrolla implícitamente el artículo 84 de la CE al articular la vía por la que el Gobierno puede «defender» una delegación legislativa en vigor. Cabría preguntarse, aunque no es objeto del presente trabajo, por qué el Reglamento del Congreso no incluye tal mecanismo y por qué el de la Cámara Alta nada dispone sobre las *fórmulas adicionales de control* de la legislación delegada. Villar Palasí y Suñé Llinás sugieren que se debe a que el Título VI del RCD fue pensado para regular el procedimiento de convalidación de los Reales Decretos-Leyes, en los que el Senado no tiene intervención.

En cuanto al primero, dispone el artículo 152 del RCD que el Gobierno, tan pronto como hubiere hecho uso de la delegación prevista en el artículo 82 de la Constitución, dirigirá al Congreso la correspondiente comunicación, *que contendrá el texto articulado o refundido objeto de aquélla* y que será publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.

Es decir, se trata de una comunicación que el Gobierno debe dirigir a la Cámara Baja *en todo caso,* siempre que haga uso de una delegación conferida por las Cortes Generales, aunque la Ley de delegación haya sido objeto de aprobación por ambas Cámaras y no sólo por el Congreso de los Diputados. ¿Cuál es el significado de este cauce, que acaso se agota en la mera comunicación y publicación del texto? Por sí mismo, más allá de la mera cortesía por la cual el órgano delegado se limita a rendir cuenta del ejercicio de la delegación y a ponerlo en conocimiento del delegante (o de uno de los dos órganos que conforman éste, dada la naturaleza compleja del órgano *Cortes Generales*), con el fin de que éste lo examine a los efectos oportunos, bastante vacuo: téngase en cuenta que, según el *dictum* del precepto reglamentario, el Gobierno *ya ha hecho uso* de la delegación, ya la ha agotado mediante la publicación del Real Decreto Legislativo en el *Boletín Oficial del Estado*, única vía para que la nueva norma con rango de ley *nazca* para el ordenamiento jurídico, *ex* artículo 9.3 de la CE. De este modo, la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* es siempre y necesariamente *posterior* a la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, lo que viene a abundar en el argumento, antes indicado, sobre la inconveniencia de articular un trámite de ratificación u homologación del Decreto Legislativo en sede parlamentaria, por las esenciales diferencias de esta figura normativa con el Real Decreto-Ley —en el que el Gobierno dicta una norma con rango de ley carente de previo apoderamiento o delegación— y porque el Decreto Legislativo ha sido ya objeto de publicación, es eficaz *erga omnes* y goza de plena fuerza de ley.

Del artículo 152 del RCD han señalado Villar Palasí y Suñé Llinás que es inconstitucional en los términos en que está planteado, porque este tipo de norma —el Reglamento parlamentario— no puede imponer ningún deber al Gobierno si no lo autoriza la Constitución, o cuando lo imponga la Ley delegante, que tiene apoderamiento constitucional para hacerlo, de modo que, para que el deber de comunicación del Acuerdo por el que se aprueba el Decreto Legislativo —y de este mismo, que habrá de comprender su texto íntegro— sea jurídicamente coercible y obligue al Gobierno en tales términos, vienen a indicar los mencionados autores, es preciso que el contenido del precepto reglamentario sea reproducido por la propia Ley de delegación.

El artículo 172 del Reglamento de la Asamblea de Madrid es en todo punto idéntico al artículo 152 del RCD, cambiando únicamente su ámbito de aplicación, como es lógico, a la delegación legislativa en el Gobierno de la Comunidad de Madrid y a la publicación del Decreto Legislativo en el *Boletín Oficial de la Asamblea*, ordenada por la Mesa de la Cámara, a la

que *se dará traslado,* en lugar de la *correspondiente comunicación* a que se refiere el artículo 152 del RCD [41].

En este punto se impone un análisis conjunto de los artículo 153 del RCD y 173 del RAM, que establecen el mecanismo de control *reforzado* del ejercicio de la delegación, previsto únicamente para el caso de que la Ley delegante así lo haya dispuesto [42]: *Cuando [de conformidad con lo establecido en el art. 82.6 de la Constitución], las leyes de delegación establecieren [que el control adicional de la legislación delegada se realice por el Congreso de los Diputados]* o fórmulas adicionales de control de la legislación delegada a realizar por la Asamblea, *se procederá conforme a lo establecido* en la propia ley y, en su defecto, con arreglo a lo previsto *en este artículo.* Obsérvese que los respectivos apartados primeros de aquellos preceptos [43], que hemos yuxtapuesto, delimitan su ámbito de aplicación haciendo expresa alusión, en ambos casos, a esas *fórmulas adicionales de control* que contempla, como previsibles por la Ley de delegación, el artículo 82.6 de la CE.

Los restantes apartados de ambos preceptos reglamentarios regulan el trámite que se sigue de darse los presupuestos de aplicación así consignados: apertura de un plazo de un mes, en el que el silencio de los Diputados y/o de los Grupos Parlamentarios tiene efectos negativos, entendiéndose entonces que el Gobierno de la Nación o el autonómico madrileño ha hecho correcto uso de la delegación conferida; o posibilidad, en dicho plazo, de que los Diputados y/o Grupos Parlamentarios formulen reparos —motivados, en el art. 173 del RAM— al uso de la delegación en escrito dirigido

---

[41] ¿Cabe la aprobación de una Ley de delegación, o de una Ley de Bases, por una Comisión de la Asamblea de Madrid dotada de competencia legislativa plena, a su vez delegada? El Reglamento de nuestra Asamblea no resuelve semejante cuestión. Su artículo 165.2 excluye de tal *especialidad en el procedimiento legislativo* a las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía, los que deban de ser tramitados por el procedimiento legislativo con mayorías especiales y el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid. Los mismos, salvo los que deban ser aprobados por mayorías especiales, están excluidos del procedimiento de lectura única *ex* artículo 169.1 del RAM, siendo ambas *especialidades,* como es lógico, mutuamente excluyentes (art. 169.2 del RAM).

Obsérvese el leve paralelismo con las proposiciones y proyectos de ley que el artículo 75.3 de la CE exceptúa de la posibilidad de delegación de competencia legislativa en las Comisiones de las Cámaras que conforman las Cortes Generales: reforma constitucional —en nuestro caso, estatutaria—, Leyes Orgánicas y los Presupuestos Generales del Estado. Faltan sólo en el artículo 165.2 del RAM las cuestiones internacionales —omisión lógica— y las Leyes de Bases. Aunque Santamaría Pastor en *Principios...,* p. 293 limita la exclusión a las Leyes de Bases, una respuesta institucional común, basada en el principio *potestas delegata delegari non potest,* debería conducir a que tampoco fueran delegables en Comisión los proyectos o proposiciones de ley delegante: primero se produciría una delegación, expresa o presunta, del Pleno en Comisión, y luego otra, de todo punto anómala, de la Comisión Legislativa correspondiente en el Gobierno de la Nación o autonómico.

En conclusión, las Leyes de delegación, en la Asamblea de Madrid, sólo pueden ser tramitadas por el procedimiento legislativo común (arts. 140 a 154 del RAM) o en lectura única (arts. 167 a 170).

[42] Entre corchetes, las expresiones que únicamente figuran en el artículo 153 del RCD; subrayadas, las exclusivas del artículo 173 del RAM, si bien el sentido de ambos preceptos, salvo la correcta remisión a la Ley de delegación en el RAM, que suple la ausencia de remisión al artículo 82.6 de la CE, es sustancialmente idéntico.

[43] Villar Palasí y Suñé Llinás destacan la *apabullante corrección técnica* del artículo 153 del RCD, que reconoce que la materia *control* está reservada a las propias leyes delegantes, cuando a ellas remite la determinación de los efectos de tal supervisión.

a la Mesa de la respectiva Cámara, con remisión sucesiva, por parte del órgano rector, a la Comisión correspondiente o competente —se entiende que por razón de la materia objeto de la delegación: así, en el supuesto que nos ocupa, se trataría, sin duda, de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea de Madrid—. A partir de aquí, ambos Reglamentos divergen: mientras que el del Congreso deja libertad a la Mesa de la Cámara para señalar el plazo en que la Comisión debe emitir dictamen al respecto, el de la Asamblea de Madrid ordena incluir el asunto en el orden del día de la siguiente sesión que celebre. Además, mientras que el RCD efectúa (art. 153.4) una remisión genérica a las normas generales del procedimiento legislativo, con arreglo a las cuales se realizará el debate en el Pleno, el RAM (art. 173) establece únicamente un trámite en Comisión (ap. 4) y, potestativamente (aps. 5 y 6), a solicitud escrita de un Grupo Parlamentario, la consideración, por parte del Pleno, del criterio de la Comisión sobre el uso de la delegación legislativa, con ulterior publicación del criterio de la Comisión y, en su caso, del Pleno, en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* (ap. 7) [44]. Finalmente, coinciden en disponer los artículos 153.5 del RCD y 173.8 del RAM, como inevitable fórmula de cierre, que *Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la ley de delegación.*

En el supuesto concreto que nos ocupa, el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, ha cumplido, como es preceptivo, el trámite de traslado a la Asamblea, dispuesto en el artículo 172 del RAM. La Mesa de la Asamblea, en sesión celebrada el 28 de octubre, conforme a lo dispuesto en los artículos 171 y concordantes del RAM, acordó su publicación en el *Boletín Oficial* de la propia Asamblea. ¿Se acomoda lo acordado a lo establecido en el Reglamento? Se ha consignado con anterioridad que el trámite de traslado o comunicación debe realizarse por parte del Gobierno *tan pronto como éste hubiere hecho uso de la delegación legislativa,* y también que, a tenor del artículo 82.3 de la CE, *La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente;* esto es, según una interpretación literal del texto constitucional, no cabe un *uso alternativo* de la delegación que no consista precisamente en la publicación del Decreto Legislativo, sólo con posterioridad a la cual es obligado el traslado a la Asamblea de Madrid. Si el Acuerdo de publicación de la Mesa es de fecha 28 de octubre de 2002 [45], queda claro que el Gobierno de la Comunidad de Madrid remitió su Acuerdo aprobatorio del Decreto Legislativo y el texto de éste mismo *antes* de haber «com-

[44] Si, según lo antes razonado, no son constitucional ni reglamentariamente delegables las proposiciones o proyectos de ley de delegación para su aprobación en Comisión, parece igualmente incorrecto que el control de las normas en que se plasma el ejercicio de la delegación legislativa tenga únicamente una fase *preceptiva* en Comisión, abriéndose así la eventualidad, a no ser que un Grupo Parlamentario solicite el sometimiento de la cuestión a la consideración del Pleno, de que el criterio de la Comisión sobre el uso de aquella delegación sea el definitivo.

[45] 29 de octubre de 2002, si hemos de atender a la que consta junto a la firma del Presidente de la Asamblea.

pletado» el uso de la delegación, debiendo haberlo hecho una vez el Decreto Legislativo hubo sido publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, el 29 de octubre. Sin embargo, y según lo antes argumentado, como la Ley de delegación, *única que puede vincular al Gobierno,* no reproduce el mandato del artículo 172 del RAM, debe entenderse que la comunicación del Gobierno es jurídicamente correcta a título de pura cortesía institucional, aun habiendo tenido lugar, forzosamente, entre la aprobación del Decreto Legislativo y su publicación, que le confiere valor jurídico y, en definitiva, fuerza de ley.

Pero el Acuerdo de la Mesa [46] tiene un segundo apartado todavía más controvertido, cuya corrección debe comprobarse a la vista del artículo 173 del RAM: *Asimismo, se acuerda su remisión a los Grupos Parlamentarios a los efectos previstos en los citados artículos* [171 y concordantes] *del Reglamento de la Cámara.* Aunque la Ley de delegación no establece las *fórmulas adicionales de control* referidas en los artículos 82.6 de la CE y 173.1 del RAM, el Acuerdo de la Mesa abre este segundo cauce de fiscalización del Decreto Legislativo que supera la simple publicación de éste en el *Boletín Oficial de la Asamblea*: no otro sentido puede tener la remisión del texto a los Grupos Parlamentarios ni la cita de los preceptos reglamentarios [47], a pesar de que, insistimos, la formulación de reparos y los subsiguientes trámites únicamente son dables por expresa previsión de la Ley delegante, que aquí sencillamente no existe.

¿A qué puede deberse la confusión? A mi modesto entender, puede que la raíz del malentendido, de abrir el cauce del artículo 173 del RAM cuando sólo era posible —y preceptivo— el del artículo 172, parte de la propia expresión constitucional *fórmulas adicionales de control.* Una interpretación literal del artículo 82.6 de la CE conduce a la conclusión de que por *adicionales* han de entenderse las fórmulas que lo son respecto del *control jurisdiccional,* el común y ordinario de este tipo de normas, ante el Tribunal Constitucional y ante la jurisdicción contencioso-administrativa: de *competencia propia de los Tribunales* habla el artículo 82.6 de la CE, y en el proceso constituyente no faltaron enmiendas, en las que no vamos a detenernos, que postulaban la supresión de cualquier cauce de control que no fuese el judicial, de modo que el parlamentario aparece, en cualquier caso, como *accesorio, conexo y secundario* con respecto al jurisdiccional. Lo cierto es que al trasponerse la expresión *control adicional* o *fórmulas adicionales de control* del precepto constitucional a los de los Reglamentos de las Cámaras —primero al art. 153.1 del RCD y, seguramente, de éste al art. 173.1 del RAM—, aparece como *adicional* no en relación con el control jurisdiccional —no aludido, lógicamente, en el texto reglamentario—, sino con la primera de las vías de fiscalización de los Decretos Legislativos: la comunicación por el Gobierno y ulterior

[46] Publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 181, de 30 de octubre de 2002, en *2.10. Delegación legislativa en el Gobierno,* publicación posterior, en todo caso, a la del Decreto Legislativo 1/2002 en el *BOCM*.

[47] El artículo 171 del RAM reproduce algunos extremos de los artículos 82.6 de la CE, 15.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 36 de la Ley autonómica 1/1983, sin que tenga relevancia en la interpretación que aquí efectuamos.

publicación. De ahí que la confusión haya llevado a utilizar, respecto del Decreto Legislativo autonómico 1/2002, los dos cauces de control: el previsto por el artículo 172 del RAM y el regulado por el artículo 173, que queda abierto.

¿*Quid* si, en el plazo de un mes, una vez (indebidamente) habilitada esa vía, algún Diputado o Grupo Parlamentario formula reparo motivado respecto del uso de la delegación? En una primera reflexión, repugnaría al principio de seguridad jurídica (parlamentaria) y a la no contravención de los actos propios el que la Mesa tratase de no dar curso a dicha objeción y *detuviese* el trámite del artículo 173 del RAM... a no ser que modificase o derogase su propio Acuerdo. En todo caso, una vez empleada la delegación, el Decreto Legislativo tiene plena fuerza de ley, por lo que nada impide que los Grupos Parlamentarios, advertido el uso indebido o incorrecto de aquélla, ejerzan la iniciativa legislativa que tienen reconocida *ex* artículos 15.2 del Estatuto de Autonomía y 139.2 y 151.1 del RAM y presenten la proposición o proposiciones de ley que crean oportunas a fin de modificar el Decreto Legislativo... a menos que pensemos, dada la anómala cláusula de actualización de los importes de las tarifas de las tasas que antes hemos recogido, que la Ley de delegación es nula en este aspecto y, por comunicación del vicio de nulidad, cuantas disposiciones del Decreto Legislativo se hayan dictado en consecuencia.

De otra parte, conviene recordar que las minorías parlamentarias autonómicas no están facultadas directamente para interponer recurso de inconstitucionalidad [arts. 162.1.a) de la CE y 32 de la LOTC], si es que consideramos que pueden ser las más interesadas en hacer valer tal pretensión, por indebido uso de la delegación legislativa; pero tampoco lo está la Asamblea de Madrid, si se atiende a los preceptos citados, a los que se remite el artículo 16.3.g) del Estatuto de Autonomía y, a éste, el artículo 222 del RAM. En particular, el artículo 32.2 de la LOTC circunscribe la legitimación activa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, al ejercicio del recurso *contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía* [48]; sólo los sujetos mencionados en el artículo 32.1 pueden recurrir disposiciones normativas y actos de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley: el Presidente del Gobierno [49], el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados o cincuenta Senadores.

Desde luego, queda abierta la cuestión de inconstitucionalidad promovida

---

[48] Desde la STC 25/1981, de 14 de julio, el Tribunal consideró correcta la reducción, manifestando que tal precisión es una concreción que deriva de normas constitucionales relativas al régimen de las autonomías y a su respectivo alcance (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 99/1986, de 11 de julio; 199/1987, de 16 de diciembre; 28/1991, de 14 de febrero). García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (*Curso...,* p. 169) creen que las interpretaciones restrictivas a que procede el artículo 32.2 de la LOTC son de *constitucionalidad discutible,* ya que la remisión que hace el artículo 162.2 de la CE a la LOTC para *determinar las personas y los órganos legitimados* se refiere a los demás casos distintos de los referidos en el artículo 162.1 de la CE.

[49] ¿Puede el Gobierno de la Nación intentar la suspensión del Decreto Legislativo *ex* artículo 161.2 de la CE con independencia del recurso de inconstitucionalidad que, eventualmente, pudiera interponer

por Jueces y Tribunales [50] (arts. 163 de la CE y 35 a 37 de la LOTC), pero siempre que el fallo dependa de la validez de la norma con rango de ley que pueda ser eventual objeto de impugnación, lo que habrá de examinar el órgano jurisdiccional en cada supuesto concreto, mediante el llamado *juicio de relevancia*. Y por lo que concierne al control por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no existe limitación alguna en cuanto a la legitimación para interponer recurso *ex* artículo 19.1 de la LJCA, en particular para los sujetos mencionados en sus dos primeros apartados: *a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo,* y *b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.*

V. POSIBLE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR *ULTRA VIRES* DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La existencia de un doble control jurisdiccional, contencioso-administrativo y ante el Tribunal Constitucional, de los Decretos Legislativos por exceso en el uso de la delegación por el Gobierno, plantea inexcusablemente el problema de las consecuencias prácticas de una eventual estimación de los recursos o vías de impugnación intentadas ante la degradación de rango padecida por las normas *ultra vires* y que postulen, en su caso, la declaración de inconstitucionalidad y/o nulidad por contravención de los requisitos generales *ex* artículo 82 de la CE.

La cuestión tiene una particular relevancia en un terreno como el tributario, sobre el cual la doctrina coincide en insistir en la especial repercusión que en él ha de tener el principio de seguridad jurídica consagrado *ex* artículo 9.3 de la CE: sobre su incidencia en este campo se han pronunciado, sin que vayamos a detenernos en su examen, las ya citadas SSTC 185/1995 y 233/1999, además de la STC 273/2000, de 15 de noviembre, que lo relaciona con otros principios del mismo precepto constitucional en el citado

---

su Presidente? Obsérvese que caben dos posibilidades: presentar este recurso y utilizar el artículo 30 de la LOTC para obtener la suspensión, al tratarse de una disposición normativa con fuerza de ley, o, más dudosamente, acudir al procedimiento de los artículos 76 y 77 de la LOTC, que parece reservado a las disposiciones carentes de esa fuerza; justamente puede controvertirse sobre si el Decreto Legislativo ha adquirido esa fuerza de ley o, por el contrario, carece de la misma por haber incurrido en *ultra vires.* El Gobierno puede lograr un resultado similar impugnando la norma ante la jurisdicción contencioso-administrativa e impetrando, como medida cautelar, su suspensión, a tenor de los artículos 129.2 y 134.2 de la LJCA.

[50] Partiendo del principio según el cual el monopolio jurisdiccional del Tribunal Constitucional sólo alcanza a la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes, no a cualquier aplicación de la Constitución, señala García de Enterría que la prohibición de que los Jueces y Tribunales declaren esa inconstitucionalidad no se extiende a normas de rango inferior a la ley, incluyendo los Decretos Legislativos, donde los Jueces son competentes para apreciar excesos en la delegación, el *ultra vires* que pueda basarse en la propia Constitución, no así la inconstitucionalidad de preceptos respaldados por la propia Ley delegante. «La Constitución como norma jurídica», en *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático,* dirigido por Eduardo García de Enterría y Alberto Predieri, Civitas, Madrid, 1984, p. 120.

ámbito material: en concreto, los de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos e irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales. La cuestión controvertida es, por tanto, la siguiente: si el sujeto pasivo de cualquiera de las tasas reguladas en el Decreto Legislativo autonómico 1/2002, de 24 de octubre, abona su importe, según se halla establecido en dicha norma, y luego ésta deviene inconstitucional y/o nula por *ultra vires* tras haber tenido éxito, en definitiva, cualquiera de los recursos hábiles frente a la misma, ¿cabe la devolución de la cantidad abonada por parte de la Administración?; ¿puede articularse alguna pretensión indemnizatoria? En suma, ¿existe alguna clase de responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma por uso indebido de la delegación conferida por la Asamblea al Gobierno —o por la propia irregularidad constitucional de la Ley delegante, cuyo vicio se comunicaría a la norma a través de la cual la delegación se ejerce[51]—, si el Tribunal que enjuicie la corrección del Decreto Legislativo así lo aprecia?

No existe una sola perspectiva o manera de enfocar el asunto, sino que la respuesta que apuntemos dependerá, en gran medida, de cuál sea el cauce impugnatorio empleado o la vía de control jurisdiccional a través de la cual se persiga la depuración del Decreto Legislativo.

De utilizarse la vía contencioso-administrativa, sabemos que el Capítulo II del Título III de la LJCA regula las pretensiones que las partes pueden articular por medio de tal clase de recurso, disponiendo su artículo 31.1 que «el demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según el capítulo precedente», integrado por los artículos 25 a 30. «También podrá pretender», continúa el artículo 31.2, «el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, *entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda*» (la cursiva es nuestra). En consonancia con cada una de las eventuales pretensiones, el artículo 71.1 prevé un contenido posible para el fallo de la sentencia estimatoria que, en su caso, se dicte: disconformidad a Derecho y, en su caso, anulación total o parcial de la disposición; reconocimiento de la situación jurídica individualizada y adopción de cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma; declaración del derecho a la reparación, señalando quién viene obligado a indemnizar, la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos

[51] Recuérdese que la Ley de delegación *en ningún caso* puede ser objeto de recurso o cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional: no pueden preverlo los artículos 161.1.a) y 163 de la CE y 27.2 y 35.1 de la LOTC porque, una vez utilizada la delegación, aquélla pierde esa *fuerza de ley* característica de las normas impugnables por dichos cauces. Señala Santamaría Pastor que «la publicación de la norma [del Decreto Legislativo] conlleva la extinción automática de la potestad delegada por consunción o agotamiento de la misma (art. 82.3 de la CE). Tal extinción se produce *ipso iure,* con entera independencia de que el decreto legislativo sea o no válido» (*Principios...,* p. 298). Más dudoso es si cabe impugnar ante el TC la Ley de delegación cuando aún no se ha hecho uso de ésta, durante el plazo de su vigencia, aun teniendo en cuenta que su eficacia es temporal y se reduce entonces al ámbito de las relaciones entre Parlamento y Gobierno.

elementos suficientes para ello o el establecimiento de las bases para la determinación de la cuantía; a lo que el artículo 71.2 añade la importante prescripción según la cual «los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados».

Puede traerse aquí a colación la doctrina jurisprudencial de nuestro TS, anterior a la LJCA de 1998, pero indudablemente útil a los efectos que nos interesan. En concreto, tres Sentencias de la Sala III, de fechas 10 de febrero de 1995 y 9 de abril y 2 de julio de 1997, vienen a enjuiciar el exceso cometido por el Gobierno en la delegación fruto de la cual se expidió el RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local: en particular, en su artículo 279.7, comprendido en su parte, ya derogada, propiamente tributaria, cuyo régimen se contiene en la actualidad, principalmente, en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; y en su DD 11.ª Pues bien, en los supuestos sobre los que recayeron las tres resoluciones indicadas, dado que el Texto Refundido dio por indebidamente derogada una exención en la vieja Licencia Fiscal, a favor de las Cajas de Ahorro, y que determinaba, además, la aplicación de un coeficiente corrector en el también extinto Impuesto sobre la Radicación, el TS constata el exceso en la delegación y la consiguiente infracción del artículo 82 de la CE.

En consecuencia, concluye el FJ 8.º de la primera de las Sentencias citadas, *«procede dar lugar a la estimación del recurso y a la correlativa casación del fallo recurrido»,* anulándose las liquidaciones giradas y ordenando su sustitución por otras en las que se tuviese en cuenta y se aplicase el coeficiente corrector debido, *«con devolución de la diferencia en más ingresada más los intereses legales desde la fecha del ingreso».* En la de 9 de abril de 1997 se confirma la condena, efectuada por la Sentencia de instancia, al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, al pago, *«en concepto de indemnización de daños y perjuicios, del importe de los gastos del aval [...] presentado para suspender la ejecutividad de los actos de liquidación...»*: en concreto, al pago de la comisión bancaria correspondiente durante el lapso temporal de persistencia de la suspensión; lo mismo se resuelve en la Sentencia de 2 de julio de 1997.

¿Es aplicable esta doctrina jurisprudencial al supuesto que nos ocupa? Pensemos que, propiamente, el eventual *ultra vires* existente en el Decreto Legislativo madrileño 1/2002 puede deberse más bien a la cláusula de la Ley de delegación comentada con anterioridad, sin perjuicio de que de la misma se derive la posible fiscalización de la norma del Gobierno en vía contenciosa, tal como aquí sostenemos: al proceder a la actualización de los importes de las tarifas de las tasas, puede no respetarse el contenido normativo delimitado precisamente por las leyes que son objeto de refundición, dado lo anómalo de tal previsión actualizadora.

Por otra parte, una elemental distinción económico-financiera, trasplantada al campo jurídico, entre impuesto y tasa, sitúa a aquella figura tributaria

como fundada en el principio de capacidad económica, como consecuencia, dice el artículo 26.1.c) de la LGT, «de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta», mientras que el artículo 8 del Decreto Legislativo 1/2002 viene a reproducir, casi con total exactitud, la definición que de las tasas nos ofrece el artículo 26.1.a) de la LGT, tendiendo a cubrir, como dispone el artículo 9 del Texto Refundido, *«el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible»,* por razones de interés público y, sólo secundariamente, por razón de la capacidad económica del sujeto pasivo. Este principio del coste del servicio o actividad, del beneficio o contraprestación obtenidos por el contribuyente mediante el pago de la tasa, viene a reiterarse en el artículo 17 del mencionado Texto, cuyo artículo 18.2, al señalar el momento de devengo de las tasas en defecto de regulación especial, establece el del inicio de la prestación del servicio o realización de la actividad o el de presentación de la solicitud que inicie la actuación o el expediente, *que no se realizará o tramitará sin que se haya efectuado el pago correspondiente,* a pesar de que el artículo 20.2 recoge la facultad, propia de las Consejerías, Organismos Autónomos o Entidades competentes por razón de la materia, de autorizar, previa solicitud de los interesados, los aplazamientos o fraccionamientos del pago de las tasas. Finalmente, el artículo 20.1 dispone, como regla general, la del pago en efectivo; el artículo 21 la obligación de los sujetos pasivos de practicar autoliquidación cuando así se prevea reglamentariamente; y el artículo 17.3 constata, como se comprueba al repasar el Texto Refundido, la regla de fijación de la cuota tributaria mediante cantidad fija señalada al efecto, siendo mucho más raro el supuesto de señalamiento de un tipo de gravamen sobre una base imponible.

¿Cuál es nuestro propósito con la cita exhaustiva de todos estos preceptos del Título II del Texto Refundido? Poner de manifiesto que, en el caso estándar, para obtener la contraprestación que espera de la Administración autonómica madrileña, el sujeto pasivo estará obligado a abonar, de inmediato, el importe de la tarifa de la tasa tal como venga establecido en el Decreto Legislativo o en la norma que la regule [52], siendo residual tal posibilidad de aplazamiento o fraccionamiento, lo que determina la exacción *ipso facto,* si no *ipso iure,* de dicho importe, pero también una importante consecuencia jurídica: de la futura y eventual reclamación por responsabilidad patrimonial estará excluido, dentro de los conceptos que integren la indemnización, el coste financiero de la suspensión de la ejecutividad de la deuda, que en los supuestos resueltos por las Sentencias antes referidas aparecía como resarcible por la Administración.

---

[52] Pese a su pretensión refundidora y codificadora, el propio Decreto Legislativo autonómico 1/2002 prevé la futura creación de tasas al margen de su contorno normativo, pues, como dispone su artículo 1.1, son tasas de la Comunidad de Madrid, además de las establecidas y reguladas en el Título IV del Texto Refundido y de las que transfiera el Estado o se asuman de las Corporaciones Locales, *las que se creen por Ley de la Comunidad de Madrid,* y el artículo 11.1 dice que *sólo son exigibles aquellas tasas establecidas y reguladas por Ley de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda,* referida al particular supuesto de tasas afectas a servicios objeto de traspaso por parte del Estado con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la propia Ley contenida en el Texto Refundido.

¿Quid sobre el interés legal del dinero? Las dos sentencias citadas del año 1997 son, en este punto, terminantes: en caso de pago indebido, «la Administración tributaria estaría obligada a devolver el ingreso improcedente y [con arreglo, en su caso, al art. 2.2.b) del posterior Real Decreto 1163/1990, de 21 septiembre] a abonar "el interés legal aplicado a las cantidades indebidamente ingresadas, por el tiempo transcurrido desde la fecha de su ingreso hasta la de la propuesta de pago"; interés legal que no es otra cosa que "una indemnización de daños y perjuicios", en el caso de obligaciones líquidas (en dinero), a tenor del artículo 1.108 del Código Civil. El Derecho Tributario consagra, por tanto, la obligación de la Administración exaccionante de indemnizar los daños y perjuicios (pago del interés legal) en todas aquellas liquidaciones ingresadas, cuyo importe, por uno u otro motivo, hubiera de ser devuelto al sujeto pasivo, por haber resultado indebido. De otra forma, si el contribuyente ahora recurrente hubiese optado por hacer el ingreso de la deuda tributaria controvertida, la Administración habría tenido que proceder a su devolución y al pago de una indemnización consistente en el interés legal del dinero desde la fecha de su ingreso a la propuesta de pago».

A estas alturas es ocioso recordar el derecho del sujeto pasivo-contribuyente que ha abonado la tasa a obtener la devolución del ingreso indebido, si se da el supuesto que examinamos aquí: no sólo lo confirma el artículo 10 del Decreto Legislativo 1/2002[53], sino que lo consagran los artículos 3.b) y 10 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes[54], que vienen a aludir, específicamente, al reembolso del interés de demora regulado en el artículo 58.2.c) de la LGT; así como ésta misma, en su artículo 155, desarrollado por el RD aplicado en las Sentencias.

Mucho más compleja se presenta la cuestión si el Decreto Legislativo autonómico es objeto de control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, por vía de recurso o de cuestión, en los términos antes consignados. La doctrina de la Sala III del Tribunal Supremo se ha plasmado en un conjunto de Sentencias[55] en las que se ha aceptado la llamada «responsabilidad del Estado legislador por leyes inconstitucionales», y que expondremos sucintamente, sin ánimo de ahondar en los aspectos más polémicos de tal jurisprudencia[56], pues ello merecería indudablemente otro trabajo de parecida extensión al que finalizamos con esta exposición. Ténganse en cuenta dos matizaciones previas al respecto: en nuestro caso, se trataría de la

---

[53] «Procederá la devolución de las tasas que se hubieran exigido cuando no se realice su hecho imponible por causas no imputables al sujeto pasivo, *o cuando los ingresos se declaren indebidos por resolución o sentencia firme*» (la cursiva es nuestra).

[54] Ley estatal aplicable a todas las Administraciones tributarias, como establece su artículo 1.1.

[55] De fechas 29 de febrero, 13 de junio, 15 de julio y 30 de septiembre, todas ellas de 2000, y 22 de enero de 2001.

[56] *Vid.*, para mayor profundidad, M.ª Ángeles Ahumada Ruiz, «Responsabilidad patrimonial del Estado por las leyes inconstitucionales (o el derecho a no ser perjudicado por una ley inconstitucional)», en *Revista Española de Derecho Constitucional,* núm. 62, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, mayo-agosto de 2001, pp. 301-350.

Comunidad Autónoma de Madrid [57], no del Estado, como *ente político primario* [58] responsable, y el calificativo de *legisladora* se efectuaría a reserva de que nos encontramos en presencia de un eventual ejercicio *ultra vires* de la delegación legislativa, susceptible de un doble control jurisdiccional en los términos ya descritos.

Resuelven las Sentencias referidas un conjunto de recursos contencioso-administrativos contra los Acuerdos del Consejo de Ministros que denegaban las respectivas reclamaciones por responsabilidad patrimonial, presentadas por diversas empresas de juego, tras la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del artículo 38.2.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, en que se establecía un Gravamen Complementario sobre la tasa fiscal que gravaba los juegos de suerte, envite o azar, efectuada por la STC 173/1996, de 31 de octubre. En las mismas se diferencian dos regímenes: el existente antes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, bajo el que «sólo cabe apreciar responsabilidad cuando se producen daños o perjuicios en virtud de actos de aplicación de las leyes y existe un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que puedan considerarse afectados de manera especial por las actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable»; y el existente en dicha Ley, en su artículo 139.3: *«Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.»* Por lo tanto, la pretensión indemnizatoria queda supeditada a que el acto legislativo sea de naturaleza no expropiatoria de derechos —esto es, que no sea una norma con rango de ley y de contenido materialmente expropiatorio—, pero, además, a que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar el perjuicio causado por la aplicación del acto, cuestión difícil de dilucidar si se trata de una norma tributaria; por fin, el propio acto ha de prever y especificar los términos de la obligación indemnizatoria que, en tal supuesto, surge a cargo de la Administración [59, 60].

---

[57] Según el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, *La Administración de la Comunidad de Madrid, como ente de derecho público, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de obrar. Su responsabilidad, y la de sus autoridades y funcionarios, procederá y se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado en la materia.*

[58] Expresión acuñada por Santamaría Pastor, *Principios...,* pp. 371 a 373.

[59] Cabe preguntarse por la eficacia normativa de este artículo 139.3 de la Ley 30/1992, pues el *acto legislativo* será, normalmente, otra norma con rango de ley con fuerza activa y capacidad derogatoria de lo que el mismo establece, pudiendo, a nuestro juicio, *mejorar* los derechos de los particulares tal como aparecen genéricamente reconocidos en aquél —por ejemplo, eliminando o suavizando alguno de los requisitos exigidos—, pero en ningún caso modificarlos *disminuyéndolos.*

[60] Frente a la eventual vulneración del artículo 33.3 CE debida a que en las Leyes no se disponga expresamente una fórmula o un cauce reparador para compensar las prohibiciones y limitaciones del ejercicio de la propiedad que se derivan de la misma, «es claro que el silencio de la Ley sobre este particular no puede ser considerado como una exclusión vulneradora de lo dispuesto en el artículo 33.3 CE, sino que ha de entenderse que ese extremo quedará sometido a la normativa general del ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad patrimonial por actos de los poderes públicos que procede otorgar a

A tal distinción añaden las dos primeras Sentencias: «*Se ha mantenido que si la ley no declara nada sobre dicha responsabilidad, los tribunales pueden indagar la voluntad tácita del legislador* (ratio legis) *para poder así definir si procede declarar la obligación de indemnizar. [...] por definición, la ley declarada inconstitucional encierra en sí misma, como consecuencia de la vinculación más fuerte de la Constitución, el mandato de reparar los daños y perjuicios concretos y singulares que su aplicación pueda haber originado, el cual no podía ser establecido* a priori *en su texto. Existe, en efecto, una notable tendencia en la doctrina y en el Derecho comparado a admitir que, declarada inconstitucional una ley, puede generar un pronunciamiento de reconocimiento de responsabilidad patrimonial cuando aquélla ocasione privación o lesión de bienes, derechos o intereses jurídicos protegibles»,* cifrando el título de imputación no ya en el sacrificio singular propio del efecto expropiatorio, sino en la declaración de inconstitucionalidad de la Ley, sobre la base de la antijuridicidad que supone que el Poder Legislativo haya conculcado su obligación de sometimiento a la Constitución.

A continuación, la Sala III del TS efectúa una interpretación, cuando menos, peculiar, de las consecuencias de las Sentencias del Tribunal Constitucional que declaren la inconstitucionalidad y nulidad de una norma con rango de ley, a pesar de que el TC es *dueño* de la ejecución de sus propias Sentencias (art. 92 de la LOTC) y del efecto de cumplimiento obligatorio y *vinculación a los poderes públicos* y, en particular, a los Jueces y Tribunales, que se predica de sus resoluciones, en particular, en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes (arts. 38.1, 40.2 y 87.1 de la LOTC y 5.1 de la LOPJ).

Es sabido que el artículo 40.1 de la LOTC determina los efectos de las Sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, las cuales «no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad». También, que la STC 45/1989, de 20 de febrero [61], de un lado, amplió tal eficacia prospectiva o *ex nunc* a los supuestos de aplicación de actuaciones administrativas firmes [62]

---

quienes, por causa de interés general, resulten perjudicados en sus bienes y derechos» (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, y 248/2000, de 19 de octubre). Es decir, esta normativa es aplicable, asimismo, en los supuestos de disposiciones de contenido materialmente expropiatorio en las que no exista aquella previsión, lo que acaso nos introduce en un círculo vicioso, porque el artículo 139.3 de la Ley 30/1992, dispuesto para los actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, subordina el reconocimiento del derecho a la indemnización a una previsión del propio acto legislativo, en los términos que éste especifique.

[61] Se trataba asimismo de un supuesto jurídico-tributario, aunque bien distinto al aquí tratado.

[62] Como establece, coherentemente y en su ámbito, el artículo 73 de la LJCA: *Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales* (esto es, según el art. 72.2, desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo

y, de otro, interpretó que la LOTC «deja a este Tribunal la tarea de precisar su alcance [el de sus propias Sentencias] en cada caso».

Pues bien, tras reconocer la aplicación del artículo 40.1 de la LOTC por la STC 159/1997, de 2 de octubre, en relación con el supuesto resuelto por la STC 173/1996, el TS considera, en la Sentencia de 29 de febrero de 2000, que *«la acción de responsabilidad ejercitada es ajena al ámbito de la cosa juzgada derivada de la sentencia»,* lo que implica *«el reconocimiento de que ha existido un perjuicio individualizado, concreto y claramente identificable, producido por el abono de unas cantidades que resultaron ser indebidas por estar fundado aquél en la directa aplicación por los órganos administrativos encargados de la gestión tributaria de una disposición legal de carácter inconstitucional no consentida por la interesada»* y que tampoco fue objeto de cuestión de inconstitucionalidad, debiendo haberlo sido, por algunos de los Tribunales que enjuiciaron en su día los recursos contencioso-administrativos que subsiguieron a la vía económico-administrativa, en cualquier caso anteriores a la STC 173/1996, lo que, en tales supuestos, *«consolidó la actuación administrativa impugnada»* y, con ello, el perjuicio causado, *«al no ser posible la neutralización de los efectos del acto administrativo fundado en la ley inconstitucional mediante la anulación del mismo en la vía contencioso-administrativa».*

De otra parte, la STS de 13 de junio de 2000, en su FJ 9.º, dice que *«el deber de soportar los daños y perjuicios padecidos por la ley declarada inconstitucional no puede tampoco deducirse del hecho de que puedan o no haber transcurrido los plazos de prescripción establecidos para el derecho a reclamar los ingresos indebidos o para el ejercicio de las acciones encaminadas a lograr la nulidad del acto tributario de liquidación».* En cuanto al cómputo del plazo de prescripción de un año, para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, comienza a partir del momento en que se completan los elementos fácticos y jurídicos que permiten el ejercicio de la acción, con arreglo a la doctrina de la *actio nata* o nacimiento de la acción, esto es, *«la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional que, al declarar la nulidad de la ley por estimarla contraria a la Constitución, permite por primera vez tener conocimiento pleno de los elementos que integran la pretensión indemnizatoria y, por consiguiente, hacen posible el ejercicio de la acción»,* haciéndose a continuación una muy importante afirmación: el principio de seguridad jurídica, tal como lo aplica la STC 45/1989, afecta al ingreso tributario en sí mismo, pero no puede extraerse de tal contexto para exonerar al Estado por los daños y perjuicios originados por su actuación legislativa.

A tales afirmaciones añaden las Sentencias de 15 de julio y de 30 de septiembre de 2000 y la de 22 de enero de 2001 otra, si cabe, más audaz: *«En nuestra opinión, cuando la propia sentencia del Tribunal Constitucional no contenga pronunciamiento alguno al respecto, corresponde a los jueces y tribunales, ante quienes se suscite tal cuestión, decidir definitivamente acerca de la eficacia retroactiva de la declaración de inconstitucionalidad en aplicación de las leyes y los principios generales del Derecho interpretados a la luz de la jurisprudencia, de manera que,*

---

periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada), *salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.*

a falta de norma legal expresa que lo determine y sin un pronunciamiento concreto en la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad, han de ser los jueces y tribunales quienes, en el ejercicio pleno de su jurisdicción, resolverán sobre la eficacia ex tunc *o* ex nunc *de tales sentencias declaratorias de inconstitucionalidad»,* aduciendo, en apoyo de su tesis, la existencia del procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos de pleno derecho (arts. 62.2 y 102 de la Ley 30/1992), y ello con independencia de la reparación si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de la misma Ley, con lo que *«se viene a sustituir la lógica e inherente consecuencia de la declaración de nulidad radical de un acto o de una disposición por una indemnización siempre que no exista el deber jurídico de soportar el daño o perjuicio causado por ese acto o disposición nulos de pleno derecho».*

Por fin, se determina el importe de la indemnización conforme al principio de total indemnidad, que obliga a incluir en aquélla el interés de demora y el legal anual desde la fecha del ingreso en la Administración hasta la notificación de la Sentencia. Queda planteada, pues, la posible aplicación de esta doctrina jurisprudencial a una futura y eventual estimación de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad que se interponga contra el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, a consecuencia de la cual se declarasen inconstitucionales y nulos algunos de sus preceptos y, en consecuencia, se pretendiera, de la Administración autonómica o de los Tribunales, el reconocimiento del derecho de los particulares —sujetos pasivos— a una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por el pago indebido de las tasas reguladas en dicha norma, además, propiamente, de la devolución del importe ingresado. Las restantes cuestiones planteadas en este último apartado —en particular, la naturaleza y competencias de la jurisdicción constitucional y la repercusión de sus resoluciones en el ejercicio de la función propia de los Jueces y Tribunales— rebasan completamente el objeto del presente estudio.

3.3. Las relaciones con los Tribunales de Justicia

Andrés Sánchez Magro *

La Asamblea de Madrid ante la fragmentada Administración de Justicia del Estado Autonómico

I

El Parlamento madrileño como órgano representativo de esta Comunidad Autónoma ha experimentado en su seno la propia evolución de una de las materias más inconclusas de nuestro sistema constitucional. Ésa no es otra que el sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades en razón de la denominada Administración de Justicia. O cómo el Estado compuesto español da una respuesta a la organización de la Justicia.

El Poder Judicial, como uno de los poderes del Estado, comprende, por un lado, su vertiente jurisdiccional, en el sentido del ejercicio de la tutela que los Tribunales dispensan a los ciudadanos en la protección de derechos e intereses legítimos, y, por otro, un imprescindible conjunto administrativo, instrumental, que le sirva como soporte para la específica acción de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 de la CE de 1978).

Convergen en este punto la previsión constitucional de competencia exclusiva en favor del Estado sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5) y lo regulado en los diversos Estatutos de Autonomía que también atribuyen competencias a las Comunidades sobre la materia. Todo ello se ha desarrollado en un largo proceso, con el telón de fondo de la Jurisprudencia constitucional, para descifrar los arcanos y disfunciones de un sistema que, lejos de estar pacificado, sigue despertando perplejidades.

Y en este panorama el control parlamentario de la Asamblea de Madrid revela las limitaciones y las insuficiencias de una Cámara parlamentaria regional ante un Poder Judicial único y estatal sin perjuicio de las emergentes competencias autonómicas.

La interpretación de numerosas cláusulas subrogatorias y de reenvío en la materia de Administración de Justicia han dotado a este campo de inestabilidad, llegándose a calificar de verdadero galimatías lo relativo a la Oficina Judicial (Seoane).

Todo parte de la noción de Administración de Justicia. En un sentido estricto se plantea como lo relativo a la función jurisdiccional, y en este punto se excluiría por aplicación directa del título competencial referido la participación de las Comunidades Autónomas. No obstante, debe con-

* Letrado de la Asamblea de Madrid en excedencia. Juez de 1.ª Instancia e Instrucción.

venirse como cuestión ya superada que una cosa es lo propio del Poder Judicial, donde impera la unidad jurisdiccional y la exclusiva intervención del Consejo General del Poder Judicial, y otra lo atinente a la gestión (Jiménez Asensio) o la llamada *Administración de la Administración de Justicia.*

Porque la singularidad del Estado autonómico español, de profunda descentralización territorial del poder, se encuentra con una realidad inesquivable: el Poder Judicial es único, lo que le diferencia de otros Estados compuestos de raíz federal (López Aguilar). La piedra de toque es el principio de unidad jurisdiccional, entendido como una conquista histórica ligada a la afirmación del Estado de Derecho (Arozamena).

El Poder Judicial excluye por definición a las Comunidades Autónomas, dejando el reparto competencial entre el Ministerio de Justicia y los departamentos autonómicos para el campo de lo intrínsecamente administrativo. El bloque de constitucionalidad ha descrito un reparto competencial que se ha encargado de mostrar la evolución normativa como algo moldeable. Este modelo abierto no se ha agotado, y en la actualidad las posibilidades de intervención en la Administración de Justicia están por desarrollar. Es también el caso de Madrid, y la Asamblea en su actividad de control de la acción del Ejecutivo, adquiere su rol institucional en el proceso.

Además, las potestades de intervención que se conceden a las Comunidades Autónomas en limitados aspectos normativos, de planta y demarcación judicial, o de propuesta de una terna de magistrados para cubrir una plaza de los Tribunales Superiores de Justicia, son algunos elementos añadidos de un paisaje abigarrado y de difícil operatividad. No son las únicas disfunciones de un escenario en el que confluye la acción de tres órganos, como son el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Consejerías de turno, sino la propia existencia de los Tribunales Superiores de Justicia, condicionados por la equívoca configuración constitucional del 152.

Algunas de estas cuestiones son el objeto de esta reflexión al hilo de las funciones de la Asamblea de Madrid ante las asunciones competenciales por parte de la Comunidad de Madrid en materia de Administración de Justicia. Con la perdurabilidad de asistir ante un sistema aún por llegar hasta sus últimas consecuencias. Tal vez las de la propia actividad jurisdiccional, y su necesario *aggiornamento* en medios y personal, y la de la inevitable profundización del Estado autonómico, consecuencia de las mutaciones del Estado en la era de la mundialización, y ese proceso de volatilización del Estado *ad extra* y desde la óptica de los entes territoriales.

II

El marco normativo de la cuestión está recogido básicamente en el Título IV del vigente Estatuto de Autonomía de Madrid, en su redacción según Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Señala su artículo 49 que corresponde: *«1. Al Gobierno de la Comunidad, ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica*

del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación. 2. A la Asamblea, fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos judiciales de la Comunidad de Madrid, y la capitalidad de las mismas, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial. 3. A ambas instituciones, coadyuvar 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.»

En el artículo 149.1.5 del texto constitucional se determine que es competencia del Estado lo relativo a la Administración de Justicia. Esta rígida atribución competencial ha debido cohonestarse, sin embargo, con las denominadas cláusulas subrogatorias (De Otto). Dichos Estatutos en materia de Administración de Justicia han supuesto un reenvío que ha requerido una interpretación por parte de la jurisprudencia constitucional. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, a la que los Estatutos se remiten, ha previsto la posible asunción de competencias por las Comunidades Autónomas en materia de Justicia. Respetando, eso sí, que el Poder Judicial es único para toda España, en los términos del artículo 117 de la Constitución, y que su gobierno directo se encomienda al Consejo General del Poder Judicial y demás órganos gubernativos de Juzgados y Tribunales.

Resulta de difícil comprensión para el ciudadano, no obstante, la coordinación del principio de unidad de organización y funcionamiento del Poder Judicial (art. 117.5 de la Constitución), con la distribución de potestades sobre la misma a favor de las Comunidades Autónomas. Hoy es práctica cuestión de consenso que hay una doble versión de la noción de Administración de Justicia. Por una parte, lo relativo a la función jurisdiccional, o al núcleo de juzgar o hacer ejecutar lo juzgado, y, por otra, lo relativo a las competencias de gestión sobre la Justicia.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo, y 62/1990, de 30 de marzo, introdujeron el término de «Administración de la Administración de Justicia». Con ello se preveía que en lo ajeno a lo jurisdiccional cabía esa competencia subrogatoria a favor de las Comunidades Autónomas.

Sobre estas cláusulas subrogatorias, por otra parte sea dicho, ha habido quien entiende que hay una vocación de autoatribución competencial (Muñoz Machado). No obstante, la mayoría doctrinal y el propio Tribunal Constitucional entienden que la reserva estatutaria ha sido desarrollada discrecionalmente por el Legislador de 1985 respetando el sistema y el bloque de constitucionalidad.

En virtud de lo anterior, se han repartido las competencias Estado y Comunidades Autónomas en lo relativo a la gestión de la Justicia. Y han sido los concretos procesos de transferencia competencial sobre medios personales y materiales de la Justicia los que han venido a transformar profundamente el sistema. Porque al voluntarismo competencial de los Estatutos, y de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, se han sumado unos generosos procesos de transferencias. Como último eslabón de una cada vez más importante distribución competencial se encuentran no sólo los medios personales y materiales, sino el conjunto de personal funcionarial

y lo relativo a los Institutos de Medicina Legal. Y ello sin considerar en muchas ocasiones los efectos y el modelo resultante (resulta relevante en este punto la exhaustiva crítica realizada por Jiménez Asensio).

III

Como señalábamos anteriormente, es la materia administrativa aquella donde las Comunidades Autónomas han intervenido de una manera explícita. Desde luego por lo que se refiere a la gestión de medios materiales. El artículo 37.3 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, no deja género de duda sobre la cuestión. El Alto Tribunal ha desligado la materia de un modo radical de lo propio de la función jurisdiccional. En los procesos de transferencia aparece, por tanto, como primera competencia a asumir por las Comunidades Autónomas. Es el supuesto de la Comunidad de Madrid, que con fecha 1 de julio de 2002 ha asumido de una manera integral la gestión de medios materiales sobre órganos judiciales radicados en el territorio madrileño.

Plantea, por su lado, numerosos problemas la gestión de los medios personales y la participación que de una manera concurrente vienen realizando las autoridades estatales y autonómicas. Como primera cuestión a considerar, lo que merece para muchos una severa crítica, pasa por entender incompatible con el sistema autonómico la existencia de Cuerpos Nacionales de Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, a lo que se une la regulación que de los mismos se hace por parte del Estado mediante sus Reglamentos orgánicos. Se plantea la dificultad operativa incluso jurídica, de regular y abordar la gestión sobre estos colectivos funcionariales por parte de Comunidades Autónomas que inciden sobre cuerpos nacionales. Son algunos autores los que vienen opinando que la preexistencia del carácter de estos cuerpos como nacionales puede socavar el propio ámbito de las cláusulas subrogatorias y de atribución competencial de las Comunidades Autónomas. Básicamente porque dichos cuerpos hoy de Oficiales, Auxiliares y Agentes están adscritos orgánicamente al Ministerio de Justicia, esto es, al Estado, aunque dependan funcionalmente de las Comunidades Autónomas que hayan asumido ya dicha competencia.

En cuanto al acceso de dichos funcionarios, por otra parte, hay una doble intervención de Estado y Comunidades Autónomas. La convocatoria será de titularidad al Ministerio de Justicia, sin perjuicio de que los supuestos de procesos selectivos territorializados pueda la autoridad autonómica proponer Tribunales delegados del Tribunal calificador único y estatal. Existe la limitada posibilidad de organizar cursos de formación de los funcionarios por parte de la Comunidad Autónoma, siempre que sean homologados por el Estado. Como resulta evidente, las autoridades autonómicas poseen competencias en punto a la valoración de la lengua propia de la Comunidad Autónoma en los supuestos de cooficialidad lingüística.

Cabe, también, una posible intervención siquiera limitada por parte de las Comunidades Autónomas en materia de toma de posesión, situaciones

administrativas, y en relación a las plantillas y provisión de vacantes. Las potestades autonómicas contempladas en el Real Decreto 249/1996, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de Oficiales, Auxiliares y Agentes de la Administración de Justicia, requiere, por lo general, potestades últimas de aprobación o control por parte de las autoridades estatales.

Resulta complicado pensar en un sistema donde prevalezca la racionalización y nítida titularidad competencial sobre este conjunto de funcionarios que a la postre redunda en la mayor parte de las disfuncionalidades de la llamada oficina judicial. La propia opción por mantener la muy importante figura de los Secretarios Judiciales bajo la dependencia del Ministerio de Justicia revela mejor que cualquier otro comentario cómo el modelo necesita una clarificación. Coinciden tal grado de interacciones y relaciones funcionales combinadas con las de dependencia orgánica sobre el mismo escenario administrativo, que resulta utópico mantener la racionalidad en la gestión.

En lo tocante al personal laboral o a los funcionarios interinos, resulta en la práctica cuestión más pacificada, dada la inexistencia de esa vocación corporativa nacional para los funcionarios de carrera por parte de nuestro sistema. Los medios personales sobre la justicia, como instrumentos auxiliares para la función jurisdiccional deberían ser unificados de una manera clara, de modo que Jueces y Magistrados tuvieran herramientas eficaces en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

IV

A lo anterior se unen algunas facultades normativas por parte de las Comunidades Autónomas que afectan a la Justicia (Álvarez Conde ha delimitado el reparto competencial en materia de Justicia).

En primer término, por la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan aprobar reglamentos que exijan el desarrollo de la presente Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial.

Esta potestad introducida por la LO 16/1994, de 8 de noviembre, ha sido refrendada por la Sentencia 105/2000, de 13 de abril, por entender que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias normativas por el juego de las correspondientes cláusulas subrogatorias. Tropieza, no obstante lo anterior, con el limitado objeto que pueden tener estos reglamentos autonómicos (art. 455 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial), así como la competencia propia de los Reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.

La relevancia normativa de las Comunidades Autónomas en este punto exige, según el artículo 108.1 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, que el Consejo General debería informar de los anteproyectos de Leyes y disposiciones generales autonómicas que afecten a las materias del mismo artículo, para las que las Comunidades Autónomas puedan tener competencias, especialmente las demarcaciones judiciales.

Es la materia de la demarcación y planta judicial el terreno en el que el legislador ha querido dotar de una más amplia participación de las Comunidades Autónomas. Según el artículo 35.2 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, participan los entes autonómicos de la demarcación judicial mediante la propuesta de partidos judiciales dirigida al Gobierno. Esto se singulariza en cuanto a los Juzgados de Paz, ya que la competencia autonómica de carácter municipal implica a la postre la configuración de la demarcación de estos órganos judiciales que están en la base del sistema jurisdiccional.

A su vez las Comunidades Autónomas se les concede como competencia la fijación mediante Ley, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, de la capitalidad de los partidos judiciales. La Ley de la Asamblea 11/1989, de 5 de diciembre, de capitalidad de los partidos judiciales, ha desarrollado la previsión estatutaria y de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, señalando las actuales 19 capitales de los partidos judiciales de la Comunidad de Madrid.

V

Dice el artículo 45 del Estatuto de Autonomía madrileño que *«en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, el Tribunal Superior de Justicia es el órgano jurisdiccional ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución, y de acuerdo con el presente Estatuto y las Leyes Orgánica del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial. Todo ello sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123.1 de la Constitución».*

Este órgano jurisdiccional es el único Tribunal cuya competencia territorial coincide con el de la Comunidad Autónoma y está integrado en el Poder Judicial. Asimismo, estos Tribunales son, junto al Supremo, los únicos contemplados en la Constitución. La dicción constitucional reiterada en los Estatutos de Autonomía en el sentido de culminar la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad ha dado pie para que se haya llegado a pensar en su naturaleza ambivalente, tanto estatal como autonómica.

No puede desconocerse el hecho de que su previsión constitucional se halle en el Título VIII dentro de la Organización territorial del Estado, integrando el esquema institucional autonómico. Resulta especialmente singular la opinión (Rodríguez Aguilera) que precisaba en su momento que el diseño y regulación de estos Tribunales debería corresponder a los Parlamentos autónomos, posición hoy francamente superada. Es común opinión que, dentro de la inescindible unidad jurisdiccional, no cabe estimar que se trate de un órgano jurisdiccional autonómico, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional. A su vez, debemos considerar las facultades casacionales que les corresponden en punto al Derecho Autonómico, especialmente en el orden contencioso-administrativo, o en el del Derecho civil foral o especial propio de la Comunidad Autónoma.

Desde el punto de vista de la competencia se caracterizan los Tribunales Superiores por el agotamiento de todas las instancias procesales en los diversos órdenes, sin perjuicio de lo propio del Tribunal Supremo. Y ello no prejuzga su competencia objetiva (De Otto), sino que supone que contra las resoluciones de los órganos judiciales radicados en el territorio autonómico no cabría fuera de ella una instancia en el sentido técnico del término.

No ha sido, sin embargo, uniforme la regulación de los diversos Estatutos de Autonomía en la materia (Borrel Mestre). Así, existen algunos, como el de Madrid, que se ajustan a la literalidad del 152 constitucional, y excluyen del conocimiento de los órganos jurisdiccionales radicados en territorio autonómico los recursos de casación y revisión. Otros han contemplado, por su parte, los recursos de casación en materia civil. E incluso aquellos que prevén que en materia autonómica de carácter exclusivo son la máxima instancia, poseyendo un indudable carácter jurisprudencial. Ello plantea las abiertas relaciones entre la actividad jurisdiccional de los Tribunales Superiores y el carácter del Tribunal Supremo, máximo órgano en todos los órdenes, y verdadero creador de la Jurisprudencia.

Influyen las Comunidades Autónomas en este punto mediante la creación del Derecho en los términos competenciales de atribución normativa. Pero no sólo. Así, el artículo 330.3 de la Ley del Poder Judicial ha previsto una singular posibilidad de participación autonómica. Es el supuesto de la propuesta de una terna de magistrados para cubrir una de las vacantes en la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior. Corresponde a la Asamblea Legislativa autonómica la potestad de proponer esta terna para que el Consejo General cubra una de cada tres plazas de esta Sala. Este Magistrado, de filiación parlamentaria, quedará adscrito a la Sala Primera del Tribunal. Ello se justifica por el propio conocimiento que del Derecho propio de la Comunidad Autónoma debe poseer la Sala a cuya composición se integra este singular Magistrado.

VI

En este contexto normativo, donde se pretende armonizar los diversos títulos competenciales sobre el amplio haz de potestades relativas a la Administración de Justicia, también la Comunidad de Madrid ha contemplado la asunción competencial en la materia. Por la fórmula de las transferencias estatales ha desarrollado la subrogación contenida en su Estatuto. En una doble secuencia. Primero, las aludidas transferencias sobre medios personales y personal laboral, con eficacia de 1 de junio de 2002. Luego, en fechas recientes, la segunda fase, según RD 1429/2002, de 27 de diciembre, en el que se asigna el conjunto de medios personales al servicio de la Administración de Justicia. A pesar de que su eficacia temporal está delimitada a partir del 1 de enero de 2003, se ha establecido un período trimestral de colaboración entre las autoridades estatales y autonómicas, dado el volumen y complejidad de los recursos personales transferidos.

Como resulta evidente, la propia estructura departamental de la Comunidad de Madrid ha experimentado un notable cambio para dar respuesta a estas nuevas competencias. La Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, creada según el Decreto autonómico 96/2000, de 26 de mayo, asume la competencia sobre la Administración de Justicia de titularidad autonómica, según el Estatuto, la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Decretos de Transferencias. Dentro de su estructura orgánica destaca la Dirección General de Justicia, como centro directivo que asume las competencias en materia de funciones y servicios relativos a la Justicia, derivadas del Título IV del Estatuto. Particularmente el ejercicio de las siguientes competencias:

a) Competencias en materia de personal.
b) Participación en fijación de la demarcación y planta judicial.
c) Asistencia a la organización e instalación de los Juzgados y Tribunales.
d) Participación en la fijación de demarcaciones de Notarías, Registros..., así como la tramitación de nombramientos.

A ello se une la competencia para la gestión de convenios y para promover la suscripción de nuevos instrumentos de colaboración.

En su función de control de la acción de gobierno, la Asamblea de Madrid ha constituido en su seno la correspondiente Comisión de Justicia y Administraciones Públicas, como Comisión permanente cuya principal actividad son las sesiones informativas y comparecencias que los responsables departamentales desarrollarán ante la misma.

En esta materia la Asamblea de Madrid posee algunas competencias, siquiera residuales, y en general por explotar en su real dimensión y en su auténtico significado jurídico-político. Es el supuesto de la previsión del artículo 109.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En su virtud, podrá la Asamblea solicitar al Consejo General del Poder Judicial informe sobre proposiciones de ley o enmiendas que versen sobre las materias del artículo 108.1 del mismo Cuerpo legal, que incluye especialmente lo relativo a demarcaciones judiciales, normativa sobre personal al servicio de la Administración de Justicia, por cuanto el resto de materias es de competencia rigurosamente estatal. Esta técnica de coordinación entre poderes y Administraciones se enmarca dentro de las tímidas relaciones entre Parlamentos y Consejo General del Poder Judicial, que en cualquier caso habrá de observar con la prudencia que el sistema constitucional aconseja.

Todo ello sin olvidar las ya mencionadas competencia en materia de capitalidad de los partidos judiciales, de control normativo de las potestades autonómicas sobre la materia o la controvertida propuesta de terna para cubrir una plaza de la Sala Primera del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Con total seguridad, el sistema de distribución competencial en materia de administración de Justicia que hoy es examinado tímidamente por la aduana política que es la Asamblea de Madrid está llamado a profundizarse

y a sufrir alguna mutación que dentro de otros veinte años, que no son nada a la postre, como diría el tango, presentará perfiles bien distintos.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

ÁLVÁREZ CONDE, E., «El reparto de competencias en materia de Administración de Justicia: el estado de la cuestión», en *La división de poderes: el Poder Judicial,* ICPS, Barcelona, 1996.

BORRELL MESTRE, J., *Estado autonómico y Poder Judicial,* Atelier, Barcelona, 2002.

DE OTTO, I, *Estudios sobre el Poder Judicial,* Ministerio de Justicia, Madrid, 1989.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Dos estudios sobre la Administración de Justicia,* Civitas, Madrid, 1998.

JIMÉNEZ QUESADA, L., *El principio de unidad del Poder Judicial y sus peculiaridades autonómicas,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Justicia y Estado Autonómico,* Civitas, Madrid, 1994.

REVERÓN PALENZUELA, B., *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado Autonómico,* Comares, Granada, 1996.

3.4. Las relaciones con los Ayuntamientos

Concepción Muñoz Yllera *

Veinte años de relación entre la Asamblea de Madrid y los 179 municipios que componen la Comunidad Autónoma

Sumario: I. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—II. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA.—III. MEDIO AMBIENTE.—IV. TRANSPORTES.—V. SEGURIDAD PÚBLICA.—VI. ECONOMÍA.—VII. EMPLEO.—VIII. CONSUMO.—IX. CONTROL ECONÓMICO-PRESUPUESTARIO.—X. PROTECCIÓN DEL HONOR E INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR.—XI. INTEGRACIÓN SOCIAL.—XII. SALUD.—XIII. EDUCACIÓN.—XIV. JUVENTUD.—XV. DEPORTE.—XVI. CULTURA.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid fue aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. En su artículo 9 se establece que la Asamblea de Madrid ejerce la potestad legislativa del pueblo de Madrid.

Mi pretensión es hacer exposición de cómo ha afectado a los Ayuntamientos en función de las diferentes competencias que tienen que desarrollar el ejercicio de la función legislativa por parte de la Asamblea de Madrid.

I. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR Y DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El Estatuto de Autonomía dispone en su artículo 15.2 que por Ley de la Asamblea se regulará el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos. Así se promulga la *Ley 6 /1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Madrid,*

* Secretaría General del Ayuntamiento de Getafe. Ex-Presidenta del Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.

que tiene por objeto, dentro del marco constitucional y estatutario, desarrollar una política institucional autonómica plenamente participativa, arbitrando los cauces de participación popular y de los Ayuntamientos en las funcionales legislativas. El Título III regula la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos, que se ejerce mediante la presentación de una proposición de ley, aprobada por mayoría absoluta legal de los miembros de cada Corporación cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que se trate de tres o más Ayuntamientos limítrofes entre sí, cualquiera que sea el número de electores de los mismos.
b) Que se trate de diez o más Ayuntamientos de municipios limítrofes entre sí, cualquiera que sea el número de electores de los mismos.

Se constituirá una Comisión compuesta por los Alcaldes de los municipios interesados o el representante que al efecto designe el Pleno de cada Corporación interviniente. El escrito de presentación, firmado por los respectivos Alcaldes, o, en su caso, por los miembros de la Comisión, deberá contener:

1.º El texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos.
2.º Un documento en el que se detallen las razones que aconsejen, a juicio de las Corporaciones proponentes, la tramitación y aprobación por la Asamblea de Madrid de la proposición de ley.
3.º Certificado del Secretario de cada Ayuntamiento del acta en que conste la adopción del acuerdo corporativo de ejercitar la iniciativa legislativa, así como el texto de la proposición de ley, y que acredite el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación municipal.
4.º Certificación expedida por el Instituto Nacional de Estadística u organismo que lo sustituyera, que acredite el número de habitantes censados.

II. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA

La Comunidad de Madrid, con competencia exclusiva en materia de urbanismo, inició el ejercicio de esta potestad legislativa con *la Ley 4/1984, de 18 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística*; continuó con la *Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial; la Ley 8/1995, de 4 de diciembre*, por la que quedaban sin aplicación las Delimitaciones de Suelo Urbano reguladas por el Real Decreto-ley 16/1981; *la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, Especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales*; la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, y la Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Urbanismo*.

La *Ley 4/1984* dotó a los Ayuntamientos de las competencias necesarias. No fue una Ley relativa únicamente a la disciplina urbanística, sino también tuvo incidencia en las actividades de la iniciativa privada, en el planeamiento de desarrollo en suelo urbanizable, en la gestión de la ejecución del planeamiento urbanístico y en la intervención en la edificación y uso del suelo.

La *Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial,* pretendió regular el conjunto de acciones, problemas y procesos que superan el estricto ámbito municipal en lo que a ordenación urbanística se refiere para transformarlos en problemas territoriales de toda la Comunidad Autónoma.

La *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*, reguló el régimen urbanístico del suelo no urbanizable y del suelo urbanizable no programado y arbitró mecanismos de agilización del procedimiento de aprobación del planeamiento, ordenando el contenido y alcance de la competencia de la Comunidad de Madrid en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal. Una aportación novedosa de la Ley fue la regulación de los convenios urbanísticos.

La *Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Urbanismo*, tuvo como finalidad la de cubrir temporalmente la parcial quiebra de la cobertura legal de la ordenación urbanística y su gestión como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1997, de 20 de marzo. Dicha Sentencia delimita con precisión el ámbito competencial que corresponde al legislador estatal y a los legisladores autonómicos en materia de urbanismo. Así, se promulga la *Ley 9/2002, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid*, regulando la totalidad del régimen jurídico del urbanismo en la Región. En el Titulo II regula la potestad de planeamiento de la ordenación urbanística municipal.

III. MEDIO AMBIENTE

La *Ley 3/1998, de 13 de octubre, para la Gestión del Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid*, reguló la gestión del medio ambiente de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las competencias de las Corporaciones Locales, con las que estableció mecanismos de cooperación y asistencia en todas las materias relacionadas con el medio ambiente y, en especial, en todo lo relativo a obras y recursos hidráulicos. Creó la Agencia de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, con carácter de Organismo Autónomo.

Ley 20/1991, de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente. Se configura como un sistema de normas adicionales de protección del medio ambiente que elevan el nivel de protección marcado por la legislación estatal. Se asignan competencias medioambientales a los municipios ponderando los principios de descentralización y autonomía local y el de mantenimiento de un ámbito de actuación propio de la Comunidad de Madrid.

Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid. La modificación del Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, incorpora títulos competenciales relativos al medio

ambiente que han reforzado la capacidad normativa autonómica. La Ley, que deroga las dos anteriores, tiene como objetivo la implantación de un marco normativo en la Comunidad de Madrid, que posibilite una eficaz actuación preventiva orientada a evitar, reducir o minimizar los efectos adversos sobre el medio ambiente derivados de la puesta en marcha o ejecución de planes, programas, proyectos y actividades. El Título IV regula la Evaluación Ambiental de actividades, procedimiento que deriva de la anterior Calificación Ambiental y que presenta como novedad principal la atribución de competencias para su resolución en los Ayuntamientos, bien por sí mismos o a través de órganos mancomunados o consorciados. La Comunidad de Madrid apoyará el desarrollo de esta nueva competencia, incentivando la creación de mancomunidades de acuerdo con lo establecido en la normativa reguladora de régimen local.

IV. TRANSPORTES

La Comunidad de Madrid asumió en el artículo 26.5 de su Estatuto de Autonomía la competencia legislativa plena sobre ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio, y en los mismos términos el transporte desarrollado por estos medios o por cable. Por su parte, el Estado tiene competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, habiendo delegado las Cortes Generales a la Comunidad de Madrid, mediante Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado a las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, las funciones de titularidad estatal en dichas materias. Así, se completó el principio de «ventanilla única» aplicando la Comunidad de Madrid la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y todas las normas de desarrollo reglamentario.

La Sentencia 118/1996, de 27 de junio, que declaró nulos los artículos 133 a 116 de dicha Ley, hizo necesaria la adopción de medidas legislativas, evitando un estado de inseguridad jurídica. Así, se promulga la *Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid*. Hay que resaltar que en la Comunidad de Madrid existe un marco legislativo articulador de la cooperación y participación de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos de la misma en la gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros materializado en el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, y el respeto a la autonomía municipal, en cuanto a los acuerdos adoptados por el Pleno de las Corporaciones Locales relativo a la adhesión del municipio a dicho Organismo, ha quedado salvaguardado. La Ley prevé que a dichos municipios les sea aplicada la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de Creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid en todo lo relativo al transporte regular de viajeros. La Ley 20/1998, de 27 de noviembre, mencionada, establece que los municipios son competentes con

carácter general para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. Se establece y regula el régimen de licencias para el transporte colectivo, de viajeros en automóviles de turismo, medios de coordinación, establecimiento de convenios entre Ayuntamientos para el establecimiento de áreas territoriales de prestación conjunta, régimen tarifario y régimen sancionador.

V. SEGURIDAD PÚBLICA

La *Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales*, encuentra su amparo competencial en el artículo 27.9 del Estatuto de Autonomía. La Ley goza de la cualidad de norma marco y a ella deberán ajustarse los Reglamentos de Policías Locales. En cuanto al ejercicio de las funciones y a los principios básicos de actuación se adapta fielmente a lo establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Se crea como órgano de coordinación para la ejecución de las competencias la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales, en la que se da representación a los municipios de la Comunidad de Madrid y sindicatos más representativos con el fin de cumplir los principios constitucionales de participación de los interesados y coordinación entre Administraciones Públicas. Reviste especial significación la posibilidad de creación de mancomunidades de municipios para llevar a cabo la gestión directa de servicio de policía local, sólo en aquellos casos que por su escasa capacidad no dispongan de cuerpo propio de policía local. Entre las competencias de coordinación hemos de resaltar aquellas que hacen referencia a las funciones de homogeneización y a fijar criterios de selección, formación: creación de Escuelas tanto para la formación de mandos como formación básica, promoción y movilidad.

Por Decreto 97/1986, de 9 de octubre, se creó la Academia Regional de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Madrid. Con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 4/1992, antes mencionada, dicha Academia mediante Decreto 52/1993, de 29 de abril, fue objeto de adecuación. La Academia Regional tiene como fin primordial la formación de las policías locales de la Comunidad de Madrid. Además extiende su actividad formativa a los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Protección Civil.

La *Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención de Incendios y Salvamento de la Comunidad de Madrid*, parte de las competencias asumidas procedentes de la extinta Diputación Provincial en virtud de la Disposición Transitoria cuarta, apartado 2, del Estatuto de Autonomía.

Se prevé la ejecución por la Comunidad de Madrid de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas por la Ley de Protección Civil y, en concreto, actuaciones preventivas en materia de protección civil y el ejercicio de la potestad sancionadora, así como aquellas que se derivan de la aplicación en la Comunidad del plan territorial de protección civil (PLATERCAM), homologado por la Comisión Nacional de Protección Civil.

La Comunidad de Madrid, partiendo de la concepción de universalización del servicio, debe asegurar una protección correcta del servicio de prevención, extinción de incendios y salvamentos en toda la Región, tanto en los municipios que no tienen obligación de prestar el servicio, como en aquellos a los que sí alcanza legalmente tal obligación, estableciendo niveles mínimos en la prestación del servicio y asimismo ofreciendo la posibilidad de que tal prestación la asuma la Comunidad de Madrid, previo acuerdo con el municipio y proveyendo la financiación pertinente por parte de éste y, en consecuencia, la posible asunción de medios personales y materiales para la Comunidad, caso de que éstos existieran.

La *Ley 25/1997, de 26 de diciembre, de Regulación del Servicio de Atención de Urgencias 1-1-2,* establece el régimen jurídico básico de organización y funcionamiento del Centro de Atención de Llamadas de Urgencias, centro único en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Para garantizar una actuación rápida, coordinada y eficaz de los servicios públicos de urgencias, las Administraciones Públicas y entidades competentes para la prestación de los mismos celebrarán Convenios de Colaboración con la Comunidad de Madrid. Entre las entidades que deben prestar su colaboración a los órganos, personal y autoridades del Centro de Atención de Llamadas de Urgencia 1-1-2 se encuentran las policías locales, las agrupaciones de voluntarios de protección civil y los servicios de bomberos municipales.

VI. ECONOMÍA

Ley 12/1994, de 13 de junio, de creación del Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE). El IMADE nace para desarrollar el proceso de revitalización y reorientación estratégica del sistema productivo madrileño. En dicha Ley se crea el Consejo Asesor del IMADE como órgano consultivo y de asesoramiento del Consejo de Administración. Entre los miembros se encuentran dos designados por la Federación Madrileña de Municipios, uno de los cuales será representante del Ayuntamiento de Madrid.

Ley 8/1994, de 6 de julio, sobre Planes y Programas de la Comunidad de Madrid en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea. El objeto de esta Ley es regular la tramitación y seguimiento de los programas operativos regionales necesarios para la concreción y ejecución del Plan de Reconversión Regional y del Plan de Desarrollo Rural en lo que afecta a la Comunidad de Madrid, dentro de las directrices establecidas por los denominados marcos de apoyo de la Unión Europea. En la elaboración de planes y proyectos se dará audiencia a las Corporaciones Locales.

Ley 15/1997, de 25 de junio, de Ordenación de Actividades Feriales de la Comunidad de Madrid. La Ley determina los conceptos de actividades feriales objeto de regulación: Ferias comerciales con periodicidad establecida; exposiciones comerciales o muestras sin periodicidad fija; ferias-mercados. En las ferias y exposiciones comerciales se constituirá un Comité organizador en el que estarán representadas las entidades organizadoras, la Comunidad de Madrid

y el Ayuntamiento del Municipio donde vaya a celebrarse la actividad ferial. La realización de ferias-mercados de ámbito territorial de influencia exclusivamente local, requerirán de la autorización del Ayuntamiento en cuyo término municipal pretende celebrarse. La realización de ferias y exposiciones comerciales requerirá autorización de la Comunidad de Madrid, quien podrá requerir informe a las entidades locales que se vieran afectadas.

VII. EMPLEO

El Instituto Madrileño para la Formación, creado por la *Ley 8/1991, de 4 de abril, la Agencia para el Empleo de Madrid, creada por la Ley 4/1997, de 8 de enero, y la Agencia para la Formación de Madrid, creada por la Ley 5/1997, de 8 de enero*, creadas estas últimas en ejecución del Pacto para la Creación del Consejo de Madrid para el Desarrollo, el Empleo y la Formación, suscrito el 17 de noviembre de 1995, han sido parte de los ejes fundamentales en el diseño actual de las políticas de empleo y formación de la Consejería de Economía y Empleo en este ámbito. Tras la asunción de competencias transferidas por el Estado se promulga la *Ley 5/2001, de 3 de julio, de Creación del Servicio Regional de Empleo,* como organismo autónomo de carácter administrativo. Entre sus funciones se encuentran las siguientes en relación con las Administración Local:

— En materia de empleo:

a) El diseño de programas de apoyo a las iniciativas locales generadoras de empleo, promoviendo, en colaboración con los Ayuntamientos, el desarrollo de pactos locales por el empleo.
b) La creación de Oficinas de ayuda a las PYMES para la formación del empleo y el desarrollo como ventanilla única coordinada con la Administración Local.
c) La gestión de los programas nacionales de escuelas taller y casas de oficios, incluyendo la programación, organización y gestión de las acciones.

— En materia de formación para el empleo:

Coparticipar en los planes formativos de los entes locales.

En la mencionada Ley 5/2001 se constituye un Consejo asesor como órganos consultivo y de asesoramiento integrado, entre otros, por cuatro vocales en representación de la Administración Local, de los cuales uno corresponderá al Ayuntamiento de Madrid y los tres restantes a propuesta de la Federación Madrileña de Municipios.

VIII. CONSUMO

Ley 1/1997, de 8 de enero, reguladora de la Venta Ambulante de la Comunidad de Madrid. A través de esta Ley la Administración Regional procura la con-

secución de dos objetivos: coordinación efectiva entre las Administraciones Locales y la Comunidad de Madrid en lo referente a la regulación, autorización y control de la venta ambulante y salvaguardar las garantías de igualdad ante la ley con el comercio estable, junto con la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Ley 21/1998, de 30 de noviembre, de Ordenación, Protección y Promoción de la Artesanía en la Comunidad de Madrid. Nace para atender las necesidades del sector artesano madrileño, con el fin de lograr su modernización y adecuación al contexto de competitividad e internacionalización a las nuevas demandas del mercado para proteger las formas tradicionales de producción, defendiendo y potenciando la permanencia de oficios y actividades que desaparecerían de no establecerse marcos de protección institucional. En dicha Ley se crea el Consejo Madrileño para la Promoción de la Artesanía, siendo vocales del mismo dos representantes de los municipios de la Comunidad designados por la Federación de Municipios de Madrid.

Ley de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, Ley 11/1998, de 9 de julio. A través de esta Ley se ha procurado que las competencias que deben ejercer los distintos órganos de las Administraciones Públicas encajen adecuadamente dentro del mercado sin fronteras de la Unión Europea, garantizando los derechos básicos protegidos por esta Ley. Se lleva a cabo una distribución de competencias entre la Administración Local y la Autonómica, estableciéndose la actuación coordinada para, aunando los recursos de inspección y control, conseguir una mejor y más eficaz protección de los intereses de los consumidores. Se establecen mecanismos de cooperación municipal: la Administración de la Comunidad Autónoma concertará con las Entidades Locales fórmulas de participación activa de éstas en programas conjuntos de protección de los consumidores, y entre ellos las actuaciones en campañas de control de productos y servicios y la atención de las demandas de información, formación y cooperación.

Ley 16/1998, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid. Se pretende a través de dicha Ley satisfacer las necesidades de los consumidores y proteger sus legítimos intereses manteniendo la libre y leal competencia entre los comerciantes, corregir los desequilibrios entre las diversas formas de distribución comercial, modernizar las estructuras comerciales, mejorar la productividad del sector, fomentar el empleo estable y planificar el urbanismo comercial con participación de las Corporaciones Locales.

IX. CONTROL ECONÓMICO-PRESUPUESTARIO

El artículo 44 del Estatuto de Autonomía establece que el control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución.

La *Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid*, establece la composición, funciones y régimen de actuación y

organización de la misma. Se configura como órgano dependiente de la Asamblea dotado de independencia en el ejercicio de sus funciones y con autonomía organizativa y presupuestaria. Como órgano de fiscalización externa de la actividad económico-financiera y contable de los municipios le corresponde fiscalizar las subvenciones, créditos, ayudas otorgadas con cargo a los presupuestos del sector público, contratos celebrados, situación y variación del patrimonio, modificaciones presupuestarias. Su ámbito de actuación se extiende no sólo a las entidades locales, sino también a sus Organismos Autónomos y Empresas Públicas. Las Corporaciones Locales rendirán sus cuentas directamente a la Cámara de Cuentas de conformidad con lo establecido en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

X. PROTECCIÓN DEL HONOR E INTIMIDAD PERSONAL Y FAMILIAR

La Ley 13/1995, de 21 de abril, de Regulación del Uso de la Informática en el Tratamiento de Datos Personales, modificada parcialmente por la *Ley 13/1997, de 17 de junio, y por la Ley 6/1999, de 30 de marzo*, tiene por objeto la limitación del uso de las tecnologías de la información y singularmente de la informática, en su aplicación al tratamiento automatizado de los datos personales de los ciudadanos por parte de las instituciones y de la Administración de la Comunidad de Madrid, en los términos establecidos por la presente Ley y por la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre.

Se crea la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid como ente de Derecho público, cuyo funcionamiento y actuación se sujetarán a los principios de independencia, objetividad, eficacia y austeridad en el gasto público.

Se articula la posibilidad, previa la suscripción del oportuno Convenio, de inscribir en el Registro de Ficheros de Datos Personales de la Comunidad de Madrid los ficheros de las Corporaciones Locales, con el requisito previo de que éstas apliquen a sus sistemas de tratamiento automatizado unas condiciones de seguridad equiparables a las establecidas en el ámbito de aplicación de la Ley.

Con posterioridad, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, amplía el ámbito de actuación de las autoridades de control automático al extender su actuación sobre los ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por la Administración Local del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de que se trate.

De este modo, se deroga la mencionada Ley 13/1995, de 21 de abril, y se promulga la *Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal de la Comunidad de Madrid*, estableciendo en su ámbito de aplicación el ejerció de funciones de control sobre los ficheros de carácter personal creados o gestionados por los entes que integran la Administración Local

del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, todo ello a través de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid.

Se crea el Consejo de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, órgano consultivo y en el que se incluyen como miembros, entre otros, dos representantes de las Entidades Locales de la Comunidad designados por la Federación de Municipios de Madrid.

XI. INTEGRACIÓN SOCIAL

Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. A través de la misma se establecen los fundamentos de una política global de Servicios Sociales integradora y de normalización encaminada a prevenir y evitar las causas de marginación y disgregación social.

Se distingue entre funciones planificadoras propias de la Comunidad con participación de las Entidades Locales y funciones gestoras, descentralizadas y generalmente enmarcadas en los Entes Locales bajo la coordinación de la Comunidad de Madrid. Entre los principios generales de la Ley se recoge la descentralización a través de los municipios y mancomunidades municipales y sectorización territorial.

Entre las competencias de la Comunidad de Madrid se recogen:

La coordinación de las acciones de las Entidades Locales y la iniciativa privada de acuerdo con la planificación establecida por la Comunidad; la asistencia técnica y asesoramiento a los Entes Locales y a la iniciativa social; el establecimiento de prioridades y coordinación de la política de inversiones y servicios de los Entes Locales.

Regula las competencias de los Entes Locales de acuerdo con la legislación de Régimen Local en la organización y gestión de los Servicios Sociales dentro de su territorio, extendiendo su responsabilidad a los siguientes aspectos:

a) Detección de necesidades en su ámbito territorial.
b) Elaboración de Planes y Programas de Servicios Sociales dentro del término municipal, de acuerdo con la planificación global de la Comunidad de Madrid.
c) Supervisión y coordinación de las actuaciones de las Entidades que desarrollan Servicios Sociales en su ámbito local.
d) Promoción y realización de investigaciones y estudios sobre la problemática de los Servicios Sociales a nivel municipal.
e) Fomento de la participación ciudadana en la prevención y resolución de los problemas sociales detectados en su territorio.
f) Gestión de los equipamientos de carácter público municipal.
g) Gestión de las prestaciones económicas.
h) Ejercicio de funciones delegadas por la Comunidad de Madrid.
i) Fomento y ayuda a las iniciativas sociales no lucrativas que se promuevan en ejercicio de la comunidad.

Se crea el Consejo de Bienestar Social de la Comunidad de Madrid, de carácter consultivo y asesor, y en el que están representados los Ayuntamientos. Regula el Consejo Local de Bienestar Social, de carácter consultivo y asesor, en el que estará representado el gobierno de la Entidad Local, las asociaciones de usuarios, profesionales y trabajadores en el área de Servicios Sociales, así como otras asociaciones representativas, en el ámbito señalado, debiendo aprobarse por el órgano creador las normas reguladoras de su composición, régimen y funcionamiento.

Ley 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid. La Ley 11/1984, anteriormente mencionada, impone el fomento del voluntariado social, así como la regulación de su función colaboradora con las Administraciones Públicas, en las tareas de prestación de los Servicios Sociales. La Ley 3/1994 tiene por objeto la ordenación y promoción del voluntariado social que se ejerza en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y la regulación de las relaciones que se establecen entre las Administraciones Públicas, las organizaciones que desarrollen actividades de aquella naturaleza y los voluntarios sociales.

Se crea la Comisión de Voluntariado Social de la Comunidad de Madrid, integrada, entre otros, como vocales de 1 representante del Ayuntamiento de Madrid y 1 representante de la Federación Madrileña de Municipios.

Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. A través de la misma se establece un marco normativo general que fije garantías en nuestro ordenamiento y en la actividad ordinaria de las Administraciones Públicas de la Comunidad, para el ejercicio de los derechos que a los menores de edad, niños, niñas y adolescentes corresponda legalmente. Se crean diversos órganos para la atención a la infancia en la Comunidad de Madrid: el Defensor del Menor, como Alto Comisionado de la Asamblea de Madrid, encargado de la salvaguarda de los derechos de los menores de la Comunidad de Madrid.

El Instituto Madrileño de Atención a la Infancia (IMAIN) como encargado de prestar Servicios Sociales Especializados en el marco del Sistema Público de la Comunidad Autónoma y de potenciar y promover políticas de bienestar y para la igualdad del conjunto de los menores de Madrid. Se dota de apoyo normativo a la Comisión de Tutela del Menor. Establece que a las Corporaciones Locales, como entidades administrativas más próximas a las ciudadanos y en virtud de sus competencias legales, les corresponde asumir la responsabilidad más inmediata sobre el bienestar de la infancia y adolescencia y la promoción de cuantas acciones favorezcan el desarrollo de la comunidad local, y muy especialmente de sus miembros mas jóvenes, procurando garantizarles el ejercicio de sus derechos, ofreciéndoles la protección adecuada y ejerciendo una acción preventiva eficaz. En el marco de sus competencias, las Corporaciones Locales potenciarán cuantas actuaciones redunden en el fomento de los derechos y el bienestar de la infancia y la adolescencia a que se refiere la Ley. Además, las Administraciones Locales podrán asumir la ejecución o gestión material de las medidas establecidas por los órganos de la Administración autonómica que sean delegados

mediante Convenio. Los municipios de menos de 20.000 habitantes podrán individualmente o a través de mancomunidades suscribir Convenios de Colaboración con el IMAIN. La Administración autonómica asumirá la acción protectora socio-jurídica de los menores en los mismos, estableciendo con los que superen esa población Convenios de Colaboración de acuerdo con su capacidad de gestión técnica y de recursos económicos.

Los municipios de más de 50.000 habitantes tienen la obligación de crear los Servicios Sociales especializados de atención a la infancia y desarrollar programas de apoyo educativo, de ocio y tiempo libre y el desarrollo de programas de prevención y reinserción para adolescentes en conflicto social.

Podrán recibir por delegación de la Administración autonómica el ejercicio de la competencia de asumir la guarda de los menores que no pueden ser temporalmente atendidos por sus padres o tutores. Los municipios de más de 100.000 habitantes, además de lo ya señalado, deberán desarrollar programas de acogida de menores en pisos o residencias, pudiendo llevar a cabo programas de Acogimiento Comunitario de Menores.

Los municipios de más de 500.000 habitantes podrán, además de las competencias ya señaladas, ejercer por delegación de la Comunidad de Madrid las funciones en materia de protección de menores desamparados.

XII. SALUD

La *Ley 9/1984, de 30 de mayo, de creación de Servicios Regionales de Salud*, creó el Consejo de Salud de la Comunidad de Madrid, de carácter consultivo y asesor, en el que están representados, entre otros, los Ayuntamientos. Este Servicio Regional de Salud ha quedado extinguido, y la mencionada Ley 9/1984 ha sido parcialmente derogada por la *Ley 12/2002, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.* Se crea el Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid, integrador de todas las funciones y todos los recursos orientados a la protección de la salud. Desde el punto de vista organizativo, se estructura de forma desconcentrada a través de las Áreas Sanitarias. Se posibilita la colaboración e integración del sector privado en una Red sanitaria de utilización pública.

Las Corporaciones Locales de la Comunidad de Madrid, en los términos previstos en la presente Ley, ejercerán las competencias que en materia de control sanitario y salubridad les atribuye el Ordenamiento Jurídico, sin perjuicio de su capacidad institucional de actuación complementaria y de desarrollo de las competencias que en su caso les delegue la Comunidad.

En el desarrollo de sus competencias se observará la coordinación necesaria con la Administración de la Comunidad de Madrid, que redunde en la mejora de los principios de equidad y eficiencia, tendiendo, además, en el desarrollo de su capacidad institucional de actuación complementaria o de competencias delegadas, al cumplimiento de los objetivos enunciados en el Informe del Estado de Salud de la Población de la Comunidad de Madrid, bajo la supervisión y coordinación de la Consejería de Sanidad.

El Consejo de Salud se constituye en el principal órgano de participación de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, asesorando en la formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución, participando en su composición, entre otros, los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

Las Corporaciones Locales ejercerán las competencias en materia sanitaria que tienen atribuidas en la legislación de régimen local. No obstante, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades en relación con el obligado cumplimiento de las normas y los planes sanitarios:

a) Prestar los servicios mínimos obligatorios, establecidos en la legislación que regula el régimen municipal en lo referente a los servicios de salud y los regulados en la presente Ley.
b) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, ruidos y vibraciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, residuos urbanos e industriales.
c) Control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes.
d) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas y campamentos turísticos y áreas de actividad física, deportiva y de recreo.
e) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos relacionados con el uso o consumo humano, así como los medios de su transporte.
f) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.
g) Desarrollo de programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección sanitaria y protección de grupos sociales con riesgos específicos coherentes con los objetivos del Informe del Estado de Salud de la Población de la Comunidad de Madrid.
h) Realizar actividades complementarias de las que sean propias de otras Administraciones Públicas en las materias objeto de la presente Ley, en particular, respecto a la educación sanitaria, vivienda, protección del medio y fomento del deporte en los términos establecidos en la legislación que regula el régimen municipal.
i) Prestar los servicios relacionados con las materias objeto de la presente Ley derivados del ejercicio de las competencias que en ellas puedan delegar la Comunidad de Madrid según los términos establecidos en la legislación que regula el régimen municipal.

Para el desarrollo de las funciones a que se refiere el apartado anterior, los Ayuntamientos podrán mancomunarse, establecer consorcios o solicitar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas Sanitarias en cuya demarcación se encuentren comprendidos. El personal sanitario del Instituto de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, del Instituto Madrileño de la Salud o del Servicio Madrileño de Salud que preste apoyo a los Ayunta-

mientos en la realización de las referidas funciones tendrá la consideración, sólo a dichos efectos, de personal al servicio de los Ayuntamientos.

La elaboración y desarrollo de la normativa municipal en materias objeto de la presente Ley incluirá el conocimiento previo por parte de la Autoridad Sanitaria de la Comunidad de Madrid en aras de la necesaria coordinación y eficiencia de los servicios prestados por las distintas Administraciones Públicas, para beneficio de los ciudadanos.

Los Ayuntamientos participarán en los órganos del Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid de la manera prevista en la presente Ley. Podrán:

a) Participar en los órganos de gobierno u órganos de participación de los servicios públicos de salud.
b) Colaborar, en los términos en que se acuerde en cada caso, en la construcción, remodelación y/o equipamiento de centros y servicios sanitarios, así como en su conservación y mantenimiento. En ningún caso la no colaboración de los municipios podrá significar desequilibrios territoriales o desigualdad en los niveles asistenciales.
c) Establecer con la Administración Sanitaria de la Comunidad de Madrid, cuando así se acuerde por ambas partes, convenios específicos o consorcios para la gestión.
d) Participar en la gestión de centros, servicios y establecimientos sanitarios de cualquier otra titularidad, en los términos en que se acuerde en cada caso y en las formas previstas en la legislación vigente.
e) Participar, en la forma en que se determine reglamentariamente, en la elaboración de los Planes de Servicios de su ámbito.

Las Corporaciones Locales podrán recibir competencias delegadas de la Consejería de Sanidad, siempre que acrediten poder ejecutar plenamente las funciones que en materia de salud les asigne como competencia propia la legislación vigente y obtengan la acreditación para tales competencias en el modo que reglamentariamente se determine.

Dichas competencias sólo podrán ser delegadas cuando se cumpla el principio de responsabilidad financiera y se asuman los resultados económicos de su gestión, de acuerdo con el principio de autonomía municipal.

La *Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de Creación de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid*, se dictó en virtud de las competencias atribuidas a la Comunidad de Madrid en los artículos 26.18 y 27.6 del Estatuto de Autonomía. Forman parte del Consejo de Administración cuatro vocales en representación de las Corporaciones Locales de la Comunidad de Madrid.

Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos. A través de la misma se profundiza en la articulación de una serie de instrumentos de coordinación, planificación, participación y financiación de las actuaciones en materia de drogas que se lleven a cabo en la Comunidad Autónoma. Considera prioritaria la inclusión de contenidos formativos en drogodependencias y otros trastornos adictivos, entre otros el colectivo de policías locales de la Comunidad de Madrid.

Otorga las siguientes competencias a las Corporaciones Locales:

a) Concesión de una licencia de apertura específica para la venta, suministro o distribución de bebidas alcohólicas en establecimientos en que no está permitido su consumo inmediato.
b) Determinación de los criterios que regulen la localización, distancia y requisitos que deberán reunir los establecimientos antes señalados, así como la vigilancia y control de los mismos.

Además, en los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes la aprobación y ejecución del Plan Municipal sobre Drogodependencias; la ejecución de los programas de prevención en el ámbito municipal y el fomento de la participación social y el apoyo a las instituciones sin ánimo de lucro que en el municipio desarrollen las actuaciones previstas en el Plan Municipal. Las Corporaciones Locales desarrollarán facultades inspectoras singularmente en lo relativo a la prohibición de venta y consumo de alcohol en la vía pública.

XIII. EDUCACIÓN

La Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1993, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 29 la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas. Ello supone la adquisición de las atribuciones que la facultan para desarrollar el artículo 34 de la Ley Orgánica 8/1985, LODE, a fin de garantizar la participación establecida en el artículo 27.5 de la Constitución, creando en la Comunidad Autónoma un Consejo Escolar.

Así, se promulga la *Ley 12/1999, de 29 de abril, de Creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid,* como órgano superior de consulta y participación democrática en la programación de la enseñanza de la Comunidad de Madrid, de los sectores afectados de niveles anteriores al universitario y de asesoramiento respecto a los anteproyectos de Ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza universitaria.

El Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid será consultado, entre otros, en las líneas generales de los convenios que en materia educativa se establezcan con las Corporaciones Locales.

XIV. JUVENTUD

La *Ley 10/1986, de 4 de diciembre, crea el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid* para encauzar la participación juvenil, constituyéndose como un organismo con plena personalidad jurídica, integrada por las asociaciones y entidades juveniles con representatividad democrática y con arraigo en

la Comunidad de Madrid y teniendo como finalidades principales la participación de la juventud en la vida pública, el fomento del asociacionismo juvenil, así como la promoción de la cooperación internacional en materia de juventud.

Podrán ser miembros del Consejo de la Juventud, entre otros, los Consejos Locales de la Juventud, constituidos en municipios de más de 15.000 habitantes, reconocidos por sus Ayuntamientos respectivos. Los Consejos comarcales deberán agrupar al menos a 10 municipios, debiendo estar reconocidos por sus Ayuntamientos respectivos, así como por el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

La *Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de la Juventud de la Comunidad de Madrid*, crea un marco normativo común para la política de juventud. El texto se estructura en catorce capítulos: Se establece que tendrá la consideración de jóvenes de la Comunidad de Madrid todas las personas de edades comprendidas entre los catorce y los treinta años residentes en cualquier municipio de la Comunidad de Madrid.

Se regula la Comisión Interdepartamental de la Juventud como órgano de coordinación. Se establecen medidas orientadas a la formación de los jóvenes para el tiempo libre; se establece el facilitar el acceso al primer empleo; facilitar el acceso a la vivienda; apoyo a la familia joven; se incorporan contenidos de salud y consumo; se regula la prestación de una serie de servicios de fomento de actividades culturales, artísticas, científicas, turísticas y deportivas, apoyando la creación de escuelas deportivas en los municipios; se arbitran medidas favorecedoras del asociacionismo y del voluntariado juvenil; se establece el marco que garantiza la prestación de servicios de información y asesoramiento a los jóvenes; se impulsa la conciencia medioambiental de los jóvenes; se recoge la cooperación con los municipios: a través de los Planes Integrales de Juventud, la Comunidad de Madrid apoyará y fomentará la puesta en marcha de planes y programas de juventud de los municipios de la región.

XV. DEPORTE

La *Ley 2/1986, de 5 de junio, de la Cultura Física y el Deporte de la Comunidad de Madrid*, fue pionera en el ámbito autonómico en la asunción de las responsabilidades públicas que le son propias en materia deportiva, dando con ello satisfacción a los mandatos, que se deducen de la Constitución, del artículo 26.17 del Estatuto de Autonomía. Los objetivos perseguidos por esta Ley fueron ordenar la situación y funciones de los diferentes agentes del fenómeno deportivo, garantizar la representatividad del sistema, controlar la eficacia de los presupuestos públicos dedicados a fomentar estas actividades, favorecer tanto las manifestaciones espontáneas de las prácticas deportivas recreativas como el deporte de competición y actualización y desarrollar en lo posible todo lo relativo al régimen jurídico deportivo en el ámbito de la Comunidad de Madrid como cauce para un crecimiento más adecuado y seguro del deporte.

Entre los objetivos más concretos de esta Ley merece especial significación el consistente en ordenar la actuación de los diversos agentes del fenómeno deportivo, definiendo éstos y reconociendo la autonomía de las Entidades deportivas respecto a los poderes públicos, deportivos, como asociaciones privadas nacidas del juego social sin perjuicio del estímulo que las Administraciones deportivas ejerzan.

Se dirige también la Ley a garantizar la representatividad del asociacionismo deportivo. Se crea el Consejo Regional del Deporte, la Comisión Jurídica del Deporte y el Instituto Regional del Deporte y el Instituto Madrileño del Deporte, el Esparcimiento y la Recreación (IMDER).

La *Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid*, deroga la anterior. Incorpora, además de los principios rectores de la política deportiva recogidos en la Ley 2/1986, otros de novedosa trascendencia: protección y respeto del medio natural en sintonía con la Carta Olímpica; especial atención a los colectivos más desfavorecidos; acceso de la mujer al deporte; garantizar una suficiente red de instalaciones deportivas; estímulo a la investigación, especialización y difusión de la medicina deportiva.

La formación deportiva se presenta en la Ley como una de sus más importantes preocupaciones. Se contempla la estructura y funciones de la Administración Pública Deportiva introduciendo un cambio radical respecto a la Ley de 1986: Se centraliza el catálogo de funciones públicas en la Administración Deportiva de la Comunidad de Madrid. Se configura el Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid como órgano consultivo superior de la Administración Deportiva de la Comunidad de Madrid, teniendo igualmente el carácter de cauce orgánico de participación de todos los sectores implicados en el deporte. En lo relativo a la organización se da un salto cualitativo respecto a la legislación anterior en el ámbito municipal: Se establecen las funciones y competencias de las entidades locales de conformidad con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local:

a) Promover de forma general la actividad física y el deporte en su ámbito territorial, fomentando las actividades físicas de carácter formativo y recreativo, especialmente entre los escolares.
b) Construir o fomentar la construcción por la iniciativa social, ampliar y mejorar las infraestructuras deportivas en su territorio, mediante la elaboración y ejecución de planes.
c) Gestionar las infraestructuras deportivas, sin perjuicio de los Convenios con entidades públicas o privadas para su gestión.
d) Elaborar un inventario de las infraestructuras deportivas de su territorio.
e) Asegurar el cumplimiento de las previsiones urbanísticas sobre reservas de espacios y calificaciones de zonas para la práctica del deporte y el emplazamiento de infraestructuras deportivas.
f) Velar por las condiciones de seguridad e higiene de las instalaciones deportivas.

Los municipios de más de 20.000 habitantes deberán garantizar la prestación por sí o asociados del servicio público deportivo municipal. La Comu-

nidad de Madrid podrá delegar en las Corporaciones Locales o en las Mancomunidades algunas de las funciones que le corresponden, especialmente en lo que se refiere a la gestión de infraestructuras deportivas. Por otra parte, se podrán suscribir convenios entre ambas Administraciones en los que se incluirán las modalidades de gestión y financiación en relación con los programas deportivos.

XVI. CULTURA

La *Ley 6/1992, de 15 de julio, crea el Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid*, como órgano consultivo, de encuentro y carácter participativo en materia cultural. En su composición se prevé la presencia, entre otros, de tres vocales propuestos por la Federación Madrileña de Municipios, uno de los cuales debe ser designados por el Ayuntamiento de Madrid.

La *Ley 10/1989, de 5 de octubre, de Bibliotecas*, tiene por objeto la regulación de los servicios bibliotecarios que son competencia de la Comunidad de Madrid, de forma que cumplan los requisitos adecuados para satisfacer las necesidades de los usuarios, así como el establecimiento de los instrumentos de fomento y cooperación con instituciones públicas y privadas, con el fin de garantizar el acceso a la lectura y a la información. La Comunidad promueve la integración del sistema de la Bibliotecas existentes en su ámbito territorial, mediante la suscripción de convenios con las instituciones titulares de las mismas; presta asistencia técnica y económica para la creación y mantenimiento de servicios bibliotecarios, en el marco de los convenios. Así, se regula el establecimiento de convenios para la consecución de los fines siguientes:

a) Con municipios de menos de 5.000 habitantes para disponer de servicios bibliotecarios fijos o móviles que aseguren el derecho a la lectura.
b) Con los municipios de más de 5.000 habitantes para crear y mantener bibliotecas públicas de carácter general.
c) Con los municipios de más de 20.000 habitantes para crear y mantener sistemas bibliotecarios urbanos.

La *Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid*, busca el restablecimiento de la conexión de los archivos con la sociedad. Excluye la conservación indiscriminada de documentos. La masa documental que hoy producen las instituciones precisa de un esfuerzo valorador que haga conservar de modo adecuado los documentos que hay que preservar y destruir el resto, para el eficaz empleo de los recursos.

Forman parte del Patrimonio Documental madrileño todos los documentos de Archivo de, entre otros, todas las Entidades de Administración Local madrileña.

Los Archivos Municipales tienen como misión la conservación, organización y servicio de los documentos producidos y recibidos por sus respectivos Ayuntamientos en el ejercicio de sus funciones.

Los municipios del territorio de la Comunidad de Madrid tendrán personal especializado suficiente, así como instalaciones adecuadas para atender los documentos en sus centros de Archivo. Los municipios que cuenten con estos medios podrán también custodiar, tratar y servir otros fondos de Archivo de Instituciones Privadas enclavadas en su territorio y de interés para el municipio.

La Comunidad de Madrid promoverá acciones y acuerdos con los Ayuntamientos de su territorio para:

a) Adecuación de las instalaciones de Archivo en los municipios de más de 10.000 habitantes, siempre que exista en ellos personal archivero o ayudante de carácter permanente, y con los de menos de 10.000 habitantes, siempre que la Secretaría atienda a las fases de Archivo de Oficina, Central e Intermedio.
b) Facilitar a los municipios de menos de 10.000 habitantes el depósito en el Archivo Regional de la fase de Archivo histórico, garantizando el respeto a la propiedad de los Ayuntamientos sobre sus documentos.

La *Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, tiene por objeto el enriquecimiento, salvaguarda y tutela del patrimonio histórico ubicado en la Comunidad de Madrid, exceptuando el de titularidad estatal, para su difusión y transmisión a las generaciones venideras y el disfrute por la actual generación.

Se establece que los Ayuntamientos, en coordinación con las Comisiones Locales de Patrimonio Histórico, tienen el deber de proteger, defender, realizar, promover y difundir el valor cultural de los bienes integrantes del patrimonio que se ubique en sus respectivos términos municipales y adoptar las medidas cautelares vigentes y necesarias para la salvaguarda de los mismos. Se crea el Consejo Regional de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, integrado, entre otros, por cinco vocales Alcaldes-Presidentes de Corporaciones Locales o personas en quienes deleguen con competencias técnicas en la materia de la Comunidad de Madrid, a propuesta de la Federación de Municipios de Madrid, en cuyo término territorial se hallen ubicados conjuntos históricos o zonas arqueológicas declarados bienes de interés cultural.

IV

LA ASAMBLEA DE MADRID Y LA SOCIEDAD MADRILEÑA

4.1. El Consejo Económico y Social

Manuel Aragón Reyes *

El Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid y sus relaciones con la Asamblea

Sumario: I. EL COMPONENTE ESTRUCTURAL DEL ESTADO SOCIAL: LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIDA POLÍTICA.—II. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES.—2.1. El establecimiento de Consejos Económicos y Sociales.—2.2. Los Consejos Económicos y Sociales en España.—III. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—3.1. Naturaleza, composición y funcionamiento. 3.2. Competencias.—3.3. Balance, examen crítico y expectativas.—IV. RELACIONES DEL CES CON LA ASAMBLEA.—4.1. Relaciones funcionales.—4.2. Relaciones institucionales.—4.3. A modo de conclusión: la posición institucional del CES en la Comunidad de Madrid.

I. EL COMPONENTE ESTRUCTURAL DEL ESTADO SOCIAL: LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA VIDA POLÍTICA

El Estado social está en crisis, pero no en peligro de extinción. La crisis se debe no sólo a razones prácticas, esto es, a la incapacidad de los Estados actuales para hacer frente a los cuantiosos gastos que exige la «procura existencial», sino también a razones teóricas, dada la imposible diferenciación entre libertades políticas y libertades económicas en el Estado democrático, y por ello la incompatibilidad entre el sistema de economía de mercado y la sociedad subvencionada.

Frente a algunos excesos, producto de la simplificación, del llamado «neoliberalismo», es muy difícil negar que, pese a la crisis, el Estado social es una realidad que forma parte de la existencia misma de los Estados democráticos del presente y por ello de la que no cabe prescindir. La polémica sobre el Estado social, entendida con rigor, no puede hoy basarse en la contraposición de Estado social y Estado liberal democrático. Formas que habría

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Presidente del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid.

que entender como complementarias, o incluso como indisociables, pues cabría sostener que el Estado democrático, en cuanto que integra a «todos» en la voluntad estatal, necesita, en mayor medida que ninguna otra forma de Estado, que tal integración política se asegure mediante una suficiente integración social [1].

Aunque el ingrediente material del Estado social es el más determinante (cumplimiento de fines «sociales»), no cabe olvidar, sin embargo, su componente estructural, componente que, como se acaba de decir, no viene a modificar sustancialmente el edificio básico del Estado constitucional democrático de Derecho pero sí a complementarlo o enriquecerlo con algunas novedades de tipo organizativo. Ahora bien, la diferencia entre los ingredientes material y estructural del principio del Estado social no es de grado (mayor contenido material y menor estructural), distinción que entonces tendría muy dudosa eficacia jurídica, sino de cualidad. La dimensión material del Estado social «impone» al Estado la realización de fines (la búsqueda de la igualdad social); la dimensión estructural del Estado social, aparte de no poder incidir en la arquitectura básica del Estado constitucional democrático de Derecho, no impone, por sí misma, el establecimiento de órganos, sino que sólo lo «habilita» (es decir, sirve de fundamento para que se creen, pero sin obligación jurídica de hacerlo).

Salvo que la propia Constitución lo haya previsto (disponiendo, por ejemplo, que se cree un consejo económico y social, o cualquier otra institución análoga), queda al pluralismo político, es decir, a la libertad del legislador, la decisión de establecer o no tales órganos. Lo que ocurre es que la decisión positiva del legislador estaría siempre garantizada por su validez, es decir, por la coherencia de esa decisión con el principio constitucional del Estado social.

En resumen, el Estado social se caracteriza, de un lado, por la pretensión de combatir la desigualdad, y ése es el sentido, preferentemente, de garantizar, junto a los derechos individuales, unos derechos sociales (podría decirse que es la contribución del Estado social al Estado de Derecho) y que constituyen un logro difícilmente reversible, pero, de otro lado, también se caracteriza por el intento (o la posibilidad) de establecer, junto a la participación política, alguna fórmula de participación social en el ejercicio del poder (es lo que podría llamarse contribución del Estado social al Estado democrático).

Dentro de esa fórmula se encuentra la relevancia constitucional que se otorga a los sindicatos y a las organizaciones empresariales, entidades a las que se reconoce un destacado protagonismo no sólo en la vida social y económica, sino en la misma vida política, otorgándoles incluso facultades relacionadas con la elaboración de normas jurídicas mediante la contratación colectiva laboral, o reconociéndoseles el derecho a participar en la adopción de acuerdos políticos (concertación) de manera no institucionalizada o a veces también de manera institucionalizada a través de organismos de par-

[1] Nos remitimos, sobre el significado, eficacia jurídica y problemas del Estado social en la actualidad, a M. Aragón Reyes, *Libertades económicas y Estado social,* Madrid, 1995, en especial pp. 2-34 y 121-141.

ticipación social. A esto último es a lo que obedece la creación de diversos consejos de variada composición y en los que se integran, en unos casos, los interlocutores sociales y los representantes del poder ejecutivo y, en otros, los interlocutores sociales sin la representación gubernamental. A este segundo modelo es al que pertenecen, por lo general, los llamados consejos económicos y sociales [2].

Mediante estos consejos se pretende hacer partícipes, bien que de manera consultiva y no decisoria, a los llamados «agentes sociales» (sindicatos y organizaciones empresariales, preferentemente) en la actividad estatal, de manera especial en la actividad normativa respecto de materias económico-sociales. No se trata de una representación de intereses, exactamente, o de la creación de cámaras parlamentarias «corporativas», sino de una «participación» consultiva (no decisoria, no importa repetirlo), perfectamente separada de los gobiernos y de los parlamentos y sin funciones sustitutivas de éstos.

II. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

2.1. El establecimiento de Consejos Económicos y Sociales

El origen de estos Consejos quizás haya que situarlo en los Consejos Económicos (federal y regionales) previstos en el artículo 165 de la Constitución de Weimar, aunque curiosamente no se perpetuaron en la Alemania de la postguerra, pese a que la Ley Fundamental de Bonn proclamaba al Estado como «social» [3]. De todos modos, aunque no exactamente a través de un Consejo, en Alemania en los años sesenta y setenta sí hubo una forma de participación social mediante la integración, por las fuerzas sociales (sindicales, empresariales y expertos) y el Gobierno, de las llamadas mesas de concertación [4].

En la segunda mitad del presente siglo, cuando se produce lo que podríamos llamar la expansión europea del Estado social, aparecerán Consejos Económicos y Sociales en una diversidad de países, así, entre otros, en Bélgica (donde la experiencia de Consejos o comisiones de industria y trabajo se remonta al siglo XIX), con el Consejo Central de Economía de 1948 y el Consejo Nacional de Trabajo de 1952; en Dinamarca, con el Consejo Económico de 1962; en Francia (donde ya en 1925 se había creado un Consejo Nacional Económico, que fue repuesto por la Constitución de 1946, después de la suspensión que sufrió durante la guerra), con el Consejo Económico y Social establecido por la Constitución de 1958, una de las más vigorosas

---

[2] *Vid.* J. L. García Ruiz, *El Consejo Económico y Social,* Madrid, 1994, pp. 31-59.

[3] El Consejo de Expertos para el estudio del desarrollo económico, creado por la Ley de 14 de agosto de 1963 no tiene las características de un Consejo Económico y Social, en cuanto que no está integrado por representantes de los sindicatos y de las organizaciones empresariales, sino por profesionales expertos en economía designados por el Gobierno.

[4] *Vid.* V. Martínez Abascal, F. Pérez Amorós y E. Rojo Torrecilla, *Los consejos económicos y sociales. España y otros países comunitarios,* Madrid, 1993, pp. 103-108.

instituciones de este género; en Holanda, con el Consejo Económico y Social de 1950; en Irlanda, con el Consejo Nacional Económico y Social de 1973 (cuyo precursor fue el Consejo Industrial Económico y Social de 1963); en Italia, con el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, previsto por la Constitución de 1947; en Luxemburgo, con el Consejo Económico y Social de 1966 (cuyos antecedentes pueden hallarse en la Conferencia Nacional de Trabajo de 1944, y en el Consejo de Economía Nacional de 1945); en Portugal con el Consejo Económico y Social, previsto en la reforma constitucional de 1989 y creado en 1991 (que vino a sustituir al Consejo Nacional del Plan, de 1976-1977, y al Consejo Permanente de Concertación Social, de 1984); en el Reino Unido, con el Consejo Nacional de Desarrollo Económico de 1962 (que fue precedido en los años cincuenta por la Comisión de Planificación Económica y el Consejo de Asesoramiento para la Producción Nacional) [5]. Las Comunidades Europeas también previeron comités económico-sociales, que fueron refundidos (los de la CE y CEEA, no el de la CECA) en un único Comité Económico y Social [6].

2.2. Los Consejos Económicos y Sociales en España

En España será la Constitución, en 1978, la que recogerá la previsión (art. 131.2) de un Consejo para la planificación, que no llegó a instaurarse como tal, entre otras razones porque en los últimos decenios y, sobre todo, a partir de la integración de España en la Europa comunitaria, no parece haber lugar para que el Estado planifique la economía. Por Ley 21/1991, de 17 de junio, se creó el Consejo Económico y Social, con una composición y unas funciones distintas y más amplias de las previstas en el artículo 131.2 de la Constitución [7].

Al mismo tiempo, de manera análoga a lo que ocurrió en otros Estados, que establecieron Consejos Económicos y Sociales regionales (así en Bélgica a partir de 1980 y en Francia a partir de 1972), en España han ido creándose también Consejos Económicos y Sociales en las Comunidades Autónomas. Hoy, todas ellas y la Ciudad Autónoma de Ceuta cuentan con Consejo Económico y Social (incluso se están creando algunos Consejos provinciales y municipales). Sólo carece aún de esta institución la Ciudad Autónoma de Melilla.

Dada la amplísima descentralización del poder realizada en nuestro Estado autonómico, es coherente que haya esta diversidad de Consejos, ya que gran parte de las normas y de las actuaciones de los poderes públicos en materia económica y social no emanan del Estado, sino de las Comunidades Autónomas y, por ello, no puede, respecto de tales normas y actuaciones, entender el Consejo Económico Social estatal, con lo que sólo cabe asegurar

[5] Sobre este proceso de creación de Consejos Económicos y Sociales en los países europeos, *vid.* obra citada en la nota anterior.

[6] *Vid.* R. Serra Cristóbal, *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas,* Madrid, 1996.

[7] *Vid.* J. L. García Ruiz, *op. cit.,* pp. 61-129.

en tales casos la participación social si existen Consejos Económicos y Sociales en las propias Comunidades Autónomas.

De una manera bastante práctica, y sin necesidad de haberse tenido que emanar ninguna norma «coordinadora» (como la existente para el Defensor del Pueblo estatal y los defensores del Pueblo autonómicos), existe una fluida relación de los Consejos autonómicos con el estatal y una excelente coordinación entre todos los Consejos autonómicos (institucionaliza esta última de manera horizontal, mediante acuerdo entre dichos Consejos). Resulta oportuno destacar esa coordinación entre los Consejos autonómicos, en cuanto que pone de manifiesto un buen ejemplo de funcionamiento institucional del Estado de Comunidades Autónomas que no siempre ha sido seguido por otras instituciones. Desde 1997 los Consejos Económicos y Sociales autonómicos han decidido actuar de forma coordinada, poniendo en común sus medios materiales y beneficiándose unos y otros de sus respectivas actividades. Cada año se ocupa un Consejo de dirigir esa coordinación (y su Presidente de ejercer de coordinador de la conferencia de Presidentes), corriendo ese turno anual por riguroso orden alfabético (según el nombre de cada Comunidad). Sin perjuicio de celebrar las reuniones extraordinarias que fueran precisas, cada año tienen lugar dos reuniones ordinarias de Presidentes (y Secretarios Generales), en la sede del Consejo que ese año coordina, una a comienzos de la primavera (para resolver asuntos de organización y funcionamiento de los Consejos) y otra a comienzos de otoño (para tratar de un tema monográfico en materia económico-social de interés para todos los Consejos, y a la que asisten, además de los Presidentes y Secretarios Generales, otros miembros de los Consejos, expertos, profesores universitarios y autoridades de las Administraciones Públicas).

III. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

3.1. Naturaleza, composición y funcionamiento

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (antes en su art. 1.3, hoy, después de la reforma de 7 de julio de 1998, en su art. 7.4) prevé la participación de los madrileños en la vida política, económica, cultural y social, pero no contiene indicación alguna sobre el Consejo Económico y Social, con lo cual esta institución (como es común en las demás Comunidades Autónomas) carece de rango estatutario. Aunque ya, desde 1984, se instituyó por la Comunidad un Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Económico y Social hubo de esperar unos cuantos años más (aunque algo menos tiempo que el Consejo estatal). Su creación fue obra de la Ley autonómica 6/1991, de 4 de abril (que ha sido modificada por la DA 11.ª de la Ley 20/1995, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1996, y por el art. 12 de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad

de Madrid). Su composición y funciones se rigen por dicha Ley y por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del propio Consejo (aprobado por el Pleno y refrendado por su Presidente) de 12 de noviembre de 1992.

La naturaleza del Consejo es la de ser una institución independiente de carácter consultivo dotada de plena autonomía funcional y financiera. Su composición es tripartita: representantes de sindicatos, de organizaciones empresariales y expertos. Está compuesto por 28 miembros: 27 Consejeros y el Presidente. De los Consejeros, 9 son designados por las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad (hoy los 9 representan a la Confederación Empresarial Independiente de Madrid), otros 9 Consejeros son designados por las organizaciones sindicales más representativas en la Comunidad de Madrid (hoy 5 representan a Comisiones Obreras y 4 a la Unión General de Trabajadores) y los 9 restantes son designados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de entre expertos de reconocido prestigio en materia económica y social.

El Presidente ha de ser elegido por mayoría absoluta del Pleno de entre una terna presentada por el Consejo de Gobierno formada por personas de reconocida relevancia en el ámbito económico y social. Una vez elegido es nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad. Existen 3 Vicepresidentes, uno por cada grupo de representación, elegidos, de entre los Consejeros, por el Pleno a propuesta de dichos grupos. El Consejo cuenta con un Secretario General, designado por el Pleno y nombrado por el Gobierno regional, a propuesta del Presidente del Consejo Económico y Social, que dirige los servicios administrativos y asiste a las reuniones orgánicas del Consejo con voz pero sin voto.

Todos los miembros del Consejo son designados para un período de cuatro años sin límite de reelección. El Consejo se renueva, pues, cada cuatro años en su totalidad. No obstante, los Consejeros del grupo de expertos pueden ser cesados libremente por el Gobierno antes de que expire su mandato. Los Consejeros de los otros dos grupos sólo pueden ser cesados por decisión de sus respectivas organizaciones. El Presidente sólo puede ser cesado antes de la terminación de su mandato por acuerdo del Pleno del Consejo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de la totalidad de uno de los grupos, que no podrá hacer nuevo uso de la misma hasta que haya transcurrido un año desde la anterior.

El Consejo está organizado en Pleno y en Comisiones. La más importante de éstas es la Comisión Permanente, que, bajo la dirección del Presidente, ejerce las funciones de gobierno del Consejo que no están atribuidas expresamente al propio Presidente. Se compone de 7 miembros: 6 Consejeros (2 por grupo de representación) y el Presidente. Las demás Comisiones, con el nombre de Comisiones de Trabajo, están compuestas por 6 Consejeros (2 por cada grupo) y se dedican a preparar los asuntos e informes de los que ha de entender el Pleno (hay una variedad de Comisiones de Trabajo constituidas por razón de las materias, al modo par-

lamentario, así, sobre urbanismo, medio ambiente, economía regional, educación y cultura, etc.).

Quizás sea interesante referirse a la forma de elaboración de los Informes en el seno del Consejo. Cuando llega una petición de Informe se envía a la Comisión de Trabajo competente por razón de la materia. Allí, de entre los seis Consejeros que la componen, se designa un ponente. A la Comisión la auxilia un técnico de la plantilla del Consejo. Y en la Comisión comparecen los responsables de la Administración de la Comunidad en la materia objeto del Informe. Cuando la Comisión de Trabajo termina de elaborar el proyecto de Informe pasa éste a la Comisión Permanente, y de allí se traslada al Pleno. En relación con las votaciones en el Pleno está previsto que cualquier Consejero (o grupo de Consejeros), aunque vote a favor, pueda emitir una «explicación de voto» en el caso de que, pese a apoyar el Informe, estime que debe matizar su postura. Este instrumento de la «explicación de voto» es análogo al que en otras instituciones se conoce como voto particular concurrente. También, si se vota en contra, se puede emitir un «voto particular» (que es el equivalente al voto particular disidente en otras instituciones). Explicaciones de voto y votos particulares se remiten, junto con el Informe, a las instituciones que han requerido el Informe. Este sistema de elaboración y de votación de los Informes se ha mostrado muy eficaz en el desarrollo de la actividad del Consejo.

El Consejo cuenta con una reducida plantilla de funcionarios a cuyo frente está el Secretario General. Además de éste (que tiene la categoría administrativa de alto cargo y rango de director general) esa plantilla la componen en la actualidad 7 técnicos, 4 administrativos y 1 auxiliar.

3.2. Competencias

Las competencias del Consejo, siempre de carácter consultivo (y nunca decisorias, o vinculantes para otros órganos), son las siguientes:

— Emitir informes preceptivos con carácter previo a la aprobación de todos los proyectos de leyes y de decretos de la Comunidad de Madrid en materia económico-social.
— Emitir informe sobre los criterios y líneas generales del anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid.
— Emitir informes sobre cualquier cuestión relacionada con la política económica y social que le someta la Asamblea de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquier organismo público de la Comunidad de Madrid.
— Emitir informes, dictámenes o estudios que soliciten las organizaciones sociales, económicas o profesionales representativas sobre asuntos de su competencia y con trascendencia para la Comunidad de Madrid.
— Elaborar resoluciones, dictámenes o informes por propia iniciativa, en materia económica y social.

— Elaborar y remitir recomendaciones para la aplicación de las disposiciones generales de carácter socioeconómico.
— Elaborar y hacer público un informe anual sobre la situación socioeconómica de la región.
— Servir de cauce de participación y diálogo de los interlocutores sociales en el debate de asuntos económicos y sociales.

Todas esas competencias han de ejercerse por el Pleno, aunque las propuestas que allí se llevan han sido antes elaboradas por las respectivas Comisiones de Trabajo y pasadas por la Comisión Permanente. En el ejercicio de tales competencias, la actividad del Consejo ha sido creciente en los diez años que lleva de existencia, crecimiento que se ha acelerado bastante en los últimos años como consecuencia, entre otras causas, de la ampliación de competencias de la propia Comunidad Autónoma.

Como dato indicativo de esa amplia actividad pueden señalarse algunas cifras del último año. Así, sólo en cuanto a los informes preceptivos sobre Proyectos de Leyes o Decretos se emitieron 26 en 2001. Para cada informe se precisó de una media de tres o cuatro reuniones de la Comisión de Trabajo, una de la Comisión Permanente y una sesión del Pleno. Aparte de esos informes, también se realizó el Informe Anual sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid (un libro de 865 páginas, cuyo proceso de elaboración duró de marzo a septiembre de 2001) otro Anual sobre la Contratación Colectiva en la Comunidad de Madrid (un libro de 189 páginas) y se realizaron diversos informes más a iniciativa del propio Consejo, así como, a solicitud del Gobierno regional, un Informe sobre la Siniestralidad Laboral en la Comunidad de Madrid, elaborado a lo largo de todo el año 2001 (que precisó de 25 reuniones de trabajo de la Comisión especial creada al efecto) y publicado en mayo de 2002 (un libro de 333 páginas con un CD interactivo conteniendo toda la estadística sobre accidentes de trabajo de 1995 a 2000). Junto a esas actuaciones se realizaron otras más, dentro y fuera de la sede del Consejo, desde las relativas a las reuniones de coordinación con los demás Consejos autonómicos hasta las jornadas, cursos, publicación de estudios sobre temas de interés económico-social en al ámbito regional, presentaciones de libros y demás actividades del Consejo y de las organizaciones en él representadas.

Pero tan importantes como esas funciones expresas son las funciones latentes que el Consejo desempeña por ser lugar de encuentro «permanente» de los interlocutores sociales. El diálogo constante, el trabajo en común, el mismo debate que genera la contraposición de intereses diferenciados, crean un clima de entendimiento que logra aunar voluntades y, cuando ello no es posible, enriquece las discrepancias. Quizás sea un dato bien elocuente el que, por término medio, entre el 80 y el 90 por 100 de los Informes hayan sido aprobados por unanimidad. Este panorama muestra bien, como antes se dijo, la amplitud del consenso que se manifiesta en la actividad del Consejo Económico y Social.

3.3. Balance, examen crítico y expectativas

Como ya se dijo más atrás, aunque es coherente con el Estado social la existencia de Consejos Económicos y Sociales, no se trata de estructuras necesarias, en términos jurídicos, es decir, que vengan impuestas como exigencia de la definición del Estado como social. En el plano estatal, si la institución no está constitucionalmente reconocida queda a la libertad del legislador establecerla. En el plano autonómico, si el Consejo Económico y Social no goza de cobertura estatutaria (y ello es lo que ocurre en la Comunidad Autónoma de Madrid) también queda a la libertad del legislador autonómico implantarlo y hacerlo desaparecer. En términos de política legislativa es cierto que resulta una institución muy adecuada para el Estado social, pero en términos de dogmática jurídica hay que admitir que no se trata, como ya se dijo, de una institución estrictamente necesaria.

Por todo ello es la práctica, pues, la que prueba su pertinencia. De ahí que ahora nos ocupemos de explicar cuál ha sido esa práctica del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid. En sus diez años de funcionamiento ha elaborado unos informes anuales sobre la situación social y económica de la región que son tenidos y citados (por todos los investigadores solventes) como de gran valor para detectar la realidad económico-social madrileña con objetividad, esto es, con sus logros y sus problemas. Sus informes preceptivos sobre los proyectos de leyes y de decretos no sólo han provocado modificaciones (a ello nos referiremos después) en el texto de esos proyectos, sino que, una vez publicados tales informes, sirven de material importante a efectos de la aplicación de las normas a que se refieren. Los informes y estudios no preceptivos, elaborados por propio impulso del Consejo o a solicitud del Gobierno regional (y que han versado sobre diversas materias, desde la contratación colectiva —informe anual cuya importancia es sobradamente conocida— hasta la participación de nuestra Comunidad en los fondos comunitarios europeos, o la siniestralidad laboral, por acudir a algunos ejemplos), han tenido y tienen influencia notable en los sectores económicos y sociales de nuestra Comunidad y en los estudiosos sobre dichas materias.

Incluso cabe suministrar una apreciación cuantitativa y no cualitativa como la que acaba de hacerse. Desde 1997 se efectúa el seguimiento, por los servicios técnicos del Consejo, de los efectos de sus informes sobre los proyectos de normas objeto de los mismos. Ese seguimiento ha permitido comprobar que, desde 1997 hasta ahora, de entre el 50 y el 60 por 100 de las recomendaciones del Consejo Económico y Social fueron recogidas en el texto final de la ley o del decreto cuyo proyecto se informó.

También ha de reconocerse que en la realización de sus tareas el Consejo Económico y Social ha encontrado una buena colaboración por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en cuanto que se han interpretado las competencias del Consejo Económico y Social en sentido amplio y no restrictivo, y por ello se le remiten para informe preceptivo no los proyectos de leyes y de decretos «sobre» la política económica y social,

sino los proyectos de leyes y de decretos «que afecten» a la política económica y social (prácticamente todos los proyectos, pues difícil es que la regulación de cualquier materia no tenga efectos económicos o sociales). Es cierto que ha habido algunas excepciones, y así normas que a juicio del Consejo debieran habérsele remitido para informe, de acuerdo con esa interpretación de sus competencias, no le fueron enviadas, pero esos casos, muy pocos y de mediana o escasa entidad, es de esperar que, salvo error, no se repitan en el futuro.

IV. RELACIONES DEL CES CON LA ASAMBLEA

4.1. Relaciones funcionales

Entre las competencias del Consejo Económico y Social está la de emitir informe preceptivo sobre los proyectos de ley que afecten a materias económicas y sociales. Esta función es de gran importancia, tanto de índole cuantitativa como cualitativa.

Desde el punto de vista cuantitativo, entre 1996 y 2001 (por acudir a datos de los últimos cinco años) se informaron por el CES 83 proyectos de ley, cifra que se desglosa de la siguiente manera: 18 en 1996, 14 en 1997, 21 en 1998, 11 en 1999, 10 en 2000 y 9 en 2001. Estas cifras son, creemos, un buen exponente de la ingente actividad desplegada por el Consejo informando los textos de las futuras leyes de la Comunidad.

Desde el punto de vista cualitativo, debe destacarse que, mediante esta función, el CES participa en la elaboración de las leyes, aportando al Gobierno y a la Asamblea los puntos de vista expresados por este Consejo, cuya composición, por los sindicatos y la organización empresarial más representativa y el grupo de expertos, lo convierte en un órgano de representación social, capaz de complementar, con su asesoramiento, la representación política residenciada en la Asamblea. Esta aportación de los puntos de vista de la representación social en el proceso de elaboración de las leyes enriquece, sin duda, el procedimiento legislativo y ponen a disposición del Gobierno, de los parlamentarios y, en definitiva, de la Asamblea, las opiniones sobre el texto del proyecto de ley de un órgano especialmente cualificado por su composición económica y social.

En nuestro Estado Social y democrático de Derecho, los Consejos Económicos y Sociales desempeñan una labor de asesoramiento que resulta especialmente significativa. La representación social ni sustituye ni puede sustituir a la representación política, en la que descansa la legitimidad del sistema democrático, pero puede coadyuvar a que esa representación pueda deliberar y decidir aprovechando, en la medida en que lo estime más conveniente, la opinión institucionalizada del órgano por antonomasia de la representación social, como es el Consejo Económico y Social. En el ámbito de la Comunidad de Madrid, en colaboración está dando excelentes resultados y más en concreto en lo que se refiere a la adopción de las decisiones políticas más importantes, como son las leyes.

Por todo ello, el CES se considera muy honrado en poder servir a la Asamblea de Madrid con la aportación de sus Informes sobre los proyectos de ley.

También, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.b) de la ley de creación, el CES puede «emitir informe sobre cualquier cuestión» relacionada con la política económica y social que le someta la Asamblea. Hasta ahora no se ha producido nunca ese encargo al CES, pero estamos, como es obvio, a la completa disposición de la Asamblea para emitir los informes que nos requiera sobre cualquier cuestión de nuestra competencia.

Aunque no ligado directamente con una competencia expresa de la Asamblea de Madrid, cabe señalar otra función del CES que tiene relación con la vida parlamentaria. Nos referimos al Informe Anual del CES sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad de Madrid, donde se contiene un estudio muy preciso para comprender la realidad de nuestra Comunidad y, por ello, muy útil para los parlamentarios que así pueden contar con un importante instrumento para realizar, con el máximo conocimiento de causa, sus funciones parlamentarias en beneficio de los intereses generales de la Región.

4.2. Relaciones institucionales

Además de la comparecencia anual del Presidente del CES en la Comisión de Presidencia, Presupuestos y Hacienda de la Asamblea para informar sobre el Presupuesto del Consejo, también han tenido lugar otras comparecencias del Presidente del CES, a iniciativa parlamentaria, para informar a la Asamblea sobre Informes realizados por el Consejo. Así, pueden destacarse la comparecencia, el 21 de mayo de 1997, ante la Comisión de Política Territorial, para exponer la posición del Consejo respecto de las propuestas contenidas en el «Documento de Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid» y la comparecencia, el 15 de abril de 2002, ante la Comisión de Trabajo, para explicar el contenido del Informe que el CES realizó por encargo del Gobierno sobre «La Situación de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en la Comunidad de Madrid. Especial referencia a los jóvenes menores de treinta años».

4.3. A modo de conclusión: la posición institucional del CES en la Comunidad de Madrid

Tres son las características principales del Consejo Económico y Social: su composición representativa de los intereses económicos y sociales, su función asesora y su independencia.

Respecto de la primera, su composición representativa de los intereses económicos y sociales, ya hemos apuntado su significado básico, ser el órgano donde se encuentra institucionalizada la representación social en el ámbito

de nuestra Comunidad. De esa manera, en el sistema político regional encuentran su lugar de expresión los intereses de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, unidos a la especial cualificación profesional que al Consejo presta el grupo de expertos que también lo componen. Que, además de la representación política, pilar de la democracia de ciudadanos, como es la nuestra, que esté institucionalizada la democracia social no puede tener más que efectos positivos: el consenso político puede verse complementado con el consenso social, la deliberación política también puede verse enriquecida con la deliberación social y, como resultado de ello, el sistema institucional posee mayores instrumentos de integración. No en vano, nuestra Constitución, después de destacar el significado fundamental de los partidos políticos en su artículo 6, destaca también la importancia de los sindicatos y de las organizaciones empresariales en su artículo 7.

Ahora bien, ni los segundos (sindicatos y organizaciones empresariales) pueden sustituir a los primeros (partidos políticos) ni, por lo mismo, los Consejos Económicos y Sociales sustituir al Gobierno y al Parlamento. Nuestro Estado es social, por supuesto, pero ante todo es democrático, y por ello es la representación política la prevalente en el sistema. De ahí que por esa función complementaria y, por qué no decirlo, secundaria, el CES de la Comunidad de Madrid ni tiene competencias decisorias (que las tienen el Gobierno y la Asamblea) ni de control (que las tienen la Asamblea y la Cámara de Cuentas), sino solamente consultivas. No obstante, en esa función, justamente por ser sólo consultiva, el CES puede desplegar al máximo sus potencialidades, como observatorio especialmente privilegiado para examinar la situación, intereses y problemas de la Comunidad regional.

La independencia, que es la tercera característica del Consejo, lo dota de la suficiente solvencia para emitir sus estudios e informes. Pero la independencia no está, ni mucho menos, reñida con la colaboración. El espíritu que anima todas las actividades del CES es precisamente el de colaborar con las demás instituciones de la Comunidad para contribuir al mejor funcionamiento del conjunto del sistema. Por lo que se refiere en concreto a la Asamblea de Madrid, esa colaboración no deriva sólo de una exigencia legal, sino de una decidida actitud del Consejo, en la que desea perseverar.

4.2. La Asamblea de Madrid y su relación con la Cultura

Francisco Javier Ansuátegui Roig y M.ª del Carmen Barranco Avilés *

Reflexiones sobre el Parlamento y la Universidad

«Dado que la Ciencia es mi profesión y, por tanto, lo más importante en mi vida, la Justicia para mí se da en aquel orden social bajo cuya protección puede progresar la búsqueda de la verdad. Mi *Justicia, en definitiva, es la de la libertad, la de la paz; la Justicia de la democracia, la de la tolerancia.»*

Hans Kelsen: *¿Qué es Justicia?,* 1952

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CIENTÍFICO Y EL POLÍTICO.—III. UNIVERSIDAD, PARLAMENTO Y DEMOCRACIA.—IV. LOS PRINCIPIOS DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA.

I. INTRODUCCIÓN

En las sociedades contemporáneas, Universidad y Parlamento constituyen dos instituciones básicas e imprescindibles. Sus funciones son diferentes; la Universidad es un centro de desarrollo del saber, a través de la docencia y la investigación; el Parlamento constituye por definición el foro de la toma de decisiones colectivas en el sistema democrático. Sin embargo, como tendremos ocasión de mostrar, la relación entre ambas resulta imprescindible para el sano funcionamiento de la democracia.

Ciertamente, el papel conjunto o independiente de la Universidad y el Parlamento puede ser analizado desde diferentes perspectivas. En todo caso, se trata de dos referencias a tener en cuenta a la hora de evaluar el desarrollo económico, social y cultural de una sociedad; pero en nuestra opción por alguno de los puntos de vista posibles nos encontramos condicionados por

* Francisco Javier Ansuátegui Roig: Profesor Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Jaén.

María del Carmen Barranco Avilés: Profesora Titular de Filosofía de la Universidad Carlos III de Madrid.

la metodología desde la cual nos enfrentamos normalmente a los fenómenos sociales, que no es sino la de la filosofía jurídica y política.

Teniendo en cuenta lo anterior, proponemos en esta ocasión plantear la relación entre la Universidad y el Parlamento como específica manifestación de una relación más amplia, que es la que se establece entre razón y política. Se trata de un tema recurrente en el pensamiento político, a propósito del cual hemos querido identificar tres cuestiones. La primera de ellas enfoca nuestra atención hacia los modelos de sujeto vinculado a cada institución, lo que permite comparar las figuras del científico y del político. Por otra parte, resulta interesante atender a los rasgos de las dos instituciones, lo cual permite plantear la relación que se establece, o que se puede establecer, entre la Universidad y el poder político. Por último, aludiremos brevemente a los principios que en nuestra opinión deben orientar el servicio público de la enseñanza universitaria.

No obstante, y antes de continuar, creemos que es preciso efectuar algunas aclaraciones que posiblemente son necesarias para entender correctamente lo que sigue. En este trabajo, vamos a hacer referencia a dos arquetipos, el científico y el político, que identificaremos con el profesor universitario y con el parlamentario, respectivamente. Por supuesto que somos conscientes de que no todos los científicos son profesores universitarios, así como de que no todos los políticos son parlamentarios. Tampoco podemos sorprendernos por la frecuencia con que ambas condiciones se reúnen en una misma persona. Se trata, por tanto, de presentar estas figuras, siguiendo el ejemplo ya clásico de Max Weber [1], como «tipos ideales».

A lo anterior hay que añadir que la vinculación entre el Parlamento y el poder político no excluye que éste resida también en otras sedes, y se ejerza desde ellas. Sin embargo, la teoría política democrática atribuye al Parlamento un papel esencial. Efectivamente, a pesar de que los sistemas democráticos se caracterizan por un reparto del poder político en órganos e instituciones que varían en su nivel de representatividad, todos ellos conforman un escenario en el que sobresalen dos grandes protagonistas: el pueblo, como titular de la soberanía (de la que surge el poder político), y el Parlamento, como directa expresión de esa soberanía. De este modo, la especial referencia al Parlamento se justifica porque nuestras consideraciones sobre la relación entre la Universidad y el poder político se producen a propósito de una organización educativa y de una organización política democráticas.

Además, en el contexto definido por el artículo 149.1.30 de la Constitución española —que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *«regulación de las condiciones, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia»*— y el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid —conforme al cual corresponde a la Comunidad *«la competencia*

[1] M. Weber, *El político y el científico,* trad. R. Aron, Alianza, Madrid, 1993.

de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado en el apartado 1.30 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía»—, el Real Decreto 942/1995, de 9 de junio (*BOE* de 22 de junio de 1995) regula el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Universidades. En virtud de este Real Decreto se traspasaron a la Comunidad de Madrid las Universidades Complutense, Politécnica, Autónoma, Alcalá de Henares y Carlos III; por Ley 7/1996, de 8 de julio, tuvo lugar la creación de la sexta Universidad pública madrileña, la Universidad Rey Juan Carlos, lo que convirtió a la Comunidad en titular jurídica de seis Universidades y, como consecuencia, en responsable, con los matices que obedecen al debido respeto a la autonomía universitaria consagrada como derecho fundamental en el artículo 27 de nuestra Constitución [2] y a la reserva competencial del Estado (en buena medida ahora modificada en su desarrollo por la Ley Orgánica de Universidades), de la prestación del servicio público de la enseñanza superior. Esta circunstancia nos sitúa ante la necesidad de prestar especial atención a los principios que deben regir el desarrollo legislativo de la competencia sobre Universidades, así como el ejercicio mismo de la autonomía universitaria por parte de la Universidad pública.

Para concluir, es evidente que estas reflexiones descansan en una concepción ideal de la Universidad que irá quedando patente a lo largo de estas líneas.

II. EL CIENTÍFICO Y EL POLÍTICO

De acuerdo con uno de los paradigmas de cientificidad dominantes durante mucho tiempo, correspondía al científico presentar las opciones posibles y sus consecuencias previsibles y al político elegir entre ellas el cauce adecuado de acción. En coherencia con este planteamiento, parece claro que las funciones del científico y del político son diferentes [3]. Básí-

[2] Así ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional español y desde la Sentencia 26/1987, de 27 de febrero, el contenido del artículo 27.10 de la Constitución española.

[3] Nótese que hasta este momento hemos hecho referencia a la figura del científico y no a la del intelectual, en este contexto quisiéramos aclarar que la opción obedece a la mayor facilidad para acotar los rasgos que definen este tipo. Efectivamente, a lo largo de la historia han variado notablemente la idea del intelectual, de modo especial en relación con el papel que se le atribuye en cuanto a la acción política. Al respecto, G. Peces-Barba, *La democracia en España. Experiencias y reflexiones,* Temas de Hoy, Madrid, 1996, pp. 12 y ss., señala la presencia de tres posibles modelos históricos; el «platónico», el «rusoniano» y el «kantiano». El primero, el modelo aristocrático por excelencia, supone la defensa de los sabios como los únicos sujetos capaces de formular opiniones políticas y, por tanto, como los responsables de la política por antonomasia. El segundo supone la desconfianza frente a la posibilidad de acción por parte de los intelectuales. Por último, el modelo kantiano se construye sobre la necesidad de

camente, se dice, el primero genera conocimiento y lo transmite, mientras que el segundo toma decisiones. De tal modo que es posible afirmar que el científico —cuando actúa como tal— se mueve en un plano descriptivo mientras que el político lo hace en el prescriptivo o normativo —y, por tanto, de conformidad con el positivismo dominante, irracional—. Se asume que estos planos están en todos los casos bien diferenciados. Podemos recordar al respecto el ideal de pureza de la Teoría del Derecho kelseniana.

Por otro lado, conforme a este esquema, también los mecanismos a través de los cuales se llega a conclusiones en el ámbito del científico y en el ámbito del político aparecen dotados de una fisonomía bien diferenciada. La validez de las teorías científicas es el resultado de un proceso en el que la experimentación y la verificación constituyen las claves. En relación con la adopción de decisiones políticas, por el contrario, la validez depende de la cuota de poder de quien las adopta. Efectivamente, Max Weber, otro de los autores que podemos considerar representantes de esta mentalidad, señala: «cuando se dice que una cuestión es política, o que son «políticos» un ministro o un funcionario, o que una decisión está «políticamente» condicionada, lo que quiere significarse siempre es que la respuesta a esa cuestión, o la determinación de la esfera de actividad de aquel funcionario, o las condiciones de esta decisión, dependen directamente de los intereses en torno a la distribución, la conservación o la transferencia del poder» [4]. Si la decisión política tiene lugar en un contexto democrático será el resultado de la negociación entre intereses particulares.

Por fin, y en coherencia con lo anterior, el resultado del trabajo del científico se expresa en proposiciones que se pretenden ciertas, mientras que las decisiones políticas pretenden ser eficaces. A diferencia de lo que ocurre con el científico, pues, el problema del político no es el de la búsqueda de la verdad. Es éste un rasgo de la política en la modernidad y que se remonta en su sentido al proceso de secularización y a la progresiva separación entre la Iglesia y el Estado, entre el Poder religioso y el Poder político. La función del político es la de la ordenación de la sociedad, de acuerdo con determinados criterios que, en democracia, deben estar vinculados al consenso y a la negociación. En este sentido, el criterio a través del cual se toman las decisiones en el escenario político, y más concretamente —por lo que a nosotros nos interesa en esta ocasión—, en el parlamentario, es el constituido por la regla de las mayorías. Dicha regla no es operativa en el ámbito de la ciencia, ya que es un criterio de decisión pero no de conocimiento.

En este mismo contexto, sí es posible, sin embargo, encontrar un elemento que resulta común a la actividad del político y a la actividad del científico. Se trata de la dificultad de justificar el sometimiento de su actividad a criterios éticos, de modo que se desarrollan, en relación con cada

---

comunicación entre intelectuales y políticos. El modelo que mejor encaja con la situación descrita es el «rusoniano», que, aunque predominante, convive históricamente con manifestaciones de los otros dos.

[4] M. Weber, *El político y el científico,* ob. cit., p. 84.

una de estos ámbitos de acción «éticas específicas» basadas en criterios de valoración distintos de los que son comunes al resto de las profesiones. Una vez más, el ejemplo nos lo suministra la interpretación extendida de la distinción que efectúa Max Weber entre la ética de la responsabilidad, propia de los políticos, y la ética de la convicción, que debe orientar la labor del científico —por otra parte, considerada, por definición, neutral—. Básicamente, la idea que permanece latente es que en determinados ámbitos de actividad (como son la política o la ciencia) las exigencias de la ética deben ser subordinadas al fin superior que las orienta (la estabilidad o la búsqueda de la verdad) o bien quedan en suspenso ante determinadas circunstancias (es el caso de la razón de Estado o de determinadas experimentaciones justificadas en nombre de la Ciencia [5]).

Pues bien, el panorama ha sido modificado sustancialmente a partir de mediados del siglo pasado, tanto en lo que respecta a la concepción de la política, cuanto por lo que se refiere a la idea de Ciencia. Si tuviéramos que buscar un punto de inflexión, podríamos situarlo en la Segunda Guerra Mundial. Efectivamente, la conmoción provocada por los terribles acontecimientos asociados al régimen nacionalsocialista y a los sucesos que pusieron fin a la guerra, tiene como efecto a medio plazo —en la medida en que puede aplicarse la relación causa-efecto a las ciencias sociales— una profunda revisión de muchos de los elementos sobre los que se edificó el paradigma anterior. En relación con el tema que nos ocupa, tal revisión afecta, como hemos indicado, al papel de la Ciencia, pero también a la reflexión sobre las condiciones de racionalidad de las decisiones políticas.

El modelo anterior resulta afectado, por un lado, por el desarrollo de una nueva concepción de la Ciencia, de la que aquí citaremos como representante a Karl Popper. Recordemos que el filósofo vienés comienza su conferencia «Tolerancia y Responsabilidad intelectual», de modo significativo, con una reflexión sobre los crímenes nazis y continúa con las siguientes palabras: *«no es mi intención hablar aquí sobre estos espantosos sucesos. Lo que siempre se puede decir —o, incluso, sólo pensar— sobre ellos, acontece como un intento de paliar esos terribles hechos. Pero el horror continúa. Los refugiados de Vietnam, las víctimas de Pol Pol en Camboya, las víctimas de la revolución en Irán, los refugiados de Afganistán: personas, niños, mujeres y hombres vuelven siempre a ser víctimas de fanáticos ebrios de poder. ¿Qué podemos hacer para impedir estos indescriptibles sucesos? ¿Podemos nosotros, a fin de cuentas, impedir algo? Mi respuesta a estas preguntas es: Sí creo que nosotros podemos hacer mucho. Cuando digo "nosotros" pienso en los intelectuales; por tanto, en personas que se interesan por las ideas; por tanto, especialmente, en aquellos que leen y que quizá también escriben. ¿Por qué pienso que nosotros los intelectuales podemos ayudar? Sencillamente por esto: porque nosotros, los intelectuales, desde hace milenios hemos ocasionado los más horribles daños. La matanza en nombre de una idea, de un precepto, de una teoría: ésta es nuestra obra,*

[5] *Vid.* la presentación de los distintos modelos que realiza N. Bobbio, «Ética y política», *Elogio de la templanza y otros escritos morales,* trad. F. J. Ansuátegui y J. M. Rodríguez Uribes, Temas de Hoy, Madrid, 1997, pp. 101-137.

nuestro descubrimiento, el descubrimiento de los intelectuales» [6]. En este contexto hay que entender también la propuesta epistemológica de Karl Popper, que se aleja en aspectos esenciales, en cuanto a las diferencias entre ciencia y política, de los presupuestos antes expresados. Una dimensión extremadamente relevante de su modelo se refiere al pluralismo crítico, expresión con la que trata de hacer referencia a aquella actitud según la cual, teniendo como finalidad la búsqueda de la verdad, toda teoría debe ser admitida para ser contrastada con las demás. Ese contraste, esa competencia se efectúa a través del diálogo racional, a partir del cual se procede a la comparación respectiva y a la eliminación crítica de las diversas teorías. Dentro de este esquema, la que se pretende mejor teoría —en tanto que más próxima a la verdad— elimina a las demás. Sin embargo, y en el marco de una filosofía autocrítica del conocimiento, el concepto de verdad no puede confundirse con el de seguridad, pues la operatividad de los principios que deben regir cualquier discusión racional —«principios *éticos* por antonomasia»— desvirtúa cualquier intento al respecto. Dichos principios son: «1) El principio de falibilidad: quizá yo no tengo razón, y quizá tú la tienes. Pero también podemos estar equivocados los dos. 2) El principio de discusión racional: queremos ponderar de la forma más impersonal posible nuestras razones en favor y en contra de una determinada y criticable teoría. 3) El principio de aproximación a la verdad: a través de una discusión imparcial nos acercamos casi siempre más a la verdad, y llegamos a un mejor entendimiento, incluso cuando no alcanzamos un acuerdo» [7]. Estamos frente a principios éticos que implican la noción de tolerancia. En este caso el fundamento de la tolerancia no es el relativismo, sino la creencia en que existen verdades y el reconocimiento del otro como interlocutor: «si yo puedo aprender de ti y quiero aprender en beneficio de la búsqueda de la verdad, entonces no sólo te debo tolerar, sino reconocerte como mi igual en potencia; la potencial unidad e igualdad de derechos de todas las personas son un requisito de nuestra disposición a discutir racionalmente. Es importante también el principio de que podemos aprender mucho de una discusión, incluso cuando no conduce a un acuerdo. Pues la discusión nos puede ayudar a aclarar algunos de nuestros errores» [8]. La «nueva ética profesional» que Popper propone, está basada en las ideas de tolerancia y honradez intelectual. Se contrapone a lo que este filósofo denomina «vieja ética profesional», por el hecho de que, aunque ambas están apoyadas en los principios de verdad, racionalidad y responsabilidad intelectual, precisamente, mientras que la «vieja ética» se basa en la idea de autoridad, y de saber seguro suministrado por esa autoridad que no comete errores, la «nueva ética» se apoya en la idea de saber inseguro, y se articula mediante doce proposiciones que, en

[6] K. Popper, «Tolerancia y responsabilidad intelectual», ponencia pronunciada en la Universidad de Viena el 16 de marzo de 1982, recogida en íd., *Sociedad abierta, universo abierto (Conversación con Franz Kreuzer)*, 2.ª ed., trad. de Salvador Mas Torres y Ángeles Jiménez Perona, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 139 y ss.

[7] K. Popper, «Tolerancia y responsabilidad intelectual», ob. cit., p. 153.

[8] K. Popper, «Tolerancia y responsabilidad intelectual», ob. cit., p. 154.

nuestra opinión, pueden ser condensadas en las siguientes ideas: en el ámbito de la investigación y del trabajo intelectual no hay autoridades cuyo saber sea cierto, definitivo y pueda dominar a los demás; en esta actividad no se puede evitar caer en el error; por ello, hay que ser conscientes de los propios errores, intentar evitarlos y aprender de ellos cuando son identificados; en dicha tarea la autocrítica se presenta como un verdadero deber, al tiempo que también es un deber recibir tolerantemente la crítica ajena, que se presenta, por su parte, como una necesidad.

Por otro lado, en relación con la nueva forma de presentar la política, podemos situar el punto de partida en la recuperación de la racionalidad práctica como una dimensión posible. Frente a la situación anterior, esta rehabilitación supone difuminar las fronteras entre el ámbito de la razón y el ámbito de la volición. Del mismo modo que la actividad científica, la actividad política encuentra criterios de racionalidad. Éste es el sentido de las teorías del discurso desde las que, a partir de distintos puntos de vista, se viene a resaltar el valor de la democracia como un procedimiento «racional» de adopción de decisiones, que aproxima la política a la ética. Desde el punto de vista de estas teorías, las decisiones políticas son correctas si en el procedimiento de adopción se respetan las reglas del discurso práctico racional, reglas a través de las cuales se trata de asegurar la posibilidad de que todos intervengan en la discusión en condiciones de igualdad y sin coacción [9], de modo que se garantiza que todos los posibles argumentos sean oídos. Por otro lado, quienes participan del discurso son portadores de una pretensión de corrección, que implica que la comunicación sólo tiene sentido cuando quien afirma que algo debe ser hecho pretende que la conducta prescrita es correcta. Esta pretensión de corrección desempeña, en relación con el discurso práctico, un papel equivalente al que la pretensión de verdad desempeña en relación con el discurso teórico.

En definitiva, estas nuevas concepciones de la ciencia y de la política nos permiten encontrar algunos principios comunes a la actuación de los sujetos que a ellas se dedican. Así, la racionalidad debe orientar ambas actividades en las que la comunicación en forma de discusión racional entre sujetos que se reconocen mutuamente como iguales constituye un procedimiento ineludible para llegar a conclusiones que sólo valen en tanto en cuanto no puedan presentarse argumentos a favor de una conclusión mejor.

Por último, en cuanto al contenido, el problema de la relación entre ética y política, por un lado, y ética y ciencia, por otro, debe ser planteado sobre nuevas bases. En todo caso, no parece que existan argumentos suficientes para justificar una exención de la acción política respecto al juicio moral. La cuestión que se plantea entonces es aquella referida a los criterios morales que deben guiar las actuaciones del político y del científico, que

---

[9] Aunque con planteamientos diferentes, R. Alexy, *Teoría de la argumentación jurídica,* trad. M. Atienza e I. Espejo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, o J. Habermas, *Facticidad y validez,* trad. M. Jiménez Redondo, Trotta, Madrid, 1998, son representantes de esta forma de concebir la política.

de ninguna manera pueden suponer la desvinculación de las exigencias de la ética de la responsabilidad de las de la ética de la convicción; y cuya especificidad, en todo caso, obedecerá a especiales responsabilidades que vengan exigidas por su capacidad de perjudicar al conjunto de la sociedad, en definitiva, por la situación de poder en la que les sitúa el desempeño de sus funciones.

Desde este punto de vista, y a propósito del político, cabe decir, con Eusebio Fernández, que «está sometido a las mismas normas morales, ético-políticas y jurídicas que el resto de los ciudadanos, *pero además debe ser un político honrado*» [10]. A propósito del científico, la reflexión ética se ha producido de forma más tardía y en coherencia con una pérdida de fe en la ciencia como instrumento indiscutible al servicio de un progreso que se representa como ilimitado. Sin embargo, no por su carácter hasta cierto punto novedoso resulta menos urgente el establecimiento de los parámetros éticos de la actividad científica.

En uno y otro caso, la idea de dignidad humana debe constituir la referencia inexcusable para el establecimiento de limitaciones y de pautas de valoración.

III. UNIVERSIDAD, PARLAMENTO Y DEMOCRACIA

El pensamiento democrático en el que encuentra su origen la institución del Parlamento tal y como hoy nos la representamos otorga también desde sus primeros momentos una importancia fundamental a la educación. Conviene recordar, no obstante, que es posible identificar cuando menos dos modelos de parlamentarismo, cuyos presupuestos inspiran también dos modelos distintos de educación.

La falta de formación se presenta en el pensamiento liberal como un obstáculo para considerar a los individuos como sujetos autónomos y, por tanto, para otorgarles la condición de ciudadano. La opinión de los «ilustrados», de los sabios, es la relevante en relación con la opinión pública. Puesto que la posibilidad de acceder a la educación depende del tiempo y del dinero disponible, es posible concluir que ésta aparece condicionada por el nivel de renta, de forma que sólo si se acredita la renta se obtiene la condición de ciudadano. Como vemos, el mismo argumento del conocimiento como presupuesto de la autonomía sirve, junto con otros, para la justificación del sufragio censitario. En coherencia con esta concepción, se mantiene un concepto «restrictivo» de la política y de la opinión pública.

Frente al planteamiento presentado, se sitúa la defensa de la democracia, que presupone la necesidad de extender la condición de ciudadano desvinculándola de la de la renta, pero sigue manteniendo la relación entre

[10] E. Fernández, «Ética y política (Sobre las dificultades y urgente necesidad de un diálogo entre ambas)», *Filosofía política y Derecho,* Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 27-34; así como, del mismo autor, *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: la racionalidad política,* Dykinson, Madrid, 1997, p. 41.

la educación y la autonomía. Efectivamente, sólo desde un nivel adecuado de formación, es posible elegir entre las distintas alternativas políticas y estar en situación de ofrecer nuevas opciones. Sin embargo, el planteamiento se invierte. La argumentación es más o menos la siguiente: puesto que el reconocimiento de la ciudadanía en condiciones de igualdad formal viene exigido como una necesidad de coherencia con los mismos principios que inspiran las revoluciones liberales (en cuyo contexto podemos ya encontrar manifestaciones del pensamiento democrático), se siente como una necesidad la de suministrar educación a aquellos que no pueden obtenerla por sus propios medios. Un ejemplo paradigmático lo encontramos en la aportación de Condorcet, quien en el *Informe y proyecto sobre la organización general de la instrucción pública,* presentado ante la Asamblea Nacional el 20 y 21 de abril de 1792, reclama la necesidad de universalizar la educación en todos sus niveles: «la instrucción debe ser universal, es decir, extenderse a todos los ciudadanos. Debe repartirse con toda la igualdad que permitan los límites necesarios de los gastos, la distribución de los hombres sobre el territorio y el tiempo más o menos largo que los niños puedan consagrarle. Debe, en sus diversos grados, abrazar el sistema entero de los conocimientos humanos y asegurar a los hombres en todas las edades de la vida, la facilidad de conservar sus conocimientos o de adquirir otros nuevos» [11].

El contexto en el que se sitúa nuestra reflexión es, por mandato constitucional, heredero de este segundo modelo, a propósito del cual quisiéramos llamar la atención todavía sobre otra cuestión. Es cierto que la educación había sido de forma muy habitual utilizada como un instrumento de control social ejercido históricamente por distintas instancias —también, en ocasiones, por el poder político—; sin embargo, en la propuesta democrática existe un elemento clave de diferencia y es que a pesar de que se reclame la necesidad de poner en marcha un sistema universal de instrucción pública, además se incide en la independencia del sistema educativo en relación con cualquier interferencia que tienda a evitar que se enseñe «algo distinto de la verdad» o a impedir que se pongan en tela de juicio «las verdades de referencia». En el mismo *Informe* anteriormente citado, Condorcet advierte: «la primera condición de toda instrucción es la de enseñar solamente verdades. Los establecimientos, pues, que el poder público consagre a aquélla deben ser lo más independientes posibles de toda autoridad política, y como, sin embargo, esta independencia no puede ser absoluta, resulta del mismo principio que es necesario que no dependan más que de la asamblea de representantes del pueblo, porque de todos los poderes es el menos corrompible, el que más difícilmente podrá ser arrastrado por intereses particulares, el más sometido a la influencia de la opinión general de hombres ilustrados y, sobre todo, porque siendo aquél de quien emanan esencialmente todos los cambios, es, por tanto, el menos enemigo del progreso de las luces, el menos opuesto a las mejoras que este progreso debe aportar». En estas

[11] Condorcet, *Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública* (1792), trad. B. Leguen, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, p. 44.

palabras de Condorcet encontramos magistralmente expresados los términos sobre los que debe articularse la relación entre el Parlamento y las instituciones educativas (por excelencia la Universidad como centro de transmisión y creación del conocimiento). Por un lado, las instituciones educativas sitúan a los ciudadanos en disposición de intervenir en el debate público; de otro, el Parlamento se convierte en responsable del adecuado funcionamiento del sistema educativo.

Quizás desde este punto de vista, y en referencia a nuestro contexto, quepa llamar la atención sobre el problema que para el esquema de articulación de funciones del poder público y el sistema educativo representa la frecuente remisión que la Ley Orgánica de Universidades realiza al reglamento. Especialmente, si se tiene en cuenta que tal remisión se produce en relación con contenidos que en numerosas ocasiones tienen que ver con la regulación del ejercicio de derechos fundamentales y que otras veces se refieren a la determinación de la normativa básica estatal (con lo que en cierto modo también se altera el marco de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas).

IV. LOS PRINCIPIOS DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

En adelante trataremos de profundizar en los requisitos que debe reunir la organización de la Universidad pública para que esta organización siga siendo democrática. El punto de partida tiene que ver con una serie de ideas relacionadas con la justificación de la propia institución de la enseñanza pública que ya han sido, al menos en parte, planteadas en esta sede. Y es que la función educativa del Estado se justifica, en un contexto democrático y pluralista, únicamente si persigue el objetivo de la igualdad de oportunidades. De nuevo en palabras de Condorcet, *«ofrecer a todos los individuos de la especie humana los medios de proveer a sus necesidades, de asegurar su bienestar, de conocer y ejercer sus derechos, de entender y cumplir sus deberes; asegurar a cada uno de ellos la facilidad de perfeccionar su industria y capacitarse para las funciones sociales a las cuales tiene derecho a ser llamado, de desarrollar en toda su extensión los talentos que ha recibido de la naturaleza, y de este modo establecer entre los ciudadanos una igualdad de hecho, y hacer real la igualdad política reconocida por la ley: tal debe ser el primer objetivo de una instrucción nacional y, desde este punto de vista, constituye para el poder público un deber de justicia».*

A propósito de esta cuestión, Bertrand Russell [12] presenta tres argumentos sobre cuya base se construye la justificación del sistema educativo. Es difícil encontrar situaciones en las que se maneje un único argumento; por el contrario, normalmente se combinan varios de ellos, pero la preferencia por uno u otro da lugar a versiones muy distintas de lo que debe ser la educación pública.

[12] B. Russell, *Education and the social order,* Routledge, Londres, 1977, pp. 21-29.

El primero de los esquemas al que hace referencia Russell —coherente con lo que este autor considera la teoría negativa— es el que concibe la educación como un instrumento para ofrecer oportunidades de desarrollo evitando obstáculos; el segundo señala que el objetivo de la educación es ofrecer cultura al individuo y desarrollar sus capacidades, el último considera que la educación tiene por objetivo conseguir ciudadanos útiles para la sociedad. Pues bien, a nuestro modo de ver, el sistema impuesto por nuestra Constitución otorga primacía al primero de estos argumentos de justificación, que actúa siempre y en la medida en que es necesario compatibilizar las exigencias de cada uno de los otros dos. A pesar de ello, si se tiene en cuenta el tratamiento que la Ley Orgánica de Universidades dispensa a la Universidad privada, el esquema constitucional se rompe. Efectivamente, en lugar de un tratamiento inspirado en la idea de identidad funcional entre ambos tipos de Universidades, el legislador ha priorizado la dimensión empresarial de la Universidad privada sobre el carácter de servicio público que en todo caso debe tener la enseñanza universitaria en nuestro contexto y desde el que adquiere sentido que la autonomía, reconocida a las Universidades con rango constitucional, proteja a la institución también frente al empresario o promotor (esta cuestión se pone de manifiesto especialmente en el escaso interés mostrado por la configuración y atribución de competencias a los órganos de gobierno y representación).

La construcción del Estado español como un Estado social y democrático de Derecho, supone, de modo muy especial en relación con la educación, la responsabilidad de los poderes públicos de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» así como de «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Desde este punto de vista es desde el que deben armonizarse las exigencias del derecho a la educación, que en cuanto derecho fundamental, y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español expresada, entre otras, en las Sentencias 25/1981 o 53/1985, debe ser interpretado como provisto de una dimensión subjetiva y una dimensión objetiva.

Pues bien, la dimensión subjetiva del derecho a la educación impone considerar el sistema educativo como un instrumento orientado al servicio de la adquisición de cultura y del desarrollo de las capacidades del individuo. Esta forma de entender la educación es compatible con la filosofía política que inspira la construcción del Estado liberal de Derecho y, por tanto, con el sistema liberal de opinión pública basado, conforme ya se ha dicho, en la exclusión de quienes no alcanzan el grado de autonomía suficiente como para poder ser considerados ciudadanos.

Por otro lado, la dimensión objetiva atribuida por el Tribunal Constitucional español a todos y cada uno de los derechos fundamentales, implica, en el caso de la educación, la necesidad de poner de manifiesto que la sociedad entera tiene interés en que los ciudadanos sean educados, interés que preexiste al interés particular. De este modo se justifica el carácter obligatorio

de la enseñanza básica. Sin embargo, tal aspecto de la educación debe ser cuidadosamente examinado y contrapesado desde las exigencias de la dignidad y del libre desarrollo de la personalidad que el artículo 10.1 de nuestra Constitución sitúa en el fundamento del orden político y de la paz social. Una sociedad en la que la educación se orienta prioritariamente a la formación de ciudadanos útiles está lejos de poder ser denominada democrática. Por el contrario, el protagonismo de este modelo supone uno de los rasgos de los totalitarismos en todas sus formas.

Y es que, efectivamente, la educación, al tiempo que un factor fundamental de liberación, ha sido históricamente utilizada como una eficaz herramienta de poder [13]. El modo de evitar la instrumentalización de la educación al servicio de la dominación, es precisamente hacer extensivos a este contexto los principios constitucionales del Estado social y democrático de Derecho que, por otro lado, son los mismos principios que deben inspirar el funcionamiento del conjunto del poder público en nuestro sistema. En un libro homenaje a Mariano Pérez Galán, Luis Gómez Llorente señala cinco principios sobre los que se debe estructurar la escuela pública [14]: cientificidad, laicidad, gratuidad, calidad y democracia. Entendemos que estos principios, si bien con los oportunos matices, encuentran su lugar en el ámbito de la docencia universitaria.

Con el primer requisito, la cientificidad, se otorga preferencia a un modelo de enseñanza en el que no se puede perder de vista que el objetivo del profesor es transmitir a los estudiantes una serie de conocimientos que, en el caso de la enseñanza superior, permitirán su habilitación para acceder al mundo laboral.

Desde la defensa de la importancia del sistema educativo para la salud de la democracia, está fuera de duda que deja de tener sentido la distinción entre educación e instrucción. En este sentido, Fernando Savater equipara la educación con la adquisición de capacidades abiertas, o de dominio gradual —como «la ética y el sentido crítico de la cooperación social»—, en tanto vincula la instrucción en la adquisición de capacidades cerradas y afirma, *«los espíritus poseídos por una lógica estrictamente utilitaria (que suele resultar la más inútil de todas) suelen suponer que hoy sólo la segunda cuenta para asegurarse una posición rentable en la sociedad, mientras que la primera corresponde a ociosas preocupaciones ideológicas, muy bonitas pero que no sirven para nada. Es rotundamente falso y precisamente ahora más falso que nunca, cuando la flexibilización de las actividades laborales y lo constantemente innovador de las técnicas exige una educación*

[13] Por ejemplo, M. W. Apple, *Educación y poder*, trad. I. García, Paidós, Barcelona, 1997, p. 25, señala: «el sistema educativo y cultural es un elemento extraordinariamente importante para el mantenimiento de las actuales relaciones de dominación y explotación en las sociedades». En sentido similar se expresa, en diversas obras, P. Freire; puede verse, *La naturaleza de la educación. Cultura, poder y liberación política,* trad. H. A. Giroux, Paidós, Barcelona, 1990.

[14] L. Gómez Llorente, «Principios de la Escuela Pública», *Por la Escuela Pública. Homenaje a Mariano Pérez Galán,* Cives, Madrid, 1998, pp. 57-175.

abierta tanto o más que una instrucción especializada para lograr un acomodo ventajoso en el mundo de la producción» [15].

Sin embargo, aun aceptando que la enseñanza debe ser en actitudes frente a la vida [16] no podemos olvidar que también, y de modo muy fundamental en este nivel, debe orientarse a la adquisición de conocimientos y de actitudes frente al estudio. Recordando la propuesta de Karl Popper, el ejemplo de una posición crítica, tolerante y responsable, constituye, sin duda, un buen punto de partida.

Conviene no olvidar, además, que la Universidad no es exclusivamente docencia e investigación, la Universidad debe ser uno de los motores de la cultura y de los centros de la conciencia crítica de la sociedad. Al respecto, las actividades culturales y deportivas, así como las de extensión universitaria, constituyen también una responsabilidad irrenunciable, esta vez, de la Universidad pública. En este sentido, en el contexto de las Universidades públicas madrileñas las *Aulas de Formación Permanente* y las *Universidades para Mayores* constituyen algunas iniciativas de las que ambas instituciones deben sentirse más orgullosas.

Como hemos tenido ocasión de señalar, estas reflexiones presuponen una determinada concepción de la Universidad y de su función social. Entre nosotros, se ha hecho alusión a tres modelos teóricos de Universidad: la Universidad creadora de conocimiento, la difusora de conocimiento y la ocupacional [17]. Las primeras, las Universidades creadoras de conocimiento, son «centros especializados en la promoción de los últimos avances del saber en todas sus modalidades». Por su parte, las Universidades difusoras de conocimiento serían «los centros responsables de proyectar las nuevas conquistas científicas y tecnológicas producidas en las Universidades creadoras en un contexto más amplio de estudiosos e investigadores». Y en tercer lugar, las Universidades ocupacionales serían aquellas «encargadas de llenar el tiempo libre de amplios sectores de la población en las sociedades que han alcanzado mayores cotas de desarrollo tecnológico y bienestar social». Teniendo en cuenta la anterior tipología, creemos que un modelo ideal de Universidad debería conjugar y compartir dimensiones y características de los anteriores tipos. La Universidad tiene la misión de producir conocimiento y difundir ese conocimiento, que no son sino las dos facetas básicas en la tarea del profesor universitario, la docencia y la investigación. Una Universidad que exclusivamente produzca conocimiento, sin transmitirlo, seguramente desatenderá la función social que le está encomendada. Y de la misma manera, una Universidad que funciona como mero canal de comunicación sin des-

---

[15] F. Savater, *El valor de educar*, 14.ª ed., Ariel, Barcelona, 2001, p. 50. La crítica a un modelo de enseñanza basado únicamente en la ilustración, se encuentra en F. Giner de los Ríos, «Instrucción y educación», *Estudios sobre educación. Obras completas,* vol. VII, Madrid, 1922, pp. 3-18.

[16] Reflexiones al respecto, en algunos casos opuestas a las aquí realizadas, se encuentran en AAVV, *El carácter transversal en la educación universitaria,* F. Michavila y J. Martínez (eds.), Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria de la Universidad Politécnica de Madrid-Dirección General de Universidades de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, 2002.

[17] *Vid.* A. E. Pérez Luño, «La soledad del profesor de fondo», *Sistema*, núm. 158, 2000, p. 118.

cansar en sólidas bases científicas e investigadoras, desarrolla una función que no tiene por qué corresponder necesariamente a la Universidad, corriendo el peligro de convertirse en una agencia «expendedora de títulos». Claro está, la construcción del modelo ideal de Universidad no depende sólo de las buenas intenciones o de las reflexiones más o menos lúcidas de los profesores y gestores universitarios. Muy al contrario, y esto es especialmente relevante en un sistema democrático, depende, también de la existencia de voluntad política al respecto y del reconocimiento social de la función ética a desarrollar por la Universidad (voluntad y reconocimiento que, si descendemos a terrenos más tangibles, deben ir acompañados de esfuerzos y compromisos presupuestarios por parte de los Poderes Públicos).

Y es que es esencial la vinculación que debe existir entre la Universidad y la sociedad. La Universidad es una de las más importantes instituciones sociales —la sede de la enseñanza superior en el marco social— y debe ser consciente de su competencia y responsabilidad a la hora de contribuir a transformar un determinado tipo de sociedad. Junto a esto, las funciones, las metas de la Universidad sólo cobran sentido dentro de un determinado entorno social. La concepción que de la Universidad se tiene en una determinada sociedad, el trato que recibe por parte del resto de los sectores sociales es, ciertamente, uno de los parámetros de valoración del conjunto social. En ocasiones, la falta de comunicación, de vínculos efectivos entre la Universidad y la sociedad se ha podido deber al carácter estático y anquilosado, tanto de las estructuras como de las enseñanzas universitarias. En efecto, el desarrollo de la dinámica social ha sido mucho más progresivo que el de la Universidad. Por ello, en ciertas ocasiones ha podido cobrar sentido la pesimista descripción que hace más de noventa años hiciera Francisco Giner de los Ríos, uno de nuestros intelectuales que más en serio se tomó el problema de la Universidad en España: *«Hoy por hoy, la Universidad española no es corporación social de profesores y alumnos, como en sus buenos tiempos, para el cultivo de los estudios tenidos entonces por liberales y la enseñanza y la educación de la juventud en ellos, sino un centro administrativo del Estado, compuesto exclusivamente de profesores oficiales; esto es, nombrados por el gobierno casi siempre, mediante oposición, a fin de preparar para los exámenes y grados de las profesiones correspondientes a aquellos estudios, explicando ciertas "asignaturas" cuyas líneas generales establece y aprueba el Estado mismo —o lo pretende al menos—»* [18]. En todo caso, creemos que a la hora de plantearnos la cuestión de las relaciones entre la Universidad y la sociedad debemos ser conscientes de las múltiples dimensiones de la misma. Parece evidente, al respecto, la necesidad de crear cauces y canales de colaboración entre la Universidad y los diversos agentes sociales que en ocasiones pueden desarrollar una función subsidiaria o supletoria de la desarrollada por el sector público en lo que se refiere, por ejemplo, a la financiación de la investigación. Lo cual es sumamente importante, y más en un momento en el que, por una parte, parece que se desprecia,

[18] F. Giner de los Ríos, «Sobre reformas en nuestras Universidades» (1902), en íd., *Escritos sobre la Universidad española*, edición de Teresa Rodríguez de Lecea, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 76.

o desconoce, la vinculación necesaria y prioritaria, aunque puede que no excluyente de otras posibilidades, entre investigación y Universidad y, por otra, no se comprenden demasiado bien en ocasiones los criterios que se utilizan para la priorización de determinadas líneas de investigación —y consiguientemente para la no consideración de otras—.

A propósito de esta cuestión, ya se ha aludido aquí a otro objetivo que suele asignarse a la enseñanza, el del empleo. Éste hace que en la planificación de los estudios no se deban perder de vista las exigencias de la sociedad, de tal modo que no resulta útil una Universidad construida de espaldas a las demandas del mercado de trabajo. Sin embargo, el interés en la formación de profesionales no está reñido con la función transformadora de la realidad. En un mundo en el que la economía se convierte en el factor que orienta el conocimiento, conviene reivindicar el papel de la Universidad como instrumento crítico. En el aspecto que estamos considerando, el ejemplo de la defensa de las humanidades, como elemento esencial en la formación de los universitarios, es suficientemente ilustrativo. Al hilo de esta cuestión, nos interesa señalar también que la importancia de la «información» y la llamada de atención sobre la necesidad de atender a las necesidades sociales no deben entenderse como la defensa de un modelo de enseñanza superior altamente especializado; al contrario, en los planes de estudio deben incluirse disciplinas de carácter generalista y, en determinadas ocasiones, resulta recomendable la inclusión en los planes de estudio de materias que tiendan a subsanar una formación previa defectuosa en este sentido o que permitan la aproximación a cuestiones transversales —las asignaturas obligatorias de Universidad y la Libre Elección pueden, respectivamente, desempeñar un papel fundamental en esta tarea de formación[19]—. Por último, y en relación con lo anterior, puede comprenderse mejor nuestra reivindicación de la autonomía como derecho de la Universidad también cuando la Universidad es privada. Si no somos capaces de garantizar la autonomía universitaria frente a los poderes económicos, la libertad de enseñanza y de investigación están amenazadas.

El siguiente rasgo al que hemos hecho referencia, la laicidad, puede ponerse en relación con el carácter democrático de la enseñanza y en el caso de la Universidad, debe ser ampliada para convertirse en autonomía —especialmente en el caso de la Universidad pública, pero también, como hemos dicho y con los matices necesarios, de la Universidad privada— frente a cualquier forma de poder político, ideológico o económico que impida la libre investigación, discusión y crítica. A esta concepción de la autonomía, subyace el entendimiento de que la función de la Universidad como «un principio promotor de la historia europea»[20]; y precisamente se trata de la misma versión que encontramos reflejada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español (puede consultarse la Sentencia 26/1987).

---

[19] *Vid.* F. Giner de los Ríos, «La crisis presente en el concepto de la Universidad», *Pedagogía Universitaria. Problemas y noticias,* obras completas, vol. X, Madrid, 1924, pp. 24-39.

[20] J. Ortega y Gasset, «Misión de la Universidad», en *Misión de la Universidad, Kant y la deshumanización del arte*, Revista de Occidente, Madrid, 1936, pp. 13-79, p. 79.

Especialmente importante es, en la historia de la Universidad española, la intromisión en la Universidad del poder religioso y del político (en ocasiones estrechamente vinculados). Durante frecuentes y amplios períodos de tiempo, el factor religioso ha provocado la separación de la Universidad de notables figuras del pensamiento. Así, relata Pablo de Azcárate cómo la restauración de la monarquía en 1874 supuso el restablecimiento de la obligación de presentar los libros de texto y programas para su aprobación por el Gobierno y cómo «esto, con ser grave, no era lo más grave, porque el Real Decreto apareció acompañado de una circular dirigida a los rectores para que, con el mayor cuidado, vigilaran la enseñanza en los establecimientos puestos bajo su autoridad, a fin de asegurar que no se enseñara en ellos «nada contrario al dogma católico ni a la sana moral», no se explicara «nada que ataque directa ni indirectamente a la monarquía constitucional ni al régimen político, casi unánimemente proclamado por el país»; como consecuencia de la protesta contra estas disposiciones, «en la madrugada del 1 de abril, Giner fue arrancado de su cama, enfermo, y conducido a Cádiz, donde quedó confinado después de haber pasado algunos días preso en el castillo de Santa Catalina» [21]. Por idéntica razón, también Gumersindo de Azcárate y Nicolás Salmerón fueron, como Giner, suspendidos, separados de sus cátedras y confinados. Estos y otros sucesos más recientes de la Historia de España [22] son suficientes para ilustrar por qué es especialmente importante reclamar la libertad del profesor en nuestro ámbito, así como el establecimiento de todas aquellas precauciones que permitan mantener la independencia de la Universidad frente a los poderes enumerados; entre ellas, la autonomía es una de los fundamentales.

La gratuidad de la enseñanza puede ser objeto de matices cuando se trata de la enseñanza superior. En todo caso, en este elemento es en el que tiene una traslación más directa la igualdad de oportunidades, que he señalado como el fin que justifica el establecimiento de un sistema de educación pública. Quizá la igualdad de oportunidades no exija en todo caso una total subvención pública de la enseñanza, pero, por el contrario, en algunas circunstancias reclama un esfuerzo económico mayor. En lugar de gratuidad, es preferible hacer referencia a universalidad democrática en uno de los sentidos en los que F. Savater alude a esta idea: *«la pretensión universalizadora de la educación democrática comienza intentando auxiliar las deficiencias del medio familiar y social en el que cada persona se ve obligado por azar a nacer, no refrendándolas como pretexto de exclusión»* [23].

---

[21] P. Azcárate, «Introducción», a *La cuestión Universitaria. Epistolario de Francisco Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate y Nicolás Salmerón,* Tecnos, Madrid, 1967, pp. 9-28.

[22] Sobre el proceso que conduce a la situación actual, S. Giner, «Libertad y poder político en la Universidad española: El movimiento democrático bajo el franquismo», *Sistema,* núm. 24-25, 1978, pp. 19-58, p. 23, «la Ley de Ordenación Universitaria de 1943 estableció que incluso el rector de cada Universidad debía ser miembro de la Falange y que todo profesor debía jurar fidelidad al régimen. La Universidad, afirmaba la Ley, «es el ejército teológico para combatir la herejía y la creadora de la Falange misionera que debe afirmar la verdad católica».

[23] F. Savater, *El valor de educar,* ob. cit., p. 158.

Como complemento de lo anterior, una Universidad pública de calidad debe estar en condiciones de competir con la enseñanza privada como fórmula para evitar una distribución de los alumnos entre centros públicos y privados en función de su procedencia social. La calidad no puede medirse únicamente en términos de rendimiento económico. Un sistema de educación pública que no consiga eliminar las diferencias que marcan las familias y el medio no es, en ningún caso, un sistema educativo de calidad. Esta cuestión debe tenerse muy presente también en la enseñanza superior, y no se trata ni mucho menos de un asunto que resulte ajeno a las respectivas funciones del profesor y del político [24].

Pero, por otra parte, el Estado no puede eludir su responsabilidad sobre el servicio público de la enseñanza superior cuando éste se canaliza a través de una Universidad privada. Ello debería suponer, entre otras cosas, la necesidad de elementos de control sobre los requisitos de formación y dedicación del profesorado también en este tipo de Universidades. Sin embargo, en la Ley Orgánica de Universidades se produce una considerable rebaja de estas exigencias cuando se trata de una Universidad privada, con lo que parece que de nuevo se prioriza la dimensión empresarial y una concepción meramente económica de la calidad sobre la idea de servicio público la necesidad de reconducir los baremos de calidad a los mismos principios que justifican este carácter de la enseñanza superior.

[24] Distintas opiniones sobre esta cuestión se encuentran en el *Informe educativo 2002. La calidad del sistema educativo,* Santillana, Madrid, 2002, impulsado por la Fundación Hogar del Empleado. Una reflexión amplia sobre la justicia social como objetivo del sistema de educación pública se encuentra en R. W. Connel, *Escuelas y justicia social,* trad. R. Filella, Morata, Madrid, 1997, sobre el importante papel de los profesores en relación con este problema, pp. 83-104; aunque también señala el autor las dificultades para la implantación de esta mentalidad en la Universidad, p. 11, «los universitarios son, casi por definición, personas que de hecho han sido bien tratadas por el sistema educativo. Nunca deberían olvidar que otras muchas han sido peor tratadas».

V

LA ASAMBLEA DE MADRID: PARLAMENTO DE LA COMUNIDAD

5.1. Secretarios Generales

A la memoria de D. José Nicolás Carmona Salvador,
primer Secretario General de la Asamblea de Madrid
desde su constitución en 1983 hasta 1985

Juan Fernández Sánchez *

La Asamblea de Madrid. Su constitución y primera Legislatura (1983-1986), desde una perspectiva histórica

Sumario: I. ALTERNATIVAS A LA AUTONOMÍA MADRILEÑA.—1.1. Posibles alternativas.—1.2. Falta de régimen preautonómico.—II. INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE AUTONOMÍAS.—2.1. Trabajos doctrinales.—2.2. La Comisión de Expertos sobre Autonomías.—2.3. Puntos a destacar de este Informe.—III. LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 31 DE JULIO DE 1981.—3.1. Los acuerdos autonómicos.—3.2. Fijación del mapa autonómico.—3.3. Funcionamiento de las Asambleas Legislativas.—3.4. Comunidades Autónomas uniprovinciales.—3.5. Elecciones autonómicas.—IV. INICIO DEL PROCESO AUTONÓMICO.—4.1. Acuerdo de 25 de junio de 1981.—4.2. Proposición de Ley Orgánica de 17 de febrero de 1982.—4.3. Contenido de esta Ley.—V. REDACCIÓN DEL PROYECTO DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE MADRID.—5.1. Convocatoria de la Comisión redactora.—5.2. Desarrollo de sus trabajos.—5.3. Puntos a destacar de su contenido.—5.4. Períodos de sesiones de su Asamblea Legislativa.—5.5. Retribución de los miembros de la Asamblea.—5.6. Sede de sus instituciones.—5.7. Régimen transitorio.—VI. LA LEY ORGÁNICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO, DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—6.1. Demora inicial.—6.2. Su tramitación.—6.3. Períodos de sesiones.—6.4. Remuneración de los Diputados.—6.5. Régimen transitorio.—VII. SEDE DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—7.1. Orden Ministerial de 8 de mayo de 1983.—7.2. Su incidencia.—VIII. CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—8.1. Convocatoria de elecciones.—8.2. Resultado.—8.3. Sesión constitutiva.—8.4. Normas reglamentarias provisionales.—8.5. Duración.—IX. DESARROLLO DE LA PRIMERA LEGISLATURA.—9.1. Períodos de sesiones.—9.2. Ejercicio de su potestad organizatoria.—9.3. Ejercicio de sus funciones políticas.—9.4. Ejercicio de su función legislativa.—X. CONCLUSIONES.

* Secretario General de la Asamblea de Madrid entre el 20 de marzo de 1985 y el 31 de diciembre de 1987, y el 9 de enero de 1990 y el 17 de septiembre de 1990. Abogado.

I. ALTERNATIVAS A LA AUTONOMÍA MADRILEÑA

1.1. Posibles alternativas

Es sobradamente conocido el amplio —y ya lejano— debate que se suscitó durante la primera fase del proceso autonómico, en torno a las posibles alternativas a la autonomía madrileña (Estatuto Madrid-Área Metropolitana, con incorporación del resto del territorio provincial a Comunidades limítrofes; inclusión de la Provincia de Madrid en la Comunidad de Castilla-La Mancha; Madrid, Comunidad autónoma uniprovincial).

1.2. Falta de régimen preautonómico

Las dudas surgidas al respecto, y la circunstancia de carecer Madrid —según la opinión generalizada— de *«entidad regional histórica»*, impidieron la aprobación de un régimen preautonómico similar al aplicado a la mayoría de las regiones españolas.

II. INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE AUTONOMÍAS

2.1. Trabajos doctrinales

Fueron muchos los trabajos realizados y encaminados a analizar los novedosos y complejos problemas que suscitaba la implantación del sistema autonómico.

2.2. La Comisión de Expertos sobre Autonomías

Hemos de destacar, por su rigor y ascendiente, el Informe elaborado por la Comisión de Expertos sobre Autonomías, constituida en el Centro de Estudios Constitucionales, cuyas propuestas organizativas se formularon el 19 de mayo de 1981.

2.3. Puntos a destacar de este Informe

En este Informe, y por lo referente al contenido de este trabajo, hemos de destacar:

— Se proponía la fórmula de autonomía de la provincia de Madrid por la vía del artículo 144 CE, por considerarlo preciso para la generalización del sistema de autonomías y la fijación definitiva del mapa autonómico.

— Se alertaba contra el riesgo de que las Comunidades Autónomas decidieran reproducir los esquemas organizativos del Estado, provocando su excesiva burocratización y un desmesurado incremento del gasto público.
— En lo referente a la actividad de las Asambleas legislativas, cuya generalización se consideraba conveniente, se proponía que los períodos de sesiones fueran limitados temporalmente, aplicándose criterios restrictivos respecto al número de miembros, los cuales sólo percibirían dietas por su asistencia a las sesiones, y no sueldos fijos.
— Y en el caso de las Comunidades uniprovinciales, se aconsejaba la integración de la Diputación Provincial en aquélla, siendo sus servicios administrativos la base de la nueva Administración regional.

III. LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 31 DE JULIO 1981

3.1. Los acuerdos autonómicos

El 31 de julio de 1981, y tomando como base los trabajos de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español suscribieron los «*Acuerdos Autonómicos*», que tenían como objetivos diseñar las bases operativas para la profundización del proceso autonómico, su generalización en plazo razonable y su armonización.

3.1. Fijación del mapa autonómico

En lo referente al mapa autonómico, se preveía la constitución de Madrid como Comunidad autónoma uniprovincial, a través del siguiente procedimiento:

*«1.º La Diputación adoptará el acuerdo de que la Provincia de Madrid se constituya en Comunidad Autónoma uniprovincial, según lo previsto en el artículo 144.*a) *de la Constitución, y los partidos políticos presentes en la Diputación formalizarán, a tal efecto, la correspondiente Proposición de Ley ante las Cortes Generales.*

2.º Los Municipios de la Provincia solicitarán la autonomía y la elaboración del Estatuto, todo ello por la vía del artículo 143 de la Constitución.

3.º El Estatuto así elaborado se someterá a la aprobación de las Cortes Generales mediante la correspondiente Ley Orgánica.»

3.2. Funcionamiento de las Asambleas Legislativas

Por lo que respecta al funcionamiento de las Asambleas Legislativas, se establecía:

«1.º Los períodos de sesiones de las Asambleas serán limitados. A tal fin, los Estatutos de Autonomía pendientes de aprobación incluirán las siguientes previsiones:

— Los períodos ordinarios de sesiones comprenderán cuatro meses y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primer período, y entre febrero y junio, el segundo.

— Las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por sus Presidentes, con especificación, en todo caso, del orden del día, a petición de la Diputación Permanente, de una quinta parte de los Diputados o del número de Grupos Parlamentarios que el Reglamento determine, así como a petición del Consejo de Gobierno.

2.º Los miembros de las Asambleas sólo deberán percibir dietas, pero no consignaciones o sueldos fijos ni periódicos.»

3.3. Comunidades Autónomas uniprovinciales

Finalmente, y para el supuesto de Comunidades Autónomas uniprovinciales, se disponía:

«5.2. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la Diputación se integrará en la organización política de aquélla y sus servicios administrativos seguirán siendo la base de la nueva Administración regional. La Comunidad asumirá, desde su constitución, las competencias, medios y funciones que, según la Ley, correspondan a la Diputación.»

3.4. Elecciones autonómicas

«Sin perjuicio de lo señalado... en relación con los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, en los Estatutos de las demás Comunidades se establecerán mecanismos que posibiliten la celebración de sus elecciones en una misma fecha. Dicha fecha se situará para las primeras elecciones entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983.»

IV. INICIO DEL PROCESO AUTONÓMICO

4.1. Acuerdo de 25 de junio de 1981

La Diputación Provincial de Madrid, en sesión plenaria celebrada el 23 de junio de 1982, adoptó el siguiente Acuerdo:

«Iniciar el proceso autonómico de la provincia de Madrid en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2.º de la Constitución y regulado en el artículo 143 de la misma, para acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma en el ámbito de los actuales límites territoriales de la provincia de Madrid. Invitar a todos los municipios de la provincia a ejercitar el derecho a la autonomía que le confiere la Constitución, a través del procedimiento establecido en el artículo 143. Y solicitar de las Cortes Generales la tramitación urgente de una Ley Orgánica que autorice a la provincia de Madrid para constituirse en Comunidad Autónoma.»

4.2. Proposición de Ley Orgánica de 17 de febrero de 1982

Remitido este Acuerdo al Congreso de los Diputados el día 26 de junio de 1981, los Grupos Parlamentarios Centrista, Socialista, Comunista y de Coalición Democrática, formalizaron el 17 de febrero de 1982 Proposición de Ley Orgánica que, previa su tramitación urgente y por procedimiento de lectura única, fue tomada en consideración por el Congreso en sesión plenaria de 12 de mayo de 1982, aprobado por el Pleno del Senado el 21 de junio, refrendado el 17 de julio y publicado en el *BOE* del siguiente día 21, entrando en vigor el 22 de julio de 1982.

4.3. Contenido de esta Ley

En esta Ley se establecía:

«Artículo 1.º Se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma.

Artículo 2.º El proceso autonómico iniciado por la Diputación Provincial al amparo de lo previsto en el artículo 143 de la Constitución, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes.

Artículo 3.º La presente Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.»

V. REDACCIÓN DEL PROYECTO DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE MADRID

5.1. Convocatoria de la Comisión redactora

Con justificada impaciencia, y estando aún en tramitación la Proposición de Ley Orgánica antes citada, la Diputación Provincial de Madrid convocó para el día 14 de junio de 1982 a la Comisión Mixta de Diputados a Cortes, Senadores y Diputados Provinciales, encargada de la redacción del Proyecto de Estatuto, sobre cuyo borrador ya habían trabajado previamente los Partidos con representación parlamentaria en la provincia de Madrid.

5.2. Desarrollo de sus trabajos

Dicha Asamblea, con extraordinaria celeridad, ultimó sus trabajos el 26 de junio de 1982, aprobando el Proyecto de Estatuto, que fue remitido al Congreso de los Diputados el siguiente día 28 de junio.

5.3. Puntos a destacar de su contenido

Vamos a limitarnos a destacar sólo algunos puntos concretos de dicho Proyecto de Estatuto, en cuanto se refieran al contenido de este trabajo.

5.4. Períodos de sesiones de su Asamblea Legislativa

5.4.1. *Anteproyecto*

Acogiendo el contenido de los Pactos Autonómicos, el Anteproyecto preveía (art. 13.4) reuniones de sesiones ordinarias y extraordinarias cuatro meses, comprendiendo los períodos ordinarios cuatro meses, celebrándose entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio el segundo.

5.4.2. *Enmiendas*

A dicho texto se presentaron dos enmiendas (Diputado Sr. Tamames y PCE) que mal interpretando su texto —manifiestamente confuso— pretendían ampliar cada período ordinario de sesiones a cuatro meses, y que no fueron acogidas por la Ponencia.

5.4.3. *Sesión plenaria*

Sin embargo, en la sesión plenaria de la Comisión, tras debatirse la enmienda del PCE (la del Diputado Sr. Tamames se tuvo por decaída), se formuló y aceptó una enmienda transaccional, que dejó redactado dicho texto como sigue:

> *«La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Cada período ordinario de sesiones tendrá una duración de dos meses como mínimo y cuatro meses como máximo, y se celebrarán entre septiembre y diciembre el primero y entre febrero y junio el segundo.»*

5.5. Retribución de los miembros de la Asamblea

Extrañamente, y con olvido del contenido de los Pactos autonómicos, se omitió toda regulación al respecto.

5.6. Sede de sus instituciones

5.6.1. *Anteproyecto*

En el artículo 5.º del Anteproyecto de Estatuto se establecía:

«La sede de las instituciones de la Comunidad es la Villa de Madrid. Por Ley de la Comunidad, aprobada por mayoría absoluta podrán localizarse algunos organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio.»

5.6.2. *Enmiendas*

A este artículo se formularon dos enmiendas, con criterios encontrados:

— Una, del Diputado Provincial Sr. Menor Cassy (Indep.), que pretendía elevar la mayoría necesaria a dos tercios, por considerar que la provincia de Madrid imponía como lugar idóneo para la sede de las instituciones de la Comunidad la capital Madrid.
— Otra, del Diputado Provincial Sr. Lope Huerta (PSOE), quien proponía la siguiente nueva redacción a dicho artículo 5.º:

«La sede del Consejo Ejecutivo de Gobierno es la villa de Madrid. El Consejo General de Madrid tendrá como sede la ciudad de Alcalá de Henares y el Tribunal Superior de Justicia se ubicará en el municipio de San Lorenzo de El Escorial. Por Ley de Comunidad, aprobada por mayoría absoluta, podrán localizarse otros organismos, servicios o dependencias en otro lugar del territorio.»

5.6.3. *Pleno*

Propuesta la desestimación de ambas enmiendas por la Ponencia, en sesión plenaria fue rechazada la primera.

La del Diputado Sr. Lope Huerta fue retirada por éste, no sin realizar un alegato, tanto en su defensa como en la justificación de su retirada, que no podemos menos que transcribir, ante su —a nuestro entender— manifiesta clarividencia:

«Yo quisiera... con esta enmienda llevar a los miembros de esta Asamblea, y muy especialmente a los redactores del Estatuto, un sentimiento de sensibilidad hacia la provincia de Madrid. Quería decir que cuando, desde hace ya varios meses, algunos arrugaban el entrecejo o esbozaban una leve sonrisa sardónica al oírnos a los representantes de Alcalá, en rara unanimidad de partidos políticos, centrales sindicales y entidades ciudadanas, reclamar para nuestra ciudad la sede del Parlamento autonómico de Madrid... estábamos seguros de que nuestra petición no podía cosiderarse como una mera anécdota, sino que debía incluirse de lleno en el mundo de categorías de nuestro proceso autonómico, proceso en el que los pueblos de nuestra comarca y las gentes del viejo señorío prelaticio de Alcalá han participado con todo el ardor del que han sido capaces...»

«Sabíamos nosotros que no hay mejor futuro para la región de Madrid y sus habitantes que el inicio de un autogobierno que nos lleve a las cotas alcanzadas por otras regiones o nacionalidades hermanas. Y ello porque, al mismo tiempo, éramos conscientes de que ninguna otra tierra como la de Madrid había sufrido tanto los rigores de un ferreo centralismo como la nuestra...»

«Que nadie piense que había en esta enmienda un afán de protagonismo circunscrito exclusivamente a una ciudad o a uno de los pueblos de la provincia, sino que había, y sigue existiendo latente, el deseo de que se devuelva a la provincia de Madrid una personalidad y un protagonismo que también ella tiene derecho a tener.»

«Yo retiro... esta enmienda, pero tengo la esperanza y la fe de que mis compañeros del Partido, en el trámite parlamentario defenderán el que algunos órganos, por Ley de la Comunidad, puedan desplazarse a pueblos y ayuntamientos de la provincia de Madrid.»

5.7. Régimen transitorio

La Disposición Transitoria Primera del Anteproyecto —que se incorporó al Proyecto sin sustancial discusión— preveía que en tanto no se celebraran las primeras elecciones a la Asamblea, ésta quedaría constituida provisionalmente por los parlamentarios a Cortes por Madrid y los Diputados Provinciales.

Existiendo la estimación de que habría de transcurrir al menos un año entre la aprobación del Estatuto y las elecciones autonómicas, cuya celebración se preveía en un plazo comprendido entre el 1 de abril y el 31 de mayo de 1983 (Disposición Adicional Primera).

VI. LA LEY ÓRGANICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO, DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

6.1. Demora inicial

La disolución de las Cortes Generales, acordada por RD 2057/1982, de 27 de agosto, provocó una imprevista paralización y retraso en la tramitación. Una vez constituidas las nuevas Cortes Generales, tras las elecciones celebradas el 28 de octubre de 1982, se procedió a la nueva publicación del Proyecto en el *BOCG* del día 3 de diciembre, iniciándose el período de presentación de enmiendas.

6.2. Su tramitación

La tramitación, realizada en paralelo con la de los proyectados Estatutos de otras Comunidades Autónomas, que guardan entre sí abundantes similitudes, terminó con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que entró en vigor el siguiente 1 de marzo, y de la que nos limi-

taremos a analizar aquellos extremos que hacen referencia más concreta al contenido de este trabajo.

6.3. Períodos de sesiones

Al artículo 13.4 del Proyecto de Estatuto se presentaron en el Congreso dos enmiendas:

— Una, del GPP, de supresión en dicho párrafo 4.º de la frase *«como mínimo y cuatro como máximo»*
— Otra, del GPS, de sustitución de dicho punto, con la siguiente nueva redacción:

> *«La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. En el primer supuesto se reunirá durante un máximo de ciento veinte días al año, en dos períodos de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre el primero y entre febrero y junio, el segundo.»*

La ponencia, diciendo aceptar dichas enmiendas, procedió a la siguiente nueva redacción, que regresaba al texto de los Pactos autonómicos:

> *«La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. En el primer supuesto, se reunirá un máximo de cuatro meses al año, en dos períodos de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio, el segundo...»*

En el Debate en la Comisión constitucional, por el GPM se formuló una enmienda *in voce* considerando que el texto del Dictamen era regresivo, en cuanto a los plazos de las reuniones, respecto al texto del Proyecto. Enmienda que fue rechazada, si bien desde el GPS se destacó la coherencia de estas restricciones «en un primer período de este Estatuto».

El texto aprobado, coincidente con el de la Ponencia del Congreso, al consagrar el plazo de duración en meses (cuatro), en lugar de en días, como había ocurrido en otros Estatutos Autonómicos (Aragón, LO 8/1982, de 10 de agosto, art. 14.8; Canarias, LO 10/1982, de 10 de agosto, art. 11.5), suponía —según se verá— un grave obstáculo al desarrollo de la actividad parlamentaria, y resultó prontamente desbordado.

6.4. Remuneración de los Diputados

En la tramitación en el Congreso, el GPP presentó una enmienda de adición al artículo 12, añadiendo un párrafo 4.º del siguiente tenor:

> *«4.º Por el ejercicio del cargo representativo, no se percibirá retribución fija alguna, sino sólo las dietas que en su caso se determinen.»*

Enmienda que fue rechazada por la Ponencia, y retirada en Comisión.

En la tramitación en el Senado, se presentaron enmiendas similares por el GPS y D.ª María del Carmen Lovella Alen (GPP), con objeto de prohibir

que los Diputados percibieran retribución fija por su cargo representativo, y sólo únicamente las dietas que se determinen por su ejercicio. Enmienda motivada (GPS) en que «esta fórmula de retribución de los Diputados regionales ha sido prevista con carácter general por los acuerdos autonómicos, al objeto de evitar un recargo excesivo de los gastos públicos».

Enmiendas incorporadas al texto de la ponencia, y que se mantuvo en toda la ulterior tramitación parlamentaria.

6.5. Régimen transitorio

El GPS formuló una enmienda (núm. 81) a la Disposición Transitoria 1.ª de sustitución, con la siguiente redacción:

> *«En el supuesto de que no se celebren las primeras elecciones a la Asamblea en el plazo que dispone la Disposición Adicional 2.ª, 1, de este Estatuto, se constituirá una Asamblea Provisional en la forma que se establece en los apartados siguientes...»*

La Ponencia rechazó dicha enmienda, pero atendiendo a las consideraciones expuestas por diversos de sus miembros, propuso a la Comisión la supresión íntegra de dicha Disposición Transitoria.

Las razones expuestas para justificar tal decisión consistían en el retraso sufrido por la aprobación de esta Ley, aprobación prevista para septiembre de 1982, con lo que el tiempo existente entre la aprobación del Estatuto y la celebración de las elecciones autonómicas iba a ser extraordinariamente reducido.

Por contra, se aprobaron las Disposiciones Transitorias 4.ª y 5.ª del siguiente tenor:

> *DT 4.ª, 1: «La Diputación Provincial de Madrid queda integrada en la Comunidad de Madrid a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto y gestionará los intereses generales de la Comunidad... hasta la constitución de los órganos de autogobierno...»*
>
> *DT 5.ª (Enm. 83 GPS): «La Diputación Provincial continuará en sus funciones hasta la constitución de los órganos de la Comunidad previstos en el presente Estatuto.»*

Y según la Disposición Adicional 2.ª, 1:

> *«Las primeras elecciones a la Asamblea tendrán lugar antes del 31 de mayo de 1983, y serán convocadas por el Gobierno de la Nación.»*

VII. SEDE DE LA ASAMBLEA DE MADRID

7.1. Orden Ministerial de 8 de mayo de 1983

Por orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 8 de mayo de 1983 —fruto de acuerdo negociado urgentemente por la Diputación Provincial

de Madrid— se autorizó a la Asamblea el *«uso temporal»* exclusivamente para su instalación, en *«una parte del edificio»* de dominio público de la calle de San Bernardo, núm. 49, de esta capital, autorización por *«cinco años»* que caducaría el 31 de julio de 1988, debiéndose hacer entrega del inmueble al Ministerio antes del 1 de septiembre del mismo año.

7.2. Su incidencia

Desde una perspectiva de lejanía temporal, puede confirmarse que esta autorización de *«uso parcial»* (compartido con el Consejo Escolar del Estado, el Instituto de España, la Universidad Complutense, e incluso el Conservatorio de Música y el Servicio de Ayudas Escolarizadas), y *«temporal»*, tuvo una notable incidencia negativa en la operatividad de la Asamblea durante esta primera y sucesivas legislaturas, haciendo añorar a no pocos la generosa oferta realizada en su día por todos los estamentos de la ciudad de Alcalá de Henares, a que anteriormente se refirió el Diputado Provincial Sr. Lope Huerta.

VIII. CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA DE MADRID

8.1. Convocatoria de elecciones

De conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Segunda.uno del Estatuto de Autonomía, por RD 450/1983, de 9 de marzo, se convocaron elecciones a la Asamblea de Madrid, para elegir sus 94 Diputados resultantes de la aplicación del artículo 10 del Estatuto a las cifras resultantes del Censo de Población referido a 1 de marzo de 1981.

8.2. Resultado

El resultado de dichas elecciones fue como sigue (8 de mayo de 1983):

	Escaños	**Votos**
PSOE	51	1.181.277
AP/PDP/UL	34	798.353
PCE	8	207.058
Total	94	2.186.688

8.3. Sesión constitutiva

La convocatoria para la sesión constitutiva fue efectuada por el Gobierno de la Nación mediante RD 1362/1983, de 25 de mayo, fijándose para la misma el día 8 de junio de 1983 a las once de la mañana, en el Paraninfo de la Universidad de la calle de San Bernardo.

8.4. Normas reglamentarias provisionales

En dicha sesión plenaria, tras constituirse la Mesa de Edad, se efectuó la elección de una Mesa Provisional, y a la aprobación de unas Normas Reglamentarias Provisionales en tanto se procedía, en cumplimiento del artículo 13.2 del Estatuto, a la elaboración y aprobación del Reglamento de la Cámara.

8.5. Duración

Recordemos que la Asamblea de Madrid es elegida por cuatro años, terminando el mandato de sus Diputados cuatro años después de su elección (art. 10.1 del Estatuto), con mantenimiento tras su expiración de mandato de la Diputación Permanente hasta la reunión de la nueva Asamblea (art. 13.6 del Estatuto), y que tras las elecciones celebradas el 10 de junio de 1987 la nueva Asamblea celebró su sesión constitutiva el 2 de julio de 1987.

IX. DESARROLLO DE LA PRIMERA LEGISLATURA

9.1. Períodos de sesiones

Tras la habilitación de un período de sesiones extraordinarias (julio de 1983), se fueron fijando, por acuerdos de Mesa y Junta de Portavoces, los siguientes períodos de sesiones.

— 13 de septiembre a 17 de diciembre de 1983,
— 1 de marzo a 30 de abril de 1984,
— 2 de octubre a 20 de diciembre de 1984,
— 1 de febrero a 13 de junio de 1985,
— 17 de septiembre a 20 de diciembre de 1985,
— 3 de marzo a 30 de junio de 1986,
— 29 de septiembre a 20 de diciembre de 1986,
— 2 de febrero a 31 de marzo de 1987,

El restringido marco de actividad parlamentaria establecido por los artículos 13.4 del Estatuto y 58 del Reglamento de la Asamblea, se vio prontamente desbordado por la imposibilidad de un estricto cumplimiento (mantenido en los cuatro primeros períodos de sesiones), viéndose obligada la Junta de Portavoces, con fecha 13 de noviembre de 1984, a adoptar el siguiente Acuerdo:

«El período ordinario de sesiones no excederá de cuatro meses al año, cuyo cómputo se hará en equivalencia a ciento veinte días de actividad parlamentaria, incluyéndose en tal cómputo las jornadas en que haya Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones o Pleno y distribuyéndose en dos fracciones iguales o desiguales, pero siempre dentro de los meses fijados en el artículo 13.4 del citado Estatuto de Autonomía.»

El siguiente cuadro refleja las reuniones celebradas hasta finales de 1986:

	1983	**1984**	**1985**	**1986**	**Total**
Reuniones de Pleno	16	27	27	32	102
Reuniones de Mesa	26	32	50	44	152
Reuniones de J. Portavoces	19	35	40	39	132
Reuniones Dip. Permanente	—	2	2	—	4
Reuniones de Comisiones	42	122	136	130	430

9.2. Ejercicio de su potestad organizatoria

9.2.1. *Reglamento de la Cámara*

— En la sesión constitutiva (Pleno de 8 de junio de 1983) se aprobó un Reglamento Provisional.
— El Reglamento definitivo —manifiestamente inspirado en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982—, tras su tramitación en la Comisión de Reglamento, fue aprobado por el Pleno en su sesión de 18 de enero de 1984.

9.2.2. *Reglamento de Régimen Interior*

— Normas provisionales, fueron aprobadas por Acuerdo de Mesa de fecha 17 de octubre de 1984.
— Tras diversas modificaciones parciales, la aprobación provisional del Reglamento se produjo por acuerdo de Mesa de 22 de diciembre de 1986, y la definitiva el 17 de febrero de 1987.

9.2.3. *Estatuto Personal*

— En cumplimiento de lo establecido en la Disposición Transitoria 9.ª de la Ley 1/1986 se produjo su aprobación provisional por la Mesa en reunión de 22 de diciembre de 1986, y la definitiva el 17 de febrero de 1987.

9.2.4. *Agrupación de Diputados*

— El paso al Grupo Mixto de diversos Diputados de los Grupos Parlamentarios Popular y Comunista aconsejó a la Presidencia, previa conformidad de Mesa y Junta de Portavoces, a dictar una resolución fecha 4 de noviembre de 1986 —inspirada en precedentes del Congreso de los Diputados— autorizando la formación de Agrupaciones de Diputados, y regulando su funcionamiento.
— Quedando la composición de los Grupos Parlamentarios como sigue:

— GP Socialista ..... 51 Diputados
— GP Popular ..... 27 Diputados
— GP Comunista ..... 4 Diputados
— GP Mixto: ..... 12 Diputados
— Agrupación PC ..... 5 Diputados
— Agrupación PDP ..... 6 Diputados
— No agrupados ..... 1 Diputado

9.3. Ejercicio de sus funciones políticas

9.3.1. *Elección de Presidente del Consejo de Gobierno (art. 13 del Estatuto)*

Se realizó, mediante sesión de investidura, los días 13 y 14 de junio de 1983.

9.3.2. *Designación de Senadores (art. 14.12 del Estatuto)*

Se realizó en el Pleno antes citado.

9.3.3. *Debate sobre la orientación política general (art. 170.1 del Reglamento)*

Celebrados en las siguientes fechas:

3-4 de octubre de 1984
5-6 de noviembre de 1985
24-27 de octubre de 1986

9.3.4. *Conocimiento de los Planes económicos, y orientación básica de los Órganos y Servicios de la Comunidad*

Se cumplió esta función fundamentalmente a través de las Comunicaciones del Consejo de Gobierno y Comparecencias.

9.3.5. *Mecanismos de impulso y control*

PREGUNTAS PARA CONTESTACIÓN ESCRITA

Año	Número	GPS	GPP	GPC	Agrup. PDP	Agrup. PCE	N. Alin.
1983	100		99	1			
1984	334	1	316	17			
1985	327	3	295	29			
1986	442		428	3	3	8	
1987	144		118		26		
Total	1.347	4	1.256	50	29	8	

PREGUNTAS PARA CONTESTACIÓN ORAL EN COMISIÓN

Año	Número	GPS	GPP	GPC	Agrup. PDP	Agrup. PCE	N. Alin.
1983							
1984	43		42	1			
1985	14		14				
1986	60		57		3		
1987	19		19				
Total	136		132	1	3		

PREGUNTAS PARA CONTESTACIÓN EN PLENO

Año	Número	GPS	GPP	GPC	Agrup. PDP	Agrup. PCE	N. Alin.	Mixto
1983	31		30	1				
1984	69	1	52	16				
1985	66	2	53	8				3
1986	113	3	92	8	5	8		
1987	46		36	5	3	2		
Total	325	6	263	38	8	10		3

INTERPELACIONES

Año	Número	GPS	GPP	GPC	Agrup. PDP	Agrup. PCE	N. Alin.
1983	23		17	6			
1984	25		16	9			
1985	40		26	14			
1986	43		29	9	1	4	
1987	17		13	1	3		
Total	148		101	39	4	4	

MOCIONES

Año	Número	GPS	GPP	GPC	Agrup. PDP	Agrup. PCE	N. Alin.
1983	9		7	2			
1984	11		8	3			
1985	15		12	3			
1986	13		8	4		1	
1987	4		3	1			
Total	52		38	13		1	

PROPOSICIONES NO DE LEY

Año	Número	GPS	GPP	GPC	Agrup. PDP	Agrup. PCE	N. Alin.	Conj.
1983	7	1	6					
1984	15	1	10	3				1
1985	23		18	4				1
1986	27	2	23	1		1		
1987	6		6					
Total	78	4	63	8		1		2

9.4. Ejercicio de su función legislativa

Dentro de las limitaciones de su ámbito competencial (arts. 25 y 26 del Estatuto de Autonomía), pasamos a enumerar, agrupadas según contenido, las normas debatidas y aprobadas:

1. *Normas institucionales*

Bandera, escudo e himno de la Comunidad (Ley 2/1983, de 23 de diciembre) (Proposición de Ley 1/1983 a iniciativa de los Grupos Parlamentarios Socialista y Comunista).

Fiesta de la Comunidad (Ley 8/1984, de 25 de abril) (Proposición de Ley 8/1984 a iniciativa de los tres Grupos Parlamentarios).

Medalla de la Comunidad (Ley 3/1985, de 22 de marzo) (Proposición de Ley 1/1985 a iniciativa de los tres Grupos Parlamentarios).

Iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos (Ley 6/1986, de 25 de junio) (Proposición de Ley 1/1986, a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular).

Estatuto del Diputado (Ley 8/1986, de 23 de julio) (Proposición de Ley 4/1986 a iniciativa de los tres Grupos Parlamentarios).

Electoral de la Comunidad (Ley 11/1986, de 16 de diciembre) (Proyecto de Ley 9/1986).

2. *Gobierno y Administración*

Gobierno y Administración (Ley 1/1983, de 13 de diciembre) (modificada parcialmente por Ley 16/1984, de 20 de diciembre).

Administración Institucional (Ley 1/1984, de 19 de enero).

Creación del Organismo Autónomo «Imprenta de la Comunidad de Madrid» (Ley 10/1985, de 12 de diciembre).

3. *Hacienda y patrimonio*

Modificaciones de créditos y crédito extraordinario (Leyes 2 y 3/1984, de 9 de febrero; Ley 14/1984, de 30 de noviembre; Ley 7/1985, de 8 de octubre).

Presupuestos (Ley 6/1984, de 9 de marzo; Ley 2/1985, de 25 de febrero; Ley 11/1985, de 19 de diciembre; Ley 12/1986, de 19 de diciembre; Ley 6/1985, de 26 de junio, de modificación parcial de la Ley 2/1985).

Patrimonio (Ley 7/1984, de 14 de marzo).

Fondo de Solidaridad Municipal (Ley 15/1984, de 19 de diciembre) (suspendida su aplicación por Ley 4/1985, de 18 de abril). Esta Ley fue objeto de los recursos de inconstitucionalidad 243 y 257/1985 promovidos por cincuenta y cuatro Diputados del PP y el Defensor del Pueblo, que fueron desestimados por el Tribunal Constitucional en Sentencia 150/1990, de 4 de octubre.

Tasas (Ley 5/1986, de 25 de junio).

4. *Personal al servicio de la Comunidad*

Incompatibilidades de miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración (Ley 7/1984, de 14 de marzo).
Función Pública (Ley 1/1986, de 10 de abril).

5. *Salud e integración social*

Creación de los Servicios Regionales de Salud y Bienestar Social e Instituto Regional de Estudios de Salud y Bienestar Social (Ley 9/1984, de 30 de mayo).
Servicios Sociales (Ley 11/1984, de 6 de junio).

6. *Obras públicas*

Reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid (Ley 17/1984, de 20 de diciembre).

7. *Transportes*

Creación del Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid (Ley 5/1985, de 16 de mayo) (modificada parcialmente por Ley 4/1986, de 12 de junio).

8. *Economía*

Creación del Instituto Madrileño de Desarrollo (Ley 12/1984, de 13 de junio).

9. *Juventud*

Consejo de Juventud (Ley 10/1986, de 4 de diciembre).

10. *Cultura y deportes*

La cultura física y el deporte en la Comunidad de Madrid (Ley 2/1986, de 5 de junio).

11. *Comunicación social*

Reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en la Comunidad de Madrid (Ley 5/1984, de 7 de marzo). Esta Ley fue objeto de recurso de inconstitucionalidad 434/1984, promovido por el Presidente del Gobierno

que fue estimado parcialmente por el Tribunal Constitucional en Sentencia 258/1988, de 22 de diciembre.

Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público «Radio Televisión Madrid» (Ley 13/1984, de 30 de junio).

Ayudas a la Prensa Local y Comarcal (Ley 3/1986, de 30 de junio).

12. *Urbanismo y medio ambiente*

Medidas de Disciplina Urbanística (Ley 4/1984, de 10 de febrero).

Ordenación Territorial (Ley 10/1984, de 30 de mayo).

Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (Ley 1/1985, de 23 de enero) (ampliación de su ámbito por Ley 2/1987, de 23 de abril). Esta Ley fue objeto de los recursos de inconstitucionalidad 404/1985 promovido por cincuenta y cuatro Diputados del PP, y 405/1985, promovido por el Gobierno de la Nación (desistido el 10 de octubre de 1985), que fue desestimado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 170/1989, de 19 de octubre.

Deja sin efecto la figura de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (Ley 8/1985, de 4 de diciembre).

Tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales (Ley 9/1985, de 4 de diciembre).

Cementerios supramunicipales (Ley 1/1987, de 5 de marzo).

X. *Conclusiones*

El inicio y desarrollo de la actividad parlamentaria de la Asamblea de Madrid se vio dificultado:

a) Por la falta de un período preautonómico o transitorio provisional.
b) Por la inadecuación de su sede.
c) Por las estrictas limitaciones impuestas a la duración de sus períodos ordinarios de sesiones (superadas en noviembre de 1984).
d) Por el sistema retributivo fijado para los miembros de las Cámaras.

No obstante, el denodado esfuerzo de sus Diputados y Grupos Parlamentarios, de la Mesa de la Asamblea y del personal a su servicio vencieron dichas dificultades, lográndose una Primera Legislatura eficaz, que cimentó su implantación futura.

Fernando Santaolalla López *

Mis años como Secretario General de la Asamblea de Madrid (1988-1990)

Sumario: I. NOMBRAMIENTO.—II. PANORAMA A LA LLEGADA.—III. LO QUE HICE O QUISE HACER.—IV. PANORAMA A LA SALIDA.

I. NOMBRAMIENTO

Fui nombrado Secretario General de la Asamblea de Madrid con efectos de 1 de enero de 1988. Ejercí este cargo hasta los primeros días de enero de 1990. En definitiva, se trató de un período de dos años, años intensos, interesantes y, en ocasiones, difíciles y hasta duros, como luego se contará.

Yo no era letrado ni funcionario de la Asamblea. La razón de mi nombramiento parece ser que fue la de incorporar a alguien con suficiente experiencia en materia parlamentaria pero que al mismo tiempo, por ser ajeno a la institución, estuviese desligado de ciertas circunstancias que lastraban sus posibilidades de desarrollo armónico y pacífico. Lo primero se explicaba por mi condición de Letrado de las Cortes con más de diez años de ejercicio profesional, amén de por diversas publicaciones sobre el Parlamento. Lo segundo por cuanto la organización provisional entonces existente, especialmente en el ámbito de la Secretaría General, no era ajena a ciertas tensiones y planteaba la necesidad de introducir un marco estable y claro.

Mi designación como Secretario General se adoptó por acuerdo unánime de la Mesa de la institución. Quedó claro que mi función iba a ser profesional, en el sentido de no obedecer a otros criterios que los de legalidad y racionalidad. Por eso mi estatuto fue el propio de un funcionario eventual: temporalidad, por no pertenecer al personal propio de la Asamblea, pero, al mismo tiempo, sometimiento a las exigencias de la imparcialidad y eficacia. Cualesquiera que fueran mis errores en el ejercicio de este cargo, ésos fueron los principios que siempre guiaron mi conducta.

---

* Secretario General de la Asamblea de Madrid entre el 1 de enero de 1988 y el 8 de enero de 1990. Letrado de las Cortes Generales.

II. PANORAMA A LA LLEGADA

El panorama que encontré a mi llegada no era precisamente alentador, aunque, en honor de la verdad, debo reconocer que se me había advertido de la situación. O sea, que sorpresa no hubo o no la hubo en grado extremo.

Para empezar, la mayoría parlamentaria de entonces era una mayoría relativa, basada en pactos entre dos o tres partidos políticos. Las típicas consecuencias de un gobierno minoritario saltaban a la vista: inestabilidad e incertidumbre. Y esto no sólo se reflejaba en la vida política, sino también —y esto sí que podía ser más sorpresivo— en el plano administrativo, como el tiempo se encargaría de enseñarme.

Las instalaciones y medios materiales dejaban claramente que desear, hasta el punto que a veces rayaban en la indignidad. Una pequeña parte del viejo caserón de la antigua universidad, en la calle San Bernardo, fue cedida provisionalmente a la Asamblea, a raíz de su establecimiento en 1983. Ni la Presidencia ni los grupos parlamentarios tenían despachos en número y condición adecuada. Lo mismo o más podría decirse de salas de Comisiones: más que escasas, pequeñas e inadecuadas. Y en cuanto a despacho propio los Diputados, su mención habría parecido un chiste hiriente. La situación era, si cabe, más sangrante en los servicios integrados en la Secretaría General: los funcionarios se veían obligados a realizar su tarea amontonados en pequeños despachos, rodeados de papeles; en fin, en unas condiciones que no favorecían el trabajo bien hecho ni las relaciones personales.

El reglamento de la Cámara era minucioso y complicado, lo que fomentaba la aparición de dudas y problemas procedimentales. A pesar de ello, la institución trabajaba a un ritmo muy intenso, superior al que correspondía a sus medios.

La Secretaría General se había desarrollado como una organización problemática. Junto a las circunstancias materiales ya advertidas, consistía en un personal de origen diverso, procedentes algunos de la antigua Diputación provincial, otros designados o contratados más recientemente, acaso no siempre con arreglo a pruebas objetivas y, desde luego, sin un plan unitario y a largo plazo. Abundaban situaciones administrativas heterogéneas, los nombramientos provisionales y, en general, la falta de claridad. Todo ello en vez de contribuir a crear, en el buen sentido de la palabra, un espíritu de institución, fomentaba las rivalidades y disputas.

Pero junto a lo negativo, no sería justo olvidar lo positivo: el apoyo que recibí de numerosos miembros de la Asamblea y, en especial, de su Mesa; el decidido esfuerzo de los anteriores para arraigar una Comunidad Autónoma novedosa, como la madrileña, carente del pedigrí histórico de otras, pero pieza clave del nuevo Estado democrático y autonómico; la entrega y afán de superación de sus empleados, aun en un medio difícil.

III. LO QUE HICE O QUISE HACER

No sé si es mucho o poco lo que hice. La verdad es que el ritmo apremiante del trabajo cotidiano, unido a las circunstancias expuestas, tampoco daba mucho respiro como para planear reformas y mejoras. El Secretario General apenas contaba con auxiliares directos en su trabajo. Recuerdo que casi antes de concluir la ejecución de los acuerdos de la Mesa semanal, había que empezar a preparar los temas de la siguiente.

En todo caso, sí quisiera decir que bajo ese espíritu de lealtad y profesionalidad al que antes me refería, y en la pequeña medida de mis facultades, intenté una separación nítida y clara entre la dimensión política de la Asamblea, sin duda la más importante, y la administrativa, cualitativamente inferior, pero no por ello menos real e imprescindible. El enfrentamiento político que tan comprensible y necesario es en los órganos políticos, como el pleno y las comisiones, debía estar ausente en los órganos de gobierno, como la Mesa, y en la Secretaría General. Y ello como medio de salvar precisamente la preeminencia de la faceta política. Pues sin una infraestructura sólida y profesional, alejada de móviles partidistas, la institución política puede carecer de la base que le permita encarar con seguridad sus responsabilidades constitucionales.

Por eso busqué implantar un régimen de transparencia, que ahuyentase los temores de utilización partidista de los órganos administrativos: por ejemplo, toda la documentación ingresada en el registro debía quedar inmediatamente a disposición de los miembros de la Mesa y los funcionarios afectados fueron instruidos en la necesidad de hacerlo sin demora y por los cauces oficiales. Junto a lo anterior, la plena disponibilidad del Secretario General para los miembros de la Mesa, Portavoces y Diputados en general.

En el plano legal se procuró una aplicación objetiva del Reglamento de la Cámara y demás legislación aplicable (Constitución, Estatuto de Autonomía, etc.). Recuerdo como caso singular el de dos tránsfugas que abandonaron el grupo en el que habían sido elegidos, lo que trajo consigo la creación del grupo Mixto, hasta entonces inédito, la decisión sobre los servicios y financiación que el mismo debía disfrutar con cargo a la Cámara y la redistribución de puestos en Comisiones. Fue uno de esos casos no previstos directamente por las leyes y en los que el jurista parlamentario tiene que esforzarse en salvar, en medio de muchos requerimientos contrapuestos, lo que más importa, a saber: los principios de un Parlamento libre. O sea, que por encima de otras consideraciones, sin duda muy razonables y hasta compartidas por el profesional, prima el hecho de estar integrado el Parlamento por Diputados libres, no ligados por mandato imperativo, como por lo demás ha proclamado el Tribunal Constitucional. La decisión que propuso la Secretaría General fue asumida por la Mesa, no sin algunas renuencias de algunos sectores que veían en la misma una suerte de fomento de este tipo de prácticas. Fue incluso recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional por los dos Diputados incorporados al Grupo Mixto y eso que no podía decirse que quedasen mal parados. Pero fue satis-

factorio que tiempo después el Tribunal Constitucional respaldase la constitucionalidad y prudencia de la medida adoptada.

Me habría gustado reformar el sistema de Comisiones, pues su número era sin duda excesivo, lo que se traducía en un solapamiento entre las competencias de unas y otras y una sensación de confusión que no contribuía ni al buen funcionamiento ni a la mejor imagen de la Asamblea. Como es sabido, este sistema fue una secuela del sistema de dietas un tanto ingenuamente implantado para la retribución de los parlamentarios autonómicos. Sin embargo, el tiempo no parecía maduro para ese cambio y me quedé con la frustración de no coadyuvar en la implantación de un sistema más realista tanto de Comisiones como de retribuciones de los Diputados. Me alegró mucho cuando años después conocí por los medios de comunicación que se había aprobado un marco retributivo desligado de esos avatares.

En el plano de las infraestructuras se procuró dar una solución de urgencia a las apremiantes necesidades que se padecían, tales como despachos para los grupos parlamentarios. La zona en que se encontraba la Asamblea dificultaba en extremo encontrar locales apropiados, por lo que hubo que contentarse con unos relativamente alejados, pero, eso sí, modernos y confortables. También debió encontrarse una solución de urgencia para los despachos de los miembros de la Mesa y los Portavoces de los Grupos, que forzosamente tenían que estar en lugar más cercano. Algo parecido ocurrió con las necesidades de organismos dependientes de la Asamblea, como el Consejo Asesor de RTVE. Como se ve, no quedó más remedio que una política de parches, pues soluciones tan precarias mitigaban los problemas pero inmediatamente abrían otros, como la dificultad de controlar tanto espacio disperso y su costo. Por eso, desde el primer momento, la Mesa fue consciente de que había que buscar una solución completa y ello pasaba por hacerse con una sede propia, del tamaño adecuado. A tal efecto se barajaron diversas hipótesis y, sobre todo, se hizo una cuantificación de los metros cuadrados que esa meta suponía. Se puso en marcha el proceso que años después fructificaría en la magnífica realidad arquitectónica de la que hoy dispone la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

En el plano del personal se introdujeron algunas medidas que, aunque en mi opinión pudieron quedarse cortas, debían suponer una mejora en la situación existente. Tal fue el caso de acabar con las situaciones provisionales, aclarando y estabilizando el estatuto de diversos empleados; la definición más clara de las responsabilidades respectivas de los letrados y de los servicios económicos para así evitar situaciones enojosas; la determinación de los complementos que debían corresponder a los puestos de trabajo, con una mejora neta respecto a la situación anterior; la determinación de las formas de ingreso en la función pública parlamentaria y la convocatoria de pruebas selectivas al amparo de estas previsiones. En estos aspectos, especialmente en el último, mi esfuerzo estuvo dirigido a lograr una Administración profesionalizada, moderna y competente y, por supuesto, obediente a las exigencias constitucionales de mérito y capacidad.

También recuerdo que hubo que habilitar en comisión de servicios a funcionarios de otros organismos estatales para atender nuevas funciones de la Asamblea, como el control presupuestario.

IV. PANORAMA A LA SALIDA

Tuve que dimitir como Secretario General. Ello ocurrió, si la memoria no me falla, en diciembre de 1989. La situación interna de la Asamblea y, consiguientemente, del Gobierno de la Comunidad se había venido tensando en los últimos meses como consecuencia de la crisis de grupo del CDS, que en los primeros años de la legislatura parecía respetar al partido en el poder, pero que después se deslizó (al menos parte de sus miembros) hacia la oposición. La lucha política por el mantenimiento u obtención del poder se desarrolló con toda su crudeza y hasta reflejóse en aspectos impropios. Cualquier propuesta o decisión administrativa era examinada y juzgada por su posible repercusión en el plano político, a mi juicio sobrevalorando las posibilidades reales de influencia de lo primero sobre lo segundo.

La verdad es que semejante tesitura me enseñó cuán lejos estamos, o estábamos entonces, en la cultura del Estado de Derecho. Pues una formación de este tipo pasa por deslindar claramente la contienda política del trabajo de los funcionarios, cada uno con su finalidad y con sus mecanismos de control y responsabilidad, pero sin interferirse mutuamente. Dentro de ese espíritu y como profesional admito mis posibles errores y la exigencia de la correspondiente responsabilidad. Pero ello debe hacerse a través de los cauces apropiados, y no utilizando como arma arrojadiza la propuesta de un Secretario General. Y menos haciéndolo con unas imputaciones hirientes en un debate público, en que el afectado carecía de toda posibilidad de defenderse y esclarecer la verdad. Creo que no hay actitud más lejana de la ética democrática, tan contraria al vituperio gratuito y a las situaciones de indefensión. Como afectado, pero también como español y demócrata, recuerdo con envidia el caso en que la primera ministra británica salió a defender en un debate de la Cámara de los Comunes a un funcionario que había sido criticado por un miembro de la Cámara.

El caso vale como botón de muestra de unos problemas pendientes de nuestra función pública, que es el aplastante dominio de la política sobre la administración. Y ello en cohabitación paradójica con una de las carencias más inexplicables: cauces de fiscalización y control del trabajo de todo funcionario público, pero dentro de los parámetros de objetividad y profesionalidad que deben presidir un enjuiciamiento semejante.

En todo caso, la experiencia humana y profesional resultó positiva. Hoy día me congratulo de que la Asamblea de Madrid se haya desarrollado hasta hacerse con una personalidad y espacio político propio y presente una realidad que antes habríamos envidiado verdaderamente.

Gregorio Valero Jordana *

La Secretaría General de la Asamblea de Madrid (1990-1992)

A la memoria de Cristina Álvarez, funcionaria de la Asamblea

Me correspondió, y el término describe perfectamente la realidad, ser Secretario General de la Asamblea de Madrid durante un breve período: del 19 de septiembre de 1990 al 8 de abril de 1992, que discurrió desde el final de la segunda legislatura (junio 1987-1991) hasta el comienzo de la tercera (junio 1991-1995), bajo la Presidencia, respectivamente, de Rosa Posada Chapado y Pedro Díez Olazábal.

Aunque haya sido el Secretario General de duración más breve en el cargo de entre los que hasta ahora ha tenido la Asamblea de Madrid, fui el primero en haber trabajado previamente durante varios años, más de cinco, como Letrado de la Cámara. Se me permitirá, por lo tanto, dedicar algunas líneas a esa primera época, que comenzó sólo dos años después de la constitución inicial de la Asamblea.

Mi llegada al Caserón de San Bernardo en julio de 1985 se debió a la iniciativa que la Administración del Estado tuvo de fomentar el traspaso voluntario de un cierto número de funcionarios a las Comunidades Autónomas, y al interés que Ramón Espinar Gallego, primer Presidente de la Asamblea, prestó a mi candidatura. Como es habitual, aunque procedía del Ministerio de Agricultura, no se me adscribió a dicha Comisión, sino que se me envió a la de Presupuestos y Hacienda, que, en la I Legislatura, llevaba una vida relativamente plácida, en buena parte debido a la mayoría absoluta que el PSOE había obtenido en las elecciones de 1983. Ello me permitió ir entrando progresivamente en contacto con mi nuevo trabajo.

Puesto que cada Letrado tenía que llevar varias Comisiones, mi adscripción a Presupuestos fue completada con la de Educación y Cultura y

* Secretario General de la Asamblea de Madrid entre el 19 de septiembre de 1990 y el 8 de abril de 1992. Miembro del Servicio Jurídico de la Comisión Europea. Letrado en servicios especiales de la Asamblea de Madrid.

la de Seguridad Ciudadana (creada tras el incendio de la discoteca en la calle Alcalá). Posteriormente, conforme ganaba en antigüedad, fui cambiando algunas de estas Comisiones y pasé, en diversos momentos, por las de Política Territorial, Asuntos Europeos, y Medio Ambiente. Si no recuerdo mal, el hecho de ser el de menor edad motivó, en determinado momento, mi adscripción a las Comisiones de Igualdad de la Mujer y de la Juventud. Además, a partir de 1986, me convertí en el Director de la naciente Biblioteca de la Asamblea.

La I Legislatura fue básicamente un período de constitución y rodaje en el que los Diputados y Grupos iban familiarizándose progresivamente con el funcionamiento de la Asamblea y con los diferentes procedimientos e iniciativas parlamentarias. La actividad legislativa fue básicamente de carácter fundador, adoptándose las principales leyes institucionales, la tramitación de la mayoría de las cuales dependía de la Comisión de Presidencia, a la que José Maldonado Samper estaba adscrito como Letrado.

Mis dos años de trabajo durante esa I Legislatura consistió en la tramitación de los Presupuestos de 1986 y 1987, en la colaboración en algunos procedimientos legislativos relacionados con la ordenación del territorio, así como en el seguimiento de las Comisiones a las que estaba adscrito, cuyas reuniones normalmente tenían como orden del día la comparecencia del Consejero o alto cargo correspondiente. Merecen ser destacadas, por su originalidad en la práctica parlamentaria española, las comparecencias anuales de los Consejeros y altos cargos para explicar el proyecto de Presupuesto de sus Consejerías y organismos.

En lo que se refiere a la emisión de informes escritos, la tarea consistía básicamente en las consultas provenientes de la Mesa de la Asamblea y relativas, en su mayor parte, a dudas sobre la admisibilidad de determinadas iniciativas de Diputados y Grupos. La línea conductora de mis informes fue favorecer el debate parlamentario y evitar que la Mesa se excediera en sus atribuciones de admisión a trámite, interpretación que el Tribunal Constitucional ha confirmado en repetidas ocasiones, la primera de ellas en su Sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, contra un acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha relativo a una solicitud de información y la más reciente en su Sentencia 177/2002, de 14 de octubre, contra dos acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados referentes a ciertas solicitudes de comparecencia de Presidentes de empresas públicas privatizadas.

Una parte de mi tiempo la empleé en relanzar la Biblioteca, que partía prácticamente de cero, y en establecer contactos con los otros Parlamentos autonómicos con el fin de comparar la evolución de las distintas prácticas parlamentarias. Por razones personales, los contactos fueron más intensos con los Parlamentos vasco (especialmente con su Letrado Javier Blanco) y catalán y con las Cortes de Aragón y la Asamblea de Murcia.

El inicio de la II Legislatura no introdujo cambios importantes en mis tareas como Letrado, aunque la nueva composición de la Asamblea, con la aparición del CDS y la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE, hizo que el trabajo de la Comisión de Presupuestos ganara en importancia y

dificultad. Prueba de ello fue una tramitación del proyecto de Presupuestos para 1988 llena de novedades. Por primera vez, la oposición consiguió que sus enmiendas fueran adoptadas y cambiar así un cierto número de partidas presupuestarias. Ciertos fallos en la redacción de las cerca de mil enmiendas, para cuyo examen previo no había nunca más de un día, condujeron a la aprobación de un Presupuesto desajustado, problema que se resolvió semanas después mediante un procedimiento (decisión del Consejo de Gobierno previo informe de la Comisión de Presupuestos) incluido en la propia Ley.

Como consecuencia de dicha experiencia, la tramitación de los Presupuestos de los ejercicios siguientes fue mejorada sustancialmente, bajo la dirección de Gabriel Usera González, el Presidente de la Comisión, mediante la adopción de enmiendas-tipo, un mayor control en la fase de admisión de enmiendas, y el debate únicamente de las enmiendas de creación o aumento de partidas, con el consiguiente decaimiento o aprobación de las correspondientes enmiendas de supresión o minoración de partidas. Sin embargo, mi consejo de que no se aceptaran las enmiendas parciales que consistían en el rechazo de toda una Sección no fue aceptado y se siguieron produciendo ciertas situaciones peculiares, más propias de un debate de totalidad.

Además, la oposición fue introduciendo en cada Ley de Presupuestos una mayor intervención de la Asamblea en las decisiones relativas a la ejecución y modificación del Presupuesto. Fruto de una de esas disposiciones fue la creación en la Asamblea de la Oficina de Control Presupuestario, que tenía como finalidad suministrar información a los Diputados sobre el estado de ejecución del Presupuesto de la Comunidad.

En 1988 representé a la Asamblea en el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Nación contra la modificación de las retribuciones del personal de la Comunidad aprobada en la Ley de Presupuestos para 1988 (asunto 544/1988). Años después, y gracias a Internet, leo la sentencia estimatoria del recurso que, con fecha 22 de mayo de 1997, el Tribunal Constitucional dictó en este asunto. La sentencia confirma una jurisprudencia que ya apuntaba en 1987 y a la que yo había hecho referencia cuando las disposiciones, luego recurridas, se debatieron en la Comisión de Presupuestos.

La crispación política de la II Legislatura fue incrementándose en 1989, primero con la moción de reprobación del Consejero Eduardo Mangada en abril, luego con la moción de censura en junio, para terminar con el debate sobre orientación política general en noviembre. Todo ello salpicado con los primeros episodios de transfuguismo político en la Asamblea de Madrid. El año 1989 fue en la Cámara un año duro. Los debates produjeron un aumento del número de consultas a los Letrados sobre cuestiones que incidían directamente en la configuración del «régimen político» de la Comunidad. Recuerdo, con cierta amargura, que en algunas ocasiones, el debate político fue injustamente crítico con los Letrados de la Cámara.

El cierre de esa evolución de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo madrileños sería la adopción, en mayo de 1990, de la Ley reguladora

de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad. En un informe de mayo de 1989, yo había concluido que dicha facultad sólo se podía reconocer mediante la previa reforma del Estatuto. Veremos más adelante cómo la adopción de esta ley produjo unos efectos imprevistos.

Entretanto, el Consejo de Gobierno retiró, a principios de noviembre de 1989, el proyecto de ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad, sobre el que la Comisión de Presupuestos y Hacienda había adoptado un Dictamen que introducía importantes cambios en el texto presentado en 1988 por el ejecutivo.

En aquella época, tuve la fortuna de hacer una interrupción en el trabajo. Mi boda en Sevilla el 9 de diciembre de 1989 me permitió distanciarme del ambiente tenso de la Asamblea. El regreso a la rutina laboral coincidió con mi traslado al edificio de Amaniel, donde continúe sumergido entre las cuestiones presupuestarias, incluida la tramitación de los Presupuestos de 1990, y mi creciente interés por el Derecho comunitario, con el que había reiniciado mis contactos en 1987. También fue el momento en que, por primera vez, fui adscrito a una Comisión de Investigación: la constituida sobre el ACTUR-Tres Cantos, donde enseguida se evidenciaron las numerosas limitaciones con que dichas Comisiones debían funcionar cuando se creaban en el seno de un Parlamento autonómico.

Sin embargo, la tranquilidad es siempre un estado transitorio. La dimisión, en pocos meses, de mis dos predecesores en el cargo de Secretario General terminó con mi inesperado nombramiento para el puesto el 17 de septiembre de 1990. A petición mía, la Presidenta propuso a la Mesa de la Cámara el nombramiento como Director de Gestión Parlamentaria y Comisiones de Alfonso Arévalo Gutiérrez.

Mi primera prioridad respecto a la Administración de la Cámara fue cubrir las plazas vacantes y especialmente las existentes en el Cuerpo de Letrados. Desgraciadamente la primera oposición se celebró con excesiva rapidez y el resultado fue que las dos plazas quedaron vacantes. Una segunda convocatoria, publicada inmediatamente, permitió cubrir una plaza y constituir una lista de opositores, que habían aprobado algún ejercicio, para su nombramiento como Letrados interinos. Mi segunda experiencia como miembro de Tribunales de oposiciones (la primera había sido en el Ministerio de Agricultura) me reafirmó en mi convicción de lo inadecuado de este sistema de selección de personal, que obliga a los Licenciados a aprender de memoria varios centenares de temas sobre cuestiones dispares, que, en muchas ocasiones, no aplicarán nunca en su trabajo. Eché muchas veces en falta que la Administración no dispusiera de un sistema de Academias, donde poder seleccionar el personal.

Entretanto, los cuatro Letrados con los que contaba la Asamblea duplicamos nuestros esfuerzos para cubrir el trabajo parlamentario y administrativo. La situación de penuria de personal aconsejó que me hiciera cargo, de nuevo, de la Comisión de Medio Ambiente, lo que me permitió acompañar en 1991 la tramitación de dos futuras leyes: la de protección de la fauna y flora sil-

vestres, y la de protección del medio ambiente. Por azares del destino, y diez años después, tuve que volver a examinar esta última ley cuando, ya en el Servicio Jurídico de la Comisión Europea, presenté el recurso contra el Reino de España por la incompleta transposición del Anexo II de la Directiva 85/337/CEE sobre evaluación de impacto ambiental (Sentencia de 13 de junio de 2002, asunto C-474/99). Desgraciadamente, la tramitación de estas leyes se hizo mediante un procedimiento poco acorde con el principio de publicidad que debe regir el debate parlamentario: se negociaba en la ponencia un texto y el informe de la misma era aprobado, sin discusión, como dictamen de la Comisión, que era, a su vez, aprobado sin debate por el Pleno. Mis protestas jurídicas fueron amablemente escuchadas.

Por otra parte, la retirada el 10 de diciembre de 1990 por el Consejo de Gobierno del proyecto de ley de Presupuestos para 1991 (un día antes de la sesión plenaria en la que se iban a debatir las enmiendas a la totalidad presentadas por los Grupos Popular y del CDS), dio lugar a una serie de comparecencias ante el Pleno. La primera, del Consejero de Hacienda, tuvo lugar el 19 de diciembre y fue considerada insuficiente por tres Grupos de la oposición, que exigieron la comparecencia del Presidente de la Comunidad en un nuevo Pleno convocado para el día 26 de diciembre. Este enfrentamiento no hacía sino reproducir un debate que se había repetido numerosas veces a lo largo de los últimos años: si el Consejo de Gobierno podía decidir libremente quién de sus miembros le representaba en un punto determinado del orden del día, aun en el supuesto de que la Cámara hubiera decidido la comparecencia del Presidente de la Comunidad.

La mayoría del trabajo relacionado con las cuestiones administrativas había que dedicarlo a solucionar pequeños problemas de relaciones personales y a intentar poner un cierto orden en la negociación con los sindicatos. Un reducido número de funcionarios que, excediendo las verdaderas funciones sindicales, intentaba patrimonializar la organización de la Asamblea llegó a convocar una huelga salvaje, que fracasó. Comisiones Obreras, el sindicato que más en serio se tomaba la negociación sindical, manifestó su disconformidad con esta escalada de enfrentamientos. El resultado de esas tensiones fue que no se llegaron a debatir algunas cuestiones importantes, como la elaboración de un programa de formación del personal, que se quedó en el tintero a la espera de momentos más tranquilos (que nunca llegaron).

Gran parte de los problemas de la gestión administrativa provenían de la ausencia de una sede definitiva de la Asamblea, con espacio suficiente para que el trabajo de los Diputados y funcionarios se desarrollara de forma conveniente. Gracias a una cesión de uso del Ministerio de Educación, la Asamblea compartía el Caserón de San Bernardo con el Instituto de España y el Consejo Escolar del Estado. En el patio de la calle Amaniel, donde contábamos con un pequeño edificio para los miembros de la Mesa, tenían sus locales diversos organismos, entre los que recuerdo un sector del Conservatorio de Música, la Escuela de Práctica Jurídica y la oficina de becas del Ministerio de Educación. Junto a esta apretura, existía también la situa-

ción contraria de dispersión: dos servicios de la Secretaría General estaban alojados en pisos cercanos y, además, contábamos con otro piso para el Grupo Mixto y el Consejo Asesor de RTVE y una planta de otro edificio para los otros Grupos Parlamentarios. La gestión de todo ello era una fuente innumerable de problemas, a la que los funcionarios de la Cámara y los empleados de los Grupos hacían frente con, lo que todavía hoy me parece, una extraordinaria dosis de paciencia (y resignación). Las dificultades para informatizar en red los servicios eran insuperables o su coste muy elevado.

La situación se complicó cuando, con motivo de unas grietas y de las subsiguientes calas en noviembre de 1990, se descubrió que las vigas de madera del antiguo y anciano edificio no se encontraban en buen estado. Un periódico nacional encontró un título impactante, copiado de una película estadounidense de gran éxito: «esta Asamblea es una ruina». Allí comenzó una serie de obras parciales y apuntalamientos que se prolongaron durante meses, y que obligó a trasladar parte de los archivos y de los fondos de la Biblioteca. A pesar de que prensa señaló que las vigas «respiraron aliviadas», evidentemente el riesgo no había desaparecido y los problemas siguieron surgiendo periódicamente.

Una pausa en mi rutina diaria tuvo lugar con el viaje que hice a Estados Unidos en marzo de 1991, donde fui invitado, gracias a la intermediación de José Luis de María Peña, entonces Letrado Mayor de las Cortes de Castilla y León, por la Secretaría de Estado de ese país para entrar en contacto con el sistema político estadounidense. Fueron dos semanas de reuniones intensas, gratamente compartidas con Luis Aguiló Lucia, Letrado Mayor de las Cortes valencianas, José Antonio García Hernández, Secretario General de la Asamblea de Extremadura, y Manuel Jiménez Abad, Letrado Mayor de las Cortes de Aragón, asesinado por ETA diez años después, en mayo de 2001. El viaje sirvió no sólo para familiarizarnos con el funcionamiento del sistema político estadounidense, de los distintos poderes legislativos y del sistema federal, sino también para comprobar, contra lo que es opinión común, los importantes recursos personales y materiales de la Administración en dicho país.

La proyección hacia el exterior de nuestro trabajo en la Asamblea mejoró gracias al nuevo empuje dado, a mediados de 1991, a la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (entonces de Parlamentos Territoriales), para lo que las Cortes de Aragón se encargaron de organizar una reunión los días 6 y 7 de mayo. A pesar de mi resistencia a ocupar puesto alguno en la Asociación, ya que la iniciativa no había sido bien recibida en determinados sectores de la Asamblea de Madrid y, asimismo, porque el fin próximo de la legislatura no garantizaba mi continuidad en el cargo de Secretario General, los asistentes a la reunión insistieron en que me ocupara de la Presidencia. Éste es otro de los proyectos que no vi madurar, pero que, afortunadamente, ha conseguido salir adelante, con gran éxito, gracias al esfuerzo de otros compañeros, entre los que cabe mencionar a Francesc Pau, Letrado del Parlament de Catalunya y Secretario de la Asociación, cuya sede fue merecidamente fijada en el Parlament.

El final de la II Legislatura se caracterizó por un relativo apaciguamiento del debate legislativo, que permitió la adopción de la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (tras la presentación de un nuevo proyecto), de determinadas leyes medioambientales, algunas ya mencionadas, de la Ley de Carreteras, y de la Ley del Consejo Económico y Social. Al mismo tiempo, aumentó la presentación de proposiciones de ley y hubo una importante proliferación de Comisiones de Investigación, que contaron con el eficaz asesoramiento de Alfonso Arévalo Gutiérrez: a la Comisión ACTUR-Tres Cantos, se añadieron, que yo recuerde, dos sobre el caso Exter y Vitrubio 30.

Una de las cuestiones a las que más tiempo hubo que dedicar a finales de 1990 y principios de 1991 fueron las modificaciones legislativas necesarias para poder celebrar elecciones autonómicas y locales en mayo de 1991, y evitar su deslizamiento hacia el mes de julio. Para alcanzar dicho objetivo hubo que modificar, casi a matacaballo, la Ley orgánica del régimen electoral general (LOREL), el Estatuto de Autonomía de Madrid y su Ley electoral de 1986. Como dijo la prensa, todo un «encaje de bolillos», que, además se vio complicado porque los redactores de la proposición de ley de modificación de la LOREL no tuvieron en cuenta que la Comunidad de Madrid había aprobado una ley habilitando a su Presidente a decidir la disolución de su Asamblea: el texto adelantaba las elecciones de aquellas Comunidades Autónomas cuyas Asambleas no podían ser disueltas anticipadamente por el Presidente. Redacté un informe explicando el problema y dando soluciones. El informe, como era de esperar, llegó a manos de la prensa y, durante algunos días, afortunadamente pocos, los medios se entretuvieron en señalar que el Secretario General de la Asamblea había descubierto un «agujero» jurídico. Como el roto no era difícil de arreglar, una vez superado ese pequeño problema mediante la modificación del proyecto en el Senado, todo se fue desarrollando sin mayores dificultades. La defensa ante el Congreso de la proposición de ley de reforma del Estatuto por la Presidenta de la Asamblea tuvo lugar el 5 de febrero de 1991.

Estas y otras cuestiones fueron discutidas en la reunión, organizada por el Parlament de Catalunya, que los Presidentes y Secretarios Generales/Letrados Mayores de los Parlamentos autonómicos celebraron en Barcelona en febrero de 1991.

No obstante, en términos generales, el cambio de legislatura, de la II a la III, también fue precedido del habitual período de tranquilidad, debido a la preparación y desarrollo de la campaña electoral, que comenzó oficialmente el 10 de mayo de 1991. A pesar de que la II Legislatura terminaba el 9 de junio, los Grupos llegaron al acuerdo de que el período de sesiones se cerrara a finales del mes de abril, con el fin de no perturbar el debate electoral. El último Pleno tuvo lugar el 4 de abril.

El broche inesperado de la Legislatura fue la defensa el 7 de mayo de 1991 ante el Congreso de los Diputados de la proposición de ley, presentada por la Asamblea de Madrid, sobre los beneficios fiscales relacionados con la designación de Madrid como Ciudad Europea de la Cultura para 1992.

La proposición, adoptada en diciembre de 1989, traía su origen de una iniciativa del Grupo Popular de la Asamblea presentada en marzo de 1989, y fue rechazada por el Congreso con el argumento principal de que ya se había adoptado la Ley 30/1990, de 27 de diciembre, sobre el mismo tema (aunque con el reconocimiento de menores beneficios fiscales). La delegación de la Asamblea estuvo finalmente compuesta por Luis Alejandro Cendrero, Consejero de Hacienda, y Gabriel Usera, Presidente de la Comisión de Presupuestos y Hacienda, a los que acompañé al Congreso. El debate recibió escasa atención en los medios de comunicación social.

Los resultados de las elecciones del 26 de mayo de 1991 dieron 47 Diputados al PP, 41 al PSOE y 13 a IU. El CDS desapareció como grupo bisagra entre el PSOE y el PP, volviéndose, en consecuencia, a una estructura de grupos similar a la de la I Legislatura, aunque la mayoría absoluta sólo se consiguió mediante la suma de los escaños del PSOE e IU.

Inmediatamente después de conocerse los resultados, la Asamblea tuvo que acometer una tarea doméstica pero delicada: organizar la distribución de los escaños entre los tres futuros Grupos Parlamentarios. El problema no tenía fácil solución, ya que el número de Diputados había aumentado de 94 a 101 y el plano rectangular y alargado del salón de sesiones no permitía muchas alternativas. El principal problema era trazar una frontera de forma que los Diputados de IU y del PP ocuparan sectores separados. La solución se alcanzó tras un duro debate entre representantes de los futuros Grupos Parlamentarios.

La sesión constitutiva se celebró, de acuerdo con el Decreto de convocatoria de elecciones, el 20 de junio de 1991, jueves, a las doce horas. Con la ayuda de Alfonso Arévalo, había preparado el guión de la sesión con el fin de que la Mesa de edad y la Mesa electa pudieran dirigir la sesión sin dudas ni sobresaltos, que no se produjeron. Recuerdo que algún periódico tildó a la sesión de «acto anodino». Francamente, no sé qué esperaban de una sesión constitutiva.

Bajo la afable dirección del socialista Matías Castejón Núñez, Presidente de edad, al que ayudaron los populares Alberto López Viejo y Pedro Luis Calvo Poch, Pedro Díaz Olazábal fue elegido Presidente con los votos del PSOE e IU, mientras el PP votaba por su candidato, Luis Eduardo Cortés Muñoz. Las votaciones subsiguientes para los demás miembros de la Mesa se produjeron conforme a esa pauta, que reflejaba el acuerdo que el PSOE e IU habían alcanzado. El Reglamento establecía que la votación de los tres Vicepresidentes se debía hacer de forma conjunta, mientras que la elección de los Secretarios exigía dos votaciones: una conjunta para los dos primeros y otra separada para el tercero. El resultado fue dos Vicepresidentes (segundo y tercero) y un Secretario (el primero) del PSOE, el Vicepresidente primero y el Secretario segundo del PP, y el Secretario tercero de IU. Dicho resultado, que daba al Grupo Popular, primer Grupo Parlamentario, sólo dos puestos de los siete de la Mesa, produjo ya las primeras tensiones.

Alguien consideró que la tensión política era razón suficiente para pasar de las palabras a la violación del orden público: durante la noche del 24

de junio un incendio provocado destruyó parcialmente los locales del Grupo de Izquierda Unida. Aunque los daños materiales fueron poco importantes y afortunadamente no hubo heridos, los hechos demostraron que, trece años después de la aprobación de la Constitución, había todavía grupos dispuestos a utilizar la violencia como arma política. El suceso demostró, además, la necesidad de encontrar una sede definitiva para la Asamblea y terminar con la dispersión y estrechez de los distintos locales que ocupábamos.

La III Legislatura continuó la fuerte confrontación política que había caracterizado a la II, con la diferencia de tener, en aquellos primeros momentos, una naturaleza bipolar. Aunque no recuerdo el resultado final de la discusión, la distribución de las Presidencias de las Comisiones, que se constituyeron el 9 de julio, fue uno de los puntos de fricción. La sesión de investidura, que tuvo lugar los días 10 y 11 de julio, fue la segunda ocasión tras la sesión constitutiva.

La tercera se produjo inmediatamente con la designación de los cinco Senadores que le correspondían a la Comunidad. Con el voto en contra de los miembros populares de la Mesa, ésta decidió proponer al Pleno que los Grupos Popular y Socialista tuvieran dos Senadores cada uno y que el quinto fuera de IU. La designación se realizó en el Pleno de 16 de julio, el último de este primer período de sesiones, en el que, además de ciertas proposiciones de ley a las que luego haré referencia, se nombró a los miembros de la Diputación Permanente y se crearon de nuevo las Comisiones Permanentes no legislativas de Seguridad Ciudadana, Desarrollo Estatutario (de Reforma del Estatuto en la anterior Legislatura), Vigilancia de las Contrataciones y Asuntos Europeos.

El 31 de julio de 1991 el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea presentó recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra dichas decisiones de la Mesa y del Pleno por considerar que las mismas no habían aplicado la fórmula proporcional d'Hondt, que hubiese dado al Grupo Popular un tercer Senador. La sensibilidad del tema y la sobrecarga de trabajo de los otros Letrados me llevó a hacerme cargo personalmente del asunto. El recurso fue rápidamente resuelto por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia 4/1992, del 13 de enero, desestimatoria del recurso por considerar que la Asamblea de Madrid no estaba constitucional ni legalmente obligada a la utilización de la regla d'Hondt y podía utilizar cualquier fórmula siempre que fuera proporcional.

A la vuelta del verano, concretamente el 11 de septiembre, la Mesa y los Portavoces fueron recibidos en audiencia por el Rey. Mi asistencia, en principio no prevista por el servicio de protocolo de la Asamblea, fue decidida en el último momento.

Sin poder entrar en detalles, limitación que el deber de reserva todavía me impone, recuerdo que las reuniones de la Mesa, y especialmente de la Junta de Portavoces, del comienzo de esta Legislatura eran normalmente más largas y tensas que las de la precedente. Siguiendo la práctica de las Legislaturas anteriores, las reuniones se celebraban, en principio, todos los martes.

La actividad legislativa de esos primeros meses fue escasa y, en buena parte, dirigida a modificar ciertas leyes con el fin de dar cumplimiento al pacto de investidura entre el PSOE e IU. Así se modificaron, mediante aprobación de las proposiciones de ley presentadas por IU, las leyes del Ente Público «Radio Televisión Madrid» y del Consejo Asesor de RTVE» con el fin de contar con una Presidencia estable del Consejo de Administración del Ente Público, cargo para el que fue elegido el Diputado José Antonio Moral Santín, reducir la mayoría necesaria para cesar al Director General y permitir que fuera la Asamblea la que fijara el número de miembros de ambos Consejos y su elección por mayoría absoluta. La modificación de la Ley del Ente Público se hizo mediante tres leyes separadas pero adoptadas simultáneamente, con escaso respeto de las reglas de técnica legislativa.

La Ley de Presupuestos para 1991, cuyo proyecto se había retirado en diciembre de 1990, fue aprobada en diciembre de 1991, al final del ejercicio, con el tiempo justo de evitar una serie de complicaciones contables. La Ley de Presupuestos para 1992, séptima de las leyes de este tipo que me correspondió tramitar en la Asamblea durante mis casi siete años de trabajo en la misma, fue promulgada el 30 de abril y publicada en mayo. En aquellos momentos yo ya estaba siendo testigo del verdor de la primavera en Luxemburgo y mi familia, aumentada con el nacimiento de mi primer hijo Ignacio, se había instalado provisionalmente en Sevilla.

Mi despedida de la Asamblea de Madrid en abril me permitió ver la finalización de los trabajos de la Comisión de Investigación sobre la compra de terrenos por RENFE en San Sebastián de los Reyes y Alcobendas, creada en diciembre de 1991 y a la que Alfonso Arévalo fue adscrito como Letrado. El dictamen de la Comisión, elaborado tras más de veinte reuniones y que concluía señalando la no participación de empleados o autoridades de la Comunidad de Madrid en dichas operaciones, quedó aprobado en el Pleno del 12 de marzo de 1992.

Sobre las cuestiones administrativas, estos primeros meses de esta III Legislatura se centraron en dos cuestiones: establecer un acuerdo estable con los sindicatos e impulsar la búsqueda de una sede definitiva. Para lo primero, se alcanzó, por vez primera, un acuerdo en el otoño/invierno de 1991, dirigido a terminar con el goteo de reuniones de negociación sobre temas menores y sin calendario alguno. Desgraciadamente, una vez alcanzado el acuerdo, su firma por los sindicatos se retrasó por razones mal explicadas. El recurrente problema de la sede recibió un fuerte impulso del Presidente de la Asamblea, con un primer debate con el Ministerio de Justicia sobre la posibilidad de que la Asamblea se mudara al palacio de Parcent, tras abandonarse la idea del traslado al antiguo hospital de Maudes, sede de la Consejería de Política Territorial. Cuando dejé el puesto de Secretario General, la búsqueda de edificio no había hecho sino comenzar: la Asamblea tendría que esperar todavía seis años para poder disfrutar de una sede definitiva.

Estas breves e inconexas, y seguramente incompletas, «memorias» no pueden cerrarse sin un capítulo de agradecimientos para aquellos compañeros y amigos que me ayudaron en mi trabajo en la Asamblea.

Los primeros recuerdos son para José Maldonado Samper y Fernando Álvarez de Miranda, los dos Letrados que me recibieron afablemente y con los que compartí despacho y preocupaciones durante varios años. El grupo de Letrados adscritos a Comisiones se completaría, en los años sucesivos y tras la partida de Fernando como Embajador a El Salvador, con la promoción interna de Fermín Vigón Sánchez, también procedente de la antigua Diputación Provincial de Madrid. La apertura hacia el exterior tardó en producirse, pero cuando tuvo lugar a principios de 1990, fue para recibir el importante refuerzo de Alfonso Arévalo Gutiérrez, del que ya he hablado.

En mi trabajo de Letrado tuve siempre el apoyo de Cristina Álvarez, fallecida prematuramente, de Águeda Rey, y de Montserrat Legido, quien me acompañó en mi breve «destierro» a principios de 1990 al edificio de la calle Amaniel. Paloma Dorado, la única secretaria adscrita al Secretario General de forma permanente, fue una eficaz colaboradora, siempre dispuesta a hacer frente a las numerosas sorpresas de la Casa.

El grupo fundador de la Biblioteca de la Asamblea, que tanto padeció la decrepitud del Caserón de San Bernardo, tuvo (y sigue teniendo) como pilar a Eduardo González-Santander y fue posteriormente reforzado con Francisco Ciudad Cantero. Gracias a ellos la Biblioteca se convirtió en un lugar donde poder trabajar con calma. Entre las taquígrafas de la Asamblea, recordaré a María del Carmen Fernández Esteras, eficiente, y casi permanente, Jefa de Sección en funciones del Diario de Sesiones.

El hecho de no mencionar a otros antiguos compañeros y amigos no se debe a que hayan caído en el olvido, sino a la simple obligación de ser breve. Cuento con su comprensión. A todos ellos mil gracias.

A mis Presidentes (de Cámara y de Comisiones) y a los demás Diputados, también mi agradecimiento por la paciencia que mostraron con este Letrado y Secretario General, que, de vez en cuando, les recordaba los límites que el Derecho impone (o que no impone) a la actividad política, así como los precedentes que, paulatinamente, iban constituyendo la práctica parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

José Joaquín Mollinedo Chocano *

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 Leguina [1], 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 constatarse 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 mandato [2]. 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 posteriores [3].

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 estatuaria 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 aquélla 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 impropiamente 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 cuento 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.

Pablo García Mexía *

Mi experiencia como Secretario General de la Asamblea de Madrid (1997-2000)

Llegué por primera vez a la Asamblea de Madrid en una mañana de marzo de 1997. Por aquel entonces, la sede de la Casa se hallaba aún en el venerable Caserón de San Bernardo. El edificio se compartía con la Universidad Complutense, el Instituto de España y algunas otras instituciones cuyo nombre francamente no recuerdo. Entré en el recinto como casi siempre cada mañana desde aquel día, a través del amplio patio arbolado, tan madrileño, que daba a la calle de Amaniel. Es muy probable que un entorno bien parecido fuera el que vio morir a Daoiz y a Velarde, y a tantos otros innominados defensores de Madrid en aquel Dos de Mayo de 1808. ¿Será casual que la gran fiesta de nuestra Comunidad se celebre precisamente cada dos de mayo?

No me crucé aquella mañana con ninguno de los muchos gatos del patio. Tampoco me saludó alguna de las ancianas que solían cobijarse en las sombras de sus frondosos árboles. Tras subir las escaleras que conducían al vestíbulo, sería difícil olvidarlo, topé con un ya bien veterano Guardia Civil, tocado por supuesto del tricornio e impecablemente uniformado. Comenzaba a darme cuenta de que había sido nombrado Secretario General de la Asamblea.

Poco después, tras unas horas en el que sería mi nuevo despacho, tomaría posesión. El acto fue vistoso, y desde luego para mí deslumbrante. Con apenas treinta y dos años, me enfrentaba de lleno al que suponía el mayor reto profesional de mi vida: el de convertirme en cabeza de la organización administrativa que habría de hacer realidad los proyectos y designios de la Presidencia y de la Mesa de la Cámara. El de desempeñar las funciones de último responsable de un entramado destinado a asegurar que la Asamblea dispusiera siempre de mujeres y hombres preparados para servirles en óptimas condiciones, y de los recursos financieros precisos para todo ello.

Apenas un día después, tuve ya ocasión de comprobar la magnitud del reto. En especial, porque se me vino literalmente encima el peso de la res-

* Secretario General de la Asamblea de Madrid entre el 11 de marzo de 1997 y el 3 de julio de 2000. Letrado de las Cortes Generales.

ponsabilidad que ello suponía. Recién concluidas las reuniones de Mesa y Portavoces, primeras por cierto a que asistía, me asaltó lo que me pareció una auténtica jauría de periodistas: no había luz en el edificio de Grupos de la Asamblea, nos la había cortado, por falta de pago, la compañía de electricidad. Un inciso: por entonces, en efecto, la Asamblea no tenía una sola sede. Tenía nada menos que tres: la que denominábamos «metrópoli», compartida a su vez, como hemos visto, con otras varias instituciones; la que denominábamos «colonias», un local arrendado de la propia calle de San Bernardo, que albergaba la digamos «faceta económico-administrativa» de la Secretaría General; y el mencionado edificio de Grupos, en realidad varias oficinas, también arrendadas, que servían de desigualmente confortable acomodo a los Grupos Parlamentarios. En una palabra, una distribución prácticamente «archipelágica».

Sorteé como pude el envite periodístico. Conseguimos que casi de inmediato se restableciera la electricidad. Y escuché de algún cualificado portavoz parlamentario que aquél era «el Parlamento de la señorita Pepis». ¡Menudo aterrizaje! Estaba en la Asamblea de «hoz y coz».

Desde el primer momento conté con el concurso de todos los funcionarios de la Cámara. Desde Ujieres hasta Letrados. Y con mayor o menor ilusión: era inevitable, el personal de la Casa venía pasando por una etapa ciertamente soliviantada, que terminó por dividirlo en la práctica en dos. Con todo realismo: ésa era la situación de los recursos humanos a mi llegada, al menos de algunos de sus Cuerpos más significados.

Comenzamos, pues, a trabajar. En el ámbito parlamentario, y no era poco, el trabajo consistía básicamente en atender las exigencias cotidianas de funcionamiento de los órganos de la Cámara: Mesa, Junta de Portavoces, Pleno y Comisiones. Desde este punto de vista, la organización administrativa que me encontré estaba muy perfeccionada. Yo solía decir entonces que era «un auténtico reloj». Gracias a dos cosas: primera, la excelente calidad y admirable entrega de su personal; segunda, la labor de mis antecesores en ese área, que había conseguido estandarizar casi hasta el mínimo detalle los procedimientos parlamentarios, y sus consiguientes trámites.

Pese a todo, el área parlamentaria hubo de hacer frente durante mi etapa en la Asamblea a retos tan significativos como la reforma del Estatuto de Autonomía, culminada en 1998.

Los desafíos de mayor envergadura vinieron, no obstante, de la mano del área administrativa de la Casa. El más importante de todos ellos fue sin duda el cambio de sede. Fue preciso transplantar la ubicación de la Asamblea desde San Bernardo a la Plaza de su mismo nombre en Madrid-Sur, sin paralizar su funcionamiento. Antes, era necesario rematar las labores de construcción del edificio principal de la nueva sede, y construir desde cero un edificio anejo destinado a albergar a los Grupos Parlamentarios.

A mi llegada, las obras del nuevo edificio principal se hallaban bastante avanzadas. Estaba ya en pie la estructura y progresaban a ritmo satisfactorio los acondicionamientos. Especialmente trabajosa fue la configuración del atrio, con su gigantesco muro-cortina, y el Salón de Plenos, verdadero cora-

zón de la nueva vida del Parlamento. No sin tiras y aflojas (múltiples), y en permanente pugna con un contratista tan serio y eficaz como hábil a la hora de mimar su cuenta de resultados, los trabajos culminaban entre principios y mediados de 1998.

El edificio de Grupos Parlamentarios fue «otro cantar». No existía ni siquiera en la imaginación de Mesa y Grupos a mi llegada, como quiera que la idea original era acomodar todos los órganos de la Cámara, incluyendo a los Grupos Parlamentarios, en el edificio principal. El tiempo se encargó de revelar, sin embargo, que, antes de su inauguración, el edificio principal era ya pequeño, por lo que se decidió urbanizar con destino a los Grupos el solar contiguo. A partir de aquí, casi todo fue un récord. Tras el oportuno reparto de áreas sobre plano, la remoción de tierras y cimentación daba comienzo en enero de 1998. Para la primavera estaba levantada la estructura (seis plantas en vuelo más dos bajo suelo). En verano se trabajaba ya en remates. A fines de septiembre comenzaba a ocuparse por dos de los tres Grupos de la Asamblea.

El día 28 de septiembre de 1998, el Príncipe de Asturias visitaba las instalaciones de la nueva sede de la Asamblea, que quedaba así solemnemente inaugurada. Por fin el Parlamento de la Comunidad de Madrid disponía de una sede acorde a su dignidad institucional, y conforme a las múltiples y altas funciones que desempeñaba ya entonces y en el futuro habría de desarrollar.

La segunda gran faceta administrativa que fue preciso apuntalar era sin duda la de los recursos humanos. Por una parte, durante mi estancia en la Asamblea fue necesario incrementar sustancialmente el número de personas al servicio de la Cámara. Para explicarlo, basta consignar que entre 1997 y 2000 el Presupuesto de la Comunidad, de la mano de la asunción por ésta de competencias como la educación o las políticas activas de empleo, había aumentado su presupuesto de unos 700.000 millones de pesetas, a alrededor de un billón y medio. Así, de 90 funcionarios en 1997, se había pasado en 2000 a poco menos de 150: la gran carga de trabajo que había acompañado a las nuevas competencias de la Comunidad lo hacía inexorable.

Por otro lado, procuramos hacer frente a los importantes retos hasta aquí narrados con una estructura nueva de la Secretaría General, basada en dos grandes principios: la diversificación de funciones, mayor que la hasta entonces existente, que se tradujo en la creación de unidades administrativas nuevas (análisis y documentación, gobierno interior, informática y desarrollo tecnológico), diseñadas para desconcentrar las tareas, incrementar la eficacia y fomentar la especialización en la resolución de los problemas; y la flexibilización del régimen de provisión de puestos directivos, de manera que miembros de cualquiera de los dos Cuerpos de vocación directiva en la Asamblea (Letrados y Técnicos Superiores) pudieran acceder a cualquiera de aquéllos, terminando con la reserva de ciertos puestos a unos y otros, y favoreciendo de este modo las legítimas expectativas de promoción profesional de todos ellos.

Por cierto que esta última idea, la promoción profesional, fue la que en mayor medida inspiró el nuevo Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid, aprobado en 1999, y por primera vez por el Pleno de la Cámara, tal y como establece el Reglamento de la Asamblea de 1997. El nuevo Estatuto fue fruto de intensas y extensas negociaciones con los representantes del personal y consagró importantes mejoras en las condiciones laborales de los empleados de la Asamblea.

La última gran faceta de las labores administrativas estuvo representada por la modernización de los sistemas informáticos y de comunicaciones en la Asamblea. Como inevitable consecuencia de la precariedad de medios sufrida en San Bernardo, la infraestructura tecnológica en este área era particularmente endeble. Aprovechando la irrepetible oportunidad que brindaba el traslado a la nueva sede, se decidió, pues, dar «un salto de gigante» y colocar así a la Asamblea a la cabeza de los Parlamentos españoles en materia telemática. El objetivo era doble: en el plano externo, construir una página Web de gran calidad técnica, dotada de información completa y fiable; en el interno, generar una Intranet sólida, que vinculase virtualmente todas las unidades administrativas acompasando las exigencias de transparencia con las de seguridad de la información. Mediante los oportunos convenios con uno de los más brillantes núcleos especializados de nuestro país, la madrileña Universidad Politécnica, uno y otro objetivo fueron poco a poco haciéndose realidad. Hasta el punto de que en julio de 2000, fue posible perfeccionar los dos siguientes pasos: la culminación de la automatización digital de la tramitación de documentos parlamentarios; y, en lo que suponía un avance realmente pionero en España, el suministro de un ordenador portátil a todos y cada uno de los Diputados, que veían así exponencialmente incrementadas sus facilidades de trabajo y comunicación.

Y justamente en torno a julio de 2000, quien firma estas líneas era ya de sobra consciente de que para él había llegado el final de una etapa, jalonada por las labores que aquí se ha relatado, y por muchas otras, quizá de menor notoriedad, pero indiscutible relevancia en el día a día de la Asamblea. Mi sensación en julio de 2000 era la de deber cumplido. Acompañada por otra más: la de que convenía hacer hueco, dejar sitio al personal propio de la Casa. Al fin y al cabo, y en esto mi condición se asemejaba a la del Diputado o Diputada, yo también era «interino», al no provenir de la «cantera», sino de las Cortes Generales. Una Casa radicalmente dispar de la que me encontré, por sus distintos muros y por sus muchas nuevas caras, estaba sobradamente preparada para dar la bienvenida a un Secretario General «de dentro».

El 4 de julio de 2000, durante el acto de toma de posesión de Esther de Alba como nueva Secretaria General, se producía mi despedida. Mis palabras fueron entrecortadas y profundamente emocionadas: un espeso nudo me apretaba la garganta. A duras penas pude contener las lágrimas. Aquella Casa, nueva y joven en tantas cosas, había sido para mí toda una escuela de vida. En ella invertí ilusión, energía, pasión. Me correspondió con muchas alegrías, con muchas angustias y con más de un dolor. Todo ello se agolpaba en mi mente mientras hablaba.

Flanqueado por el ex Presidente que allí me llevó, Juan Van-Halen, y por el Presidente en ejercicio, que tan bien me comprendió, Jesús Pedroche, por los miembros de las Mesas, los Portavoces y tantos Diputados y Diputadas, pensaba entonces en el personal de la Asamblea, que asimismo me escuchaba. ¡Cuánta gratitud les debía! ¡Cuánta indulgencia habían derrochado conmigo! ¡Cuánto me habían enseñado!

La Asamblea de Madrid, y primordialmente sus gentes, estarán siempre en mi mente, y ante todo en mi corazón.

Esther de Alba Bastarrechea *

Veinte años no es nada... qué febril la mirada **

Sumario.—I. INTRODUCCIÓN.—II. GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—III. GESTIÓN ADMINISTRATIVA.—IV. APLICACIÓN DE LA INFORMÁTICA Y LA TECNOLOGÍA.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La celebración del XX aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid es el eje fundamental de este número monográfico de la Revista *Asamblea,* que, por este motivo, viene a convertirse en una suerte de homenaje y conmemoración de una fecha tan significativa para todos los madrileños.

Con esta ocasión la Directora de la Revista ha estimado oportuno invitar a todos los que han ostentado el cargo de Secretario General de la Asamblea de Madrid a participar en este número de la Revista. Mi intervención en este marco, acompañando y acompañada por las colaboraciones de mis predecesores en el cargo, es un honor que agradezco a la Directora de la Revista.

El presente trabajo se desarrollará en diversos apartados, los cuales serán explicados seguidamente, intentando, no sin dificultad, separar las tres áreas principales de gestión: parlamentaria, administrativa y tecnológica. Estas tres áreas de gestión tienen, como no podría ser de otra manera, un carácter meramente instrumental en el seno del Parlamento, pues no conviene olvidar que se trata de áreas que conforman la actividad de la Administración Parlamentaria, pero que, obviamente y por más que en ocasiones podamos perder de vista esta perspectiva, no se trata de la actividad parlamentaria en sentido estricto.

En efecto, con demasiada frecuencia, los integrantes de la Administración Parlamentaria tendemos a «olvidar» que nuestro trabajo no constituye un

---

* Letrada de la Asamblea de Madrid. Secretaria General de la Asamblea de Madrid desde el 4 de julio de 2000.

** Del tango «Volver».

fin en sí mismo, sino que se trata de un puro y simple instrumento destinado a posibilitar y facilitar el trabajo de los parlamentarios y de los grupos en los que éstos se integran. Son ellos quienes realmente ostentan la representación del pueblo soberano. Por ello, y manteniendo siempre una perspectiva vicarial, centraré el presente trabajo en las áreas citadas, señalando cómo cada una de ellas sirve al fin último de la función representativa y cómo, a su vez, unas están al servicio de las otras, así, únicamente la gestión de la actividad parlamentaria, como veremos, no es instrumental de las otras dos, las cuales, por el contrario, sí están al servicio de la primera.

II. GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

La gestión de la actividad parlamentaria es la columna vertebral de la Administración Parlamentaria en tanto en cuanto es el medio para facilitar el ejercicio de la función legislativa y representativa del Parlamento, de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios en los que éstos se integran.

Originariamente y durante demasiado tiempo, debido probablemente a la dificultad de dotar inicialmente a una institución recién nacida, la gestión de la actividad parlamentaria en la Asamblea de Madrid se reducía a la realización material de las convocatorias de las sesiones, tanto Plenos como Comisiones, así como de sus órganos de gobierno, es decir, de las Mesas y Juntas de Portavoces de las mismas, así como al hecho de levantar acta de sus sesiones y certificados de sus acuerdos.

En la última década se han ido incrementando los servicios a prestar a los parlamentarios desde el punto de vista de la gestión de los documentos de índole parlamentaria como documentos de trabajo, es decir, no estamos tratando de los textos oficiales definitivamente aprobados por los órganos correspondientes (Informes de Ponencia, Dictámenes de Comisión, Resoluciones, Leyes), sino de documentos internos, cuya única finalidad es facilitar la tarea del parlamentario. Entre ellos, y a mero título de ejemplo, podemos citar las relaciones de asuntos pendientes o el cuadernillo en que se confrontan las iniciativas legislativas y las enmiendas a las mismas.

Afortunadamente, tratar en el día de hoy de este tipo de documentos parece una obviedad sin sentido, pues se han constituido en una herramienta de trabajo cotidiano de los parlamentarios; sin embargo, conviene tener presente que hace tan sólo unos pocos años en la Asamblea de Madrid no existían tales instrumentos, hoy insustituibles para la más eficaz ordenación y tramitación de las iniciativas legislativas o de los asuntos pendientes de tramitación en Comisión.

Estos pequeños pero evidentes avances agilizan incuestionablemente la realización de la actividad parlamentaria como actividad política, y la aplicación, en los dos últimos años, de las nuevas tecnologías para la gestión y tratamiento de este tipo de documentos, así como de los documentos oficiales, ha posibilitado que su consulta, difusión y manipulación, tanto por los funcionarios como por los parlamentarios, sea mucho más accesible y sencilla.

En 1998 se iniciaron, en el marco de un Convenio de Colaboración entre la Asamblea de Madrid y la Universidad Politécnica de Madrid, los trabajos para la creación de un sistema informático para el tratamiento y gestión de todos los documentos de índole parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

Es bien cierto que, con anterioridad a esa fecha, ya existían en el mercado productos destinados a dicha finalidad que estaban siendo utilizados, satisfactoriamente, por otros Parlamentos Autonómicos. No se trata, por tanto, de plantear que la Asamblea de Madrid haya liderado, en modo alguno, o sido pionera, tampoco, en la implantación de sistemas informáticos para la gestión de la documentación parlamentaria, se trata, simplemente, de indicar en qué momento y cómo se inicia en la Asamblea de Madrid la introducción de las denominadas (hace ya tiempo) «nuevas tecnologías» en la gestión de la actividad parlamentaria.

La opción tomada por la Asamblea de Madrid de elegir la confección de un sistema propio y *ad hoc*, en vez de recurrir a los productos que ya existían en el mercado y que estaban dando buenos resultados en otros Parlamentos Autonómicos, tiene su origen en la idea de crear un sistema «a la medida» de nuestra Asamblea, realizado por los técnicos designados por la Universidad, pero con la estrecha colaboración y seguimiento de funcionarios de todas las unidades administrativas vinculadas, en el ejercicio de sus funciones, a la emisión, desarrollo o modificación, custodia y archivo de los documentos de índole parlamentaria.

De esta manera los propios trabajadores de la Asamblea de Madrid, entre los que tuve la oportunidad de encontrarme, dado que, en mi condición de Letrada de la Asamblea, se me encomendó dicha tarea, como los mejores conocedores de su propio trabajo fueron los que demandaron de los técnicos de la Universidad los requisitos y subsiguientes necesidades y mejoras que el sistema informático de gestión parlamentaria debía poseer.

El resultado de todo ese largo proceso, que estará prácticamente concluido de forma definitiva cuando este trabajo vea la luz, es un sistema integrado en el que están implicadas, como antes señalaba, todas las unidades administrativas relacionadas en el proceso. Además de esta integración, el sistema supone la existencia de un flujo continuo de documentación, tratada informáticamente, desde su presentación en el Registro General de entrada de la Cámara hasta su custodia, en su caso, publicación y archivo definitivo en el Archivo de la Asamblea, pasando por un seguimiento y constante control de cada iniciativa en el que se reflejan y se prevén las distintas fases de tramitación parlamentaria que, en función de su naturaleza, le es propia.

Esta descripción del sistema integrado de gestión parlamentaria puede dar la equívoca imagen de que una vez presentada la iniciativa parlamentaria en el Registro por el Grupo o Diputado autor de la misma es el propio sistema el que realiza por sí mismo todo el trabajo necesario para garantizar el flujo y distribución adecuados de la documentación. Nada más lejano de la realidad: son los servicios de la Cámara competentes en el tratamiento

de esta información en sus distintas fases los que han de trabajar la misma dentro del sistema.

Cuando una iniciativa parlamentaria es presentada en el Registro General los funcionarios adscritos a esta unidad no sólo le dan número de registro, sino que identifican el tipo de iniciativa de que se trata dando una «precalificación» a la misma (distinguiendo si es una comparecencia o una moción, por ejemplo) y numerando esa «precalificación».

A partir de este momento, la iniciativa parlamentaria pasa al Servicio de Gestión Parlamentaria, donde se cotejan todas ellas con el Reglamento a fin de determinar su naturaleza, la tramitación parlamentaria que es pertinente en función de dicha naturaleza y se elabora una propuesta de acuerdo de Mesa sobre cada una de las iniciativas. Con este tratamiento se elabora lo que denominamos «preacta». En la preacta el Secretario General propone a la Mesa un acuerdo comprensivo de la calificación de cada iniciativa, de su objeto, de su identificación, de su admisibilidad o no y, en su caso, de la tramitación parlamentaria que sea procedente.

Cuando se trata de iniciativas que han de sustanciarse ante el Pleno de la Cámara, el Servicio de Gestión Parlamentaria elabora dos documentos de trabajo: el «guión de la Junta de Portavoces», en el que se recogen los órdenes del día de las sesiones plenarias a celebrarse en la semana en curso y en la semana siguiente a la de celebración de la Junta de Portavoces; el segundo documento es el de «asuntos procedentes de la Mesa», donde se recogen todas aquellas iniciativas que, habiendo sido calificadas y admitidas por la Mesa, requieren para su tramitación reglamentaria el acuerdo o la audiencia de la Junta de Portavoces.

Finalmente, los acuerdos de la Mesa se trasladan a todos sus destinatarios por escrito, a través del Registro General, en este caso de salida, mediante de otro documento que denominamos «cumplimiento».

En el supuesto de que las iniciativas hayan de sustanciarse ante las Comisiones, los «cumplimientos» se remiten al Negociado de Comisiones, desde donde se distribuyen a la Comisión que, en función de la materia, la Mesa de la Asamblea haya acordado como competente. Para cada Comisión se elabora un «listado de asuntos pendientes» en el que se recogen todas las iniciativas destinadas a una determinada Comisión por parte de la Mesa. Cuando la Mesa de la Comisión acuerda la inclusión en el orden del día de una sesión de determinadas iniciativas, las mismas se eliminan del «listado de asuntos pendientes» y se elabora un nuevo documento, que es el orden del día de la Comisión correspondiente, celebrada la cual se elabora el acta de la sesión.

Cuando una iniciativa ha sido tramitada se remite al Archivo, donde se ha venido llevando un seguimiento de la misma desde su entrada hasta la conclusión de su tramitación. De esta manera, el Archivo de la Asamblea está en condiciones de facilitar la información sobre el estado de la tramitación de la iniciativa en cualquier momento del procedimiento.

Semestralmente se elabora la Memoria de Actividad Parlamentaria, en la cual no sólo se recogen las iniciativas, sus autores, los órganos ante los

que se sustancian, sino también estadísticas con el tratamiento informático adecuado en orden a describir cualitativa y cuantitativamente la diversa tipología de las iniciativas parlamentarias planteadas y sus diferentes grados de sustanciación o cumplimiento.

Otra de las aplicaciones del sistema integrado es la elaboración de una base de datos de iniciativas parlamentarias que permita acceder a cualquier tipo de iniciativa planteada. Actualmente esta aplicación está disponible en la Intranet de la Asamblea y se extiende a la V Legislatura. La extensión de esta base de datos a las Legislaturas anteriores (I, II, III y IV) es una asignatura pendiente a la que le estamos dando la importancia que merece. Prácticamente la totalidad de Cámaras Autonómicas ofrecen en la actualidad este servicio en Internet. El retraso de la Asamblea de Madrid será solventado próximamente, dado que desde hace ya un tiempo se viene procediendo a la elaboración con carácter retrospectivo del archivo parlamentario histórico. La pretensión, considero que acertada, de evitar un acceso parcial, lo que puede generar más confusión que ayuda, al citado archivo histórico, sino ofrecerlo en su integridad, es la razón de la actual demora.

El trabajo que en estos momentos se está llevando a cabo consiste concretamente en:

— Identificar series documentales a catalogar.
— Clasificar las series documentales. Dicha clasificación se realiza de acuerdo con los códigos establecidos en el cuadro de clasificación de la Asamblea de Madrid.
— Ordenar las unidades documentales dentro de la serie correspondiente, atendiendo a criterios cronológicos, alfabéticos o numéricos.
— Proceder a la descripción archivística en las bases de datos del Archivo perteneciente al sistema integrado de gestión parlamentaria.
— Proceder a la indización mediante la introducción de descriptores en lenguaje documental Tesauro «Eurovoc», instalado en las bases de datos del Archivo de la Asamblea de Madrid.
— Digitalizar todos los documentos mediante su escaneado.
— Elaborar las Memorias de Actividad Parlamentaria pendientes, que son las referidas a la II y III Legislaturas, puesto que la I se realizó durante la II y la IV se ha realizado durante la actual (V).
— Elaborar una Memoria final de los trabajos realizados correspondientes a la descripción archivística y de actualización de las bases de datos.

Una vez informatizada toda la documentación relativa a la actividad parlamentaria desde la I Legislatura, ésta podrá incorporarse a la base de datos con objeto de que se pueda acceder a todas las iniciativas parlamentarias y conocer su tramitación y el resultado de la misma por cualquier ciudadano a través de Internet.

El esfuerzo de implantación tecnológica que se ha venido realizando en los últimos años se extiende también al Servicio de Biblioteca y Documentación, en el cual la ausencia de medios personales llegó a generar una situa-

ción en la cual era inviable compatibilizar el mantenimiento de la actualización de los fondos de la Biblioteca con una adecuada catalogación de los mismos desde el punto de vista informático con objeto de hacer accesible y fácil el conocimiento del excelente fondo bibliográfico y documental de la Asamblea de Madrid. Por este motivo se ha procedido, a través de una contratación externa, a la catalogación de los fondos de la Biblioteca y a la elaboración de la correspondiente base de datos que permitirá a los usuarios conocer, desde diferentes procedimientos de búsqueda, toda la documentación disponible en la Asamblea sobre la materia que se desee. Para la consecución de este fin se han llevado a cabo los siguientes trabajos de catalogación (mediante el sistema Sabini):

— Catalogación general de documentos correspondientes a monografías y publicaciones seriadas.
— Catalogación analítica de documentos correspondientes a disposiciones legislativas de publicaciones oficiales, a artículos de revistas de interés parlamentario, a colaboraciones de libros de interés parlamentario.

Esta catalogación, a su vez, se ha realizado siguiendo, entre otras, las siguientes pautas:

— Descripción formal de los documentos de acuerdo con las Normas ISBD, las reglas de catalogación del Ministerio de Cultura y Lista de Autoridades del Centro, cuidando la uniformidad y homogeneidad de los criterios aplicados a los encabezamientos y forma de expresión.
— Descripción de la materia de los documentos teniendo en cuenta la Lista de Autoridades.

Por último, pero no menos importante, me referiré también a los nuevos servicios que ha comenzado a prestar en el año 2002 el Servicio de Publicaciones:

Además de las publicaciones oficiales se ha procedido, mediante la creación de un Negociado específico, a la programación y edición de una serie de publicaciones no oficiales. Se ha continuado con la edición y la publicación, de la Revista Parlamentaria *Asamblea,* de la que esperamos que continúe en el proceso de incorporación de colaboraciones cada vez más destacadas que la conviertan en un referente importante de Derecho Parlamentario y Constitucional.

También se han iniciado otros trabajos como la publicación del Curso de Verano celebrado en El Escorial en julio de 2001, que, dirigido por el Presidente de la Asamblea de Madrid, D. Jesús Pedroche Nieto tuvo por título «El Parlamento en el siglo XXI», así como las I y II Jornadas Parlamentarias celebradas en la sede de la Asamblea de Madrid sobre «Parlamento y Presupuestos» y «Parlamento y Nuevas Tecnologías», respectivamente. Asimismo se han puesto en marcha otras iniciativas que paulatinamente serán objeto de publicación por parte de esta unidad de reciente creación.

III. GESTIÓN ADMINISTRATIVA

En el ámbito de la gestión administrativa la actuación sin duda más destacada de cuantas se han llevado a efecto en estos últimos años ha sido la reforma del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid.

En diciembre de 1999, pocos meses después del inicio de la Legislatura cuyo mandato concluirá en los próximos meses, el Presidente de la Asamblea anunció a los representantes de personal que la Cámara requeriría un asesoramiento tanto interno como externo para introducir en la Asamblea los cambios necesarios para adecuarla a la nueva situación de la Comunidad de Madrid, con un nivel competencial y un protagonismo público mucho más elevado que con anterioridad.

La Mesa, órgano de gobierno de la Cámara, decidió que se debían acometer las reformas del Estatuto del Personal, del Reglamento de Régimen Interior y de la Relación de Puestos de Trabajo.

Con carácter previo, la propia Mesa de la Asamblea acordó la contratación de una consultoría de gestión que analizase la situación de la estructura organizativa de la Asamblea. Quiero detenerme un momento en citar íntegramente, por su elocuencia, el objeto del contrato:

> *«Es voluntad de la Asamblea de Madrid configurar una organización administrativa capaz de combinar en su seno dos factores de recíproca interacción en la gestión de los servicios públicos, cuales son: la calidad de los servicios, que se proyectará en la satisfacción de sus principales destinatarios, no otros en un Parlamento que los ciudadanos a los que representa, y los propios Diputados; y la satisfacción del personal encargado de prestar esos servicios, es decir, los funcionarios y demás empleados de la Administración Parlamentaria. No es comprensible que la organización administrativa de un Parlamento pierda de vista que su única razón de ser radica en el deber de prestar servicios de calidad a la sociedad y a los propios Diputados; como tampoco lo es pretender la obtención de los mismos sin establecer las condiciones para que el personal de la Administración Parlamentaria se encuentre satisfecho en el ejercicio de sus funciones. La empresa que resulte adjudicataria del contrato de consultoría deberá emplear este objetivo principal como norte primordial de sus trabajos.»*

El informe emitido por la empresa consultora fue entregado a los representantes sindicales, con quienes se negoció en diversas reuniones de Mesa de Negociación, incorporando no pocas de las propuestas planteadas por los diferentes representantes a los trabajos y estudios sobre la reforma comprensiva de las modificaciones del Estatuto del Personal, y del Reglamento de Régimen Interior, así como de la nueva Relación de Puestos de Trabajo que se estaban elaborando en la Secretaría General. Posteriormente la reforma propuesta, concretada en la Relación de Puestos de Trabajo, fue sometida a referéndum que, convocado por la Junta de Personal, resultó aprobado por mayoría de los funcionarios de la Asamblea de Madrid.

El Consejo de Personal, órgano de composición mixta, integrado por representantes de la Administración Parlamentaria y representantes sindi-

cales, emitió informe favorable sobre la propuesta de reforma del Estatuto del Personal y del Reglamento de Régimen Interior y, por último, el Pleno de la Asamblea de Madrid, siguiendo el procedimiento legislativo previsto en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, que es el de lectura única, aprobó unánimemente la Reforma Global del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid.

Este nuevo Estatuto del Personal en su Disposición Adicional Primera contiene la siguiente previsión:

«En los treinta días siguientes a la entrada en vigor del presente Estatuto del Personal, la Mesa de la Cámara procederá a la aprobación de la nueva Relación de Puestos de Trabajo y al Acuerdo de Redistribución de Efectivos que, con carácter global, asignará a cada funcionario y a cada trabajador laboral un puesto de trabajo en la nueva Relación.

La asignación efectuada en virtud de la antedicha Redistribución, producirá los efectos propios de la obtención de puestos por concurso, salvo cuando se trate de puestos de trabajo cuya forma de provisión sea la de libre designación, en los que éste será el régimen aplicable.»

Asimismo, la Disposición Adicional Segunda del mismo texto legal dispone:

«Los funcionarios de la Asamblea de Madrid se integrarán, por ministerio de la ley, en los Cuerpos y Escalas a los que estén reservados los puestos de trabajo en los que sean asignados en virtud de la redistribución de efectivos de carácter global a que se refiere la Disposición Adicional Primera, siempre y cuando estén en posesión de la titulación necesaria.

Cuando los puestos de trabajo asignados estén reservados a distintos Cuerpos y Escalas, el funcionario se integrará en aquel o aquella que corresponda al nivel de titulación más bajo.

Los efectos de la integración se producirán desde el mismo día de la aprobación por la Mesa de la Cámara de la redistribución de efectivos de carácter global a que se refiere la Disposición Adicional y así se hará constar en el expediente personal de cada funcionario.

No obstante, los funcionarios que deseen permanecer en sus Cuerpos y Escalas de origen podrán hacerlo siempre y cuando lo manifiesten por escrito a la Mesa de la Asamblea en el plazo de un mes desde que les sea notificado el puesto asignado.»

Ningún funcionario expresó tal deseo ni ejercitó su derecho, lo que supone un motivo de orgullo para esta Secretaria General porque permite visualizar de manera muy gráfica lo acertado de un proceso tan complejo en el que, concitados intereses tan legítimos como dispares, el resultado final goza de un apoyo tan importante.

Con la aprobación por parte de la Mesa de la Cámara de la Relación de Puestos de Trabajo y de la redistribución de efectivos impuestas por el Estatuto del Personal concluyó una profunda reestructuración orgánica de la Administración Parlamentaria, con independencia de que el concreto resultado final no haya sido del agrado de algún sector sindical, circunstancia ésta que seguramente también se hubiera producido fuese cual fuese el resultado de la reforma.

No me centraré en exponer las novedades introducidas en el régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid, asunto que merecería un trabajo independiente, simplemente me limitaré a señalar que la reestructuración explicada ha significado un crecimiento de plantilla de más de un de 30 por 100, además de una importante promoción profesional en el ámbito de la carrera administrativa para una mayoría muy importante de los trabajadores.

La culminación de esta reforma ha tenido lugar con la celebración simultánea de nueve procedimientos selectivos de ingreso (oposición y concurso-oposición), en los que han participado miles de personas. Estos procedimientos selectivos se iniciaron en septiembre y han concluido en diciembre de 2002.

Como ya he señalado con anterioridad, la reforma organizativa es la actuación de mayor calado en el ámbito de la gestión administrativa en la presente Legislatura, pero no ha sido la única: en el seno de las diversas unidades administrativas se han implantado prácticas y modelos de actuación que sistematizan y modernizan las tareas propias y cotidianas de estas unidades administrativas. Así, y a mero título de ejemplo, se puede citar la implantación de un método de gestión de expedientes administrativos de contratación que facilitan el cumplimiento del procedimiento legalmente previsto, con objeto de evitar errores u omisiones, y que también permite diferenciar los procedimientos contractuales mediante una diversa tipología de expedientes. Otro ejemplo es la decisión de elevar a la Mesa de la Asamblea, para su aprobación con carácter trimestral, una conciliación con la tesorería de la Cámara de los saldos de las cuentas bancarias cuya titularidad es de la Asamblea de Madrid.

Un proyecto más que se ha acometido desde la Dirección de Gestión Administrativa ha sido la contratación para la elaboración del inventario de bienes de la Asamblea mediante el diseño de un programa informático que permite su permanente actualización. Este inventario incluye los edificios (de la sede de la Asamblea y de los Grupos Parlamentarios) y los bienes muebles de los que la Asamblea es propietaria y cuyo valor supere los 600 euros. El proceso se ha realizado mediante las siguientes fases:

En primer lugar, estudio preliminar de los procedimientos administrativos que afectan al inventario y a su gestión, que pudieran resultar útiles para la definición posterior del procedimiento. Análisis del tipo de bienes adquiridos por la Asamblea y que tengan la condición de inventariables, con la finalidad de elaborar las fichas y definir los criterios generales.

En segundo lugar, elaboración de fichas de cada uno de los bienes inventariables mediante el análisis de los expedientes del Servicio de Contratación y del Servicio de la Oficina de Control Presupuestario y Asuntos Económicos con una doble finalidad: completar los datos de cada bien (titularidad, fecha de adquisición e importe) y depurar las fichas de los bienes, determinando las que son aptas para su inclusión en el Inventario, en función de los criterios de titularidad y cuantía.

Por último, cotejo de los datos de todos los bienes muebles que están ubicados en las distintas dependencias de los edificios de la sede de la Asamblea y de los Grupos Parlamentarios.

Obviamente, éste es un proceso dinámico que requiere una actualización continua en función de las adquisiciones de bienes que la Asamblea vaya realizando.

IV. APLICACIÓN DE LA INFORMÁTICA Y LA TECNOLOGÍA

Con ánimo de no ser reiterativa con lo expuesto en la Ponencia que tuve el honor de presentar en las II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid tituladas «Parlamento y Nuevas Tecnologías» de las que ya he hablado en el apartado de publicaciones no oficiales. Me remito a lo allí expuesto, que ha sido objeto de publicación en febrero de 2003, sin perjuicio de lo cual citaré, siquiera sea someramente, nuevos proyectos emprendidos, aunque todavía inconclusos, como el cambio de la infraestructura de red en la Asamblea de Madrid, la instalación de nuevos servidores destinados a gestionar desde la Asamblea y no a través de una empresa externa, como se viene haciendo, el correo electrónico y la prestación de servicios por Internet, preparación de un Convenio de colaboración con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para la implantación de la firma electrónica, y otras actuaciones en las que el Servicio de Informática viene trabajando con el apoyo de los órganos de gobierno de la Cámara, que han apostado decisivamente por la implantación de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos y áreas de gestión de la Asamblea.

V. CONCLUSIÓN

Al margen de las áreas de gestión, en las que he querido centrar el presente trabajo, como señalaba al comienzo del mismo, no puedo dejar de mencionar otras actuaciones que, al igual que las anteriores, no son sino un reflejo de la madurez que ha alcanzado la Asamblea. Me refiero a las actividades con repercusión extramuros de la Cámara.

Desde el punto de vista institucional, la participación de la Asamblea de Madrid, como del resto de Parlamentos Autonómicos, en la Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas de Regiones Europeas (CALRE) es una manifestación del carácter abierto de nuestro Parlamento en cuanto a las relaciones interparlamentarias. Lo mismo cabe decir de la participación en la Conferencia de Presidentes de Asambleas de Regiones Capitales, o en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos.

Por último quiero señalar no sin cierto orgullo derivado, no tanto de mi condición de Secretaria General de la Asamblea de Madrid, como de mi condición de ciudadana madrileña, el éxito que han tenido las dos ediciones de Jornadas de Puertas Abiertas celebradas hasta el momento. Ambas

ediciones, celebradas los años 2001 y 2002, han permitido que los ciudadanos madrileños, durante dos días consecutivos en cada ocasión, visiten y conozcan más de cerca su Parlamento, llegándose a una cifra cercana a los treinta mil visitantes.

El presente trabajo ha pretendido destacar que, ante la asunción del máximo techo competencial autonómico por la Comunidad de Madrid, la Asamblea de Madrid ha alcanzado su plena madurez como institución de autogobierno. Para ello ha sido preciso contar con el leal desempeño de las funciones públicas que corresponden a todos los trabajadores de la Asamblea de Madrid, a los que en mi calidad de Secretaria General deseo transmitir, desde estas páginas, mi felicitación por la asunción, con responsabilidad, diligencia y muchas ganas, de tareas complejas y, no pocas veces por encima de su ámbito de responsabilidad formal, aunque, como ha quedado demostrado, no de su competencia. Mi felicitación y mi agradecimiento, pero no hemos concluido: veinte años no es nada, la Asamblea de Madrid es una institución en plena madurez y tiene toda la vida por delante.

5.2. Veinte años de actuación parlamentaria

Alfonso Arévalo Gutiérrez *

La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico (1983-2002)

Sumario: I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—1.1. El singular acceso a la autonomía de la Comunidad de Madrid; procedimiento de elaboración y aprobación de su Estatuto de Autonomía.—1.2. La configuración institucional de la Asamblea de Madrid.—II. LA ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—2.1. La opción por el modelo unicameral.—2.2. La composición política de la Cámara.—2.3. La elección de la Cámara: el sistema electoral.—2.3.1. El régimen electoral de la Comunidad de Madrid: la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.—2.3.2. La configuración del Derecho de sufragio.—2.3.3. La circunscripción electoral.—2.3.4. La Legislatura: caducidad de los asuntos pendientes de sustanciación.—2.3.5. La proporcionalidad de la representación.—2.4. La dinámica de la institución: resultados electorales y relación de Diputados de la Asamblea de Madrid.—2.4.1. La I Legislatura (1983-1987).—2.4.1.A). Resultados electorales de los comicios celebrados el día 8 de mayo de 1983.—2.4.1.B). Relación de Diputados de la I Legislatura.—2.4.2. La II Legislatura (1987-1991).—2.4.2.A). Resultados de las elecciones celebradas el día 2 de julio de 1987.—2.4.2.B). Relación de miembros de la Cámara durante la II Legislatura.—2.4.3. La III Legislatura (1991-1995).—2.4.3.A). Resultados de los comicios electorales celebrados el día 26 de mayo de 1991.—2.4.3.B). Relación de Diputados de la III Legislatura.—2.4.4. La IV Legislatura (1995-1999).—2.4.4.A). Resultados de los comicios electorales celebrados el día 28 de mayo de 1995.—2.4.4.B). Relación de Diputados de la IV Legislatura.—2.4.5. La V Legislatura (1999-2003).—2.4.5.A). Resultados de los comicios electorales celebrados el día 13 de junio de 1999.—2.4.5.B). Relación de Diputados de la Asamblea de Madrid en su V Legislatura.—2.5. La disolución de la Cámara.—III. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA ASAMBLEA DE MADRID: AUTONOMÍA E INVIOLABILIDAD DEL PARLAMENTO REGIONAL.—3.1. La autonomía del Parlamento.—3.1.1. La autonomía reglamentaria.—3.1.1.A). Las originarias «Normas Reglamentarias Provisionales de la Asamblea».—3.1.1.B). El Reglamento de 1984.—3.1.1.C). El vigente Reglamento de 1997.—3.1.2. La autonomía financiera.—3.1.3. La autonomía organizativa: el Reglamento de Régimen Interior y el Estatuto de Personal.—3.1.3.A). El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid.—3.1.3.B). El Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid.—3.1.4. La auto-

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

diquía parlamentaria.—3.2. La inviolabilidad de la Cámara.—IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL DIPUTADO DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—4.1. La condición de Diputado; adquisición, suspensión y pérdida de la misma.—4.2. Causas de inelegibilidad y circunstancias determinantes de la incompatibilidad.—4.3. Inviolabilidad e inmunidad.—4.4. Derechos derivados de la condición de Diputado.—4.4.1. Las percepciones económicas de los Diputados de la Asamblea de Madrid.—4.4.2. Otros derechos y deberes de los Diputados de la Asamblea de Madrid; en especial, la protección social.—V. LA ORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—5.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—5.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—5.2.1. La estructura de las Comisiones.—5.2.2. Sesiones celebradas y relación de Comisiones constituidas.—5.2.3. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—5.2.4. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—5.2.5. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—VI. LAS FUNCIONES DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—6.1. El elenco funcional.—6.2. La potestad legislativa.—6.3. La competencia presupuestaria.—6.4. El control político.—6.5. Participación en el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía.—6.6. Otras competencias constitucionalmente establecidas.—6.6.1. Elección del Presidente de la Comunidad de Madrid.—6.6.2. Designación de los Senadores de la Comunidad de Madrid.—6.6.3. La propuesta de iniciativa legislativa ante el Gobierno y las Cortes Generales.—6.6.4. La iniciativa de reforma constitucional.—6.6.5. El planteamiento de recursos de inconstitucionalidad.

I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ASAMBLEA DE MADRID

1.1. El singular acceso a la autonomía de la Comunidad de Madrid; procedimiento de elaboración y aprobación de su Estatuto de Autonomía

La Constitución española de 1978 prevé, en su artículo 144, tres procedimientos singulares de acceso a la autonomía, en virtud de los cuales se habilita a las Cortes Generales, *«por motivos de interés nacional»*, su atribución a determinados territorios mediante ley orgánica.

En concreto, a nuestros efectos, el artículo 144.a) de la *lex superior* establece la posibilidad de *«Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143»*.

La prescripción constitucional tenía por objeto habilitar la constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales y era especialmente apropiada para ubicar la provincia de Madrid en el mapa autonómico.

El acceso al autogobierno de la Comunidad de Madrid no estuvo, sin embargo, exento de avatares.

Conforme nos narra Piñar Mañas [1], fueron tres las soluciones alternativas que se manejaron para dar respuesta a la autonomía madrileña:

---

[1] *Vid.* «Madrid y su encuadre en el "Estado de las Autonomías"», en la obra colectiva de Enrique Alonso García, Luis Ignacio Ortega Álvarez, José Luis Piñar Mañas y Miguel Sánchez Morón, dirigida por Eduardo García de Enterría y Martínez-Carande, *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 21 a 29.

Primera, y la que sin duda fue menos tenida en cuenta: conceder un Estatuto especial para «Madrid-Área Metropolitana», incluyendo el resto de la provincia en las Comunidades Autónomas limítrofes. La cuestión fue abordada ya en el proceso constituyente, en relación con el artículo 5 del texto constitucional, pues hubo quien apoyó que en el mismo se hiciese una mención expresa a un Estatuto especial de Madrid. La propuesta, a semejanza, por ejemplo, de México Distrito Federal o de Washington Distrito Federal, tenía por objeto crear una suerte de «Madrid Distrito Federal», confiriendo a la Villa de Madrid un régimen particular, derivado del hecho de ser la capital del Estado [2].

Segunda: incluir la provincia de Madrid en el seno de alguna de las Comunidades castellanas en proceso de gestación, fundamentalmente en Castilla-La Mancha, opción por la que se decantaron inicialmente la práctica totalidad de los representantes parlamentarios de Madrid. Tal es así que el Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega [3], estableció, en el apartado 1 de su Disposición Adicional, que *«la provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias. Se faculta al Gobierno para adaptar el presente Real Decreto-ley a la nueva situación que se produzca»*. Cierto es que el propio Preámbulo reconocía, para evitar malas conclusiones precipitadas, que *«la referencia a la provincia de Madrid que en el Real Decreto-ley se contiene, en modo alguno predetermina su incorporación a esta u otra entidad territorial. El carácter específico que le confiere el ser la capital del Estado, su especial dimensión sociológica, política y económica han aconsejado arbitrar la posibilidad de su integración futura, en igualdad de derechos con las restantes provincias, en la Junta de Comunidades»*. El ulterior proceso se desarrollaría, sin embargo, a partir de la idea de que la integración no se produjera en régimen de absoluta igualdad, sino conservando un cierto grado de autogobierno para Madrid, derivado de la existencia del Área Metropolitana y de su condición de capital del Estado. Finalmente, el lógico rechazo de los representantes castellanos comportó desechar la idea, dejándose expedito el camino para la configuración de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial.

Tercera: constituir Madrid en «Comunidad Autónoma uniprovincial», accediendo la provincia de Madrid al autogobierno sin el establecimiento de un régimen previo de preautonomía.

---

[2] Los inconvenientes de la institucionalización de un «Madrid Distrito Federal», puestos ya de relieve en su día por Piñar Mañas, *op. cit.*, p. 24, han sido destacados recientemente por Pedro-José González-Trevijano, «El territorio y la organización territorial de la Comunidad de Madrid», Capítulo 3 de la obra colectiva, coordinada por Enrique Arnaldo Alcubilla y José Joaquín Mollinedo Chocano, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, editados por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1999, p. 57.

[3] Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 273, de 15 de noviembre de 1978. Las prescripciones del meritado Real Decreto-ley 32/1978 serían complementadas por el Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre, publicado en el propio *Boletín Oficial del Estado*, núm. 273, de 15 de noviembre de 1978.

En esta última línea, el proceso de constitución de la Comunidad de Madrid, previo acuerdo al respecto por parte de la Diputación Provincial de Madrid, se articuló de conformidad con lo dispuesto por el artículo 144.a) de la Constitución, al autorizar las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, la constitución de una Comunidad Autónoma de ámbito provincial que no reunía las condiciones del apartado 1 del artículo 143.

La autorización legislativa tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio [4], destacando su Preámbulo la singularidad de que en dicha provincia, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, reside la capital del Estado. En virtud del artículo 1:

> *«Se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma.»*

El propio Legislador estatal determinaría el procedimiento de constitución de la Comunidad de Madrid, *ex* artículo 2:

> *«El proceso autonómico iniciado por la Diputación Provincial al amparo de lo previsto en el artículo 143 de la Constitución, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes.»*

A partir de dichas prescripciones se presentó un primer Proyecto de Estatuto [5], que caducaría por la conclusión de la Legislatura estatal.

Constituidas las nuevas Cortes Generales tras las elecciones de 28 de octubre de 1982, el Gobierno Socialista remitió al Congreso de los Diputados un nuevo Proyecto de Estatuto, prácticamente reproducción literal del texto caducado [6]. Sobre la base del Informe elaborado por la Ponencia legislativa constituida al efecto [7], la Comisión Constitucional del Congreso aprobó su Dictamen [8]. El Pleno del Congreso procedería al debate y votación del Dictamen de la Comisión en su sesión de 25 de enero de 1983 [9]. En el trámite en el Senado el texto del Dictamen de la Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial sería aprobado por el Pleno en su sesión del día 17 de febrero de 1983, con diversas enmiendas respecto del remitido por el Congreso [10]. El Congreso de los Diputados volvería a con-

---

[4] Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 173, de 21 de julio de 1982.

[5] El Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 100-I, de 31 de agosto de 1982.

[6] Su texto fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso,* Serie H, núm. 5-I, de 3 de diciembre de 1982.

[7] El Informe de la Ponencia se reproduce en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso,* Serie H, núm. 5-I-1, de 15 de enero de 1983.

[8] El Dictamen de la Comisión fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso,* Serie H, núm. 5-II, de 24 de enero de 1983.

[9] El texto aprobado se insertó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso,* Serie H, núm. 5-III, de 29 de enero de 1983.

[10] Resultó publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado,* Serie II, núm. 2(e), de 22 de febrero de 1983.

siderar el texto del Proyecto en su sesión de fecha 22 de febrero de 1983, procediendo a la aprobación de todas las enmiendas introducidas por el Senado y a la ulterior aprobación definitiva del Estatuto [11].

Quedó así aprobado el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero [12], surgiendo lo que, certeramente, García de Enterría y Martínez-Carande ha definido como «una Comunidad Autónoma particular, quizá la que exhibe un cortejo de títulos históricos de menor entidad, pero no por eso la que puede invocar en su favor menos razones objetivas» [13].

El vigente artículo 1 del Estatuto, en su apartado 1, sintetiza el hecho diferencial en que se basa la voluntad fundadora de esta «Comunidad Autónoma particular»:

> *«Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autónoma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica»* [14].

El meritado cuerpo legal estatal constituye la norma institucional básica en vigor, con las cuatro modificaciones introducidas en orden a ampliar el ámbito competencial de la Comunidad:

— Primero, por la Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid [15]. Esta reforma es consecuencia de la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, operada por la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo. La reforma, resultado del acuerdo adoptado por los principales partidos de ámbito nacional para permitir una racionalización de los procesos electorales, habilita la celebración simultánea de las elecciones autonómicas y municipales, introducien-

---

[11] La versión definitiva del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid figura en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso,* Serie H, núm. 5-V, de 1 de marzo de 1983.

[12] Cfr. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

Sobre la posición del Estatuto de Autonomía es obligado remitirse a la monografía de César Aguado Renedo, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, con la amplia bibliografía allí considerada.

[13] Cfr. García de Enterría y Martínez-Carande, en el Prólogo a la obra colectiva *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

[14] La redacción del precepto transcrito es la introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, ulteriormente citada en el cuerpo del estudio. El texto originario, mucho más lacónico, se limitaba a afirmar lo que sigue: «*El pueblo de Madrid, de acuerdo con la voluntad manifestada por sus legítimos representantes en el ejercicio del derecho de autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español, que expresa la unidad indisoluble de la nación española.*».

Sobre el hecho diferencial madrileño y las peculiaridades que justifican la constitución de la Comunidad Autónoma, véase Tomás Ramón Fernández Rodríguez, «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», Capítulo 1 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit*., pp. 1 a 15.

[15] El texto fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 63, de 14 de marzo de 1991.

do una nueva redacción del apartado 5 del artículo 11 del Estatuto —actual art. 10.7—, en mérito de la cual las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años.

— Segundo, por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo [16], que reformó los artículos 26, 27, 28 y 30 de la norma institucional básica, derogando su artículo 31. La reforma tuvo por objeto incorporar al Estatuto las competencias que previamente habían sido transferidas, *ex* artículo 150.2 de la Constitución, por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

— Tercero, por la Ley 33/1997, de 4 de agosto [17]. Esta Ley procedió a la modificación de la Disposición Adicional Primera del Estatuto, en la que se establece la cesión a la Comunidad de Madrid del rendimiento total o parcial de los tributos señalados. Ha de tenerse en cuenta que, conforme al apartado 2 de la meritada Adicional: *«El contenido de esta disposición se podrá modificar mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, que será tramitado por el Gobierno como proyecto de ley. A estos efectos, la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto.»* Prescripción que explica que la reforma no tuviera lugar mediante Ley Orgánica.

— Por último, la modificación más intensa, hasta el punto de que podría calificarse de «reforma global del Estatuto», operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio [18], la cual afectó a un elevado número de sus preceptos.

1.2. La configuración institucional de la Asamblea de Madrid

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su vigente redacción, a partir del modelo institucional diseñado por el artículo 152.1 de la Constitución, establece en su artículo 8:

> *«Los poderes de la Comunidad de Madrid se ejercen a través de sus instituciones de autogobierno: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad»* [19].

---

[16] Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el ulterior *Boletín Oficial*, núm. 90, de 15 de abril.

[17] Cfr. *Boletín Oficial del Estado* de 5 de agosto de 1997.

[18] Cfr. *Boletín Oficial del Estado* de 8 de julio de 1998.

[19] La redacción del precepto reproducido se corresponde con la introducida por la ya citada Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, coincidente prácticamente *ad pedem literae* con el artículo 8.1 originario.

Configurada así por la norma institucional básica la estructura de las instituciones de autogobierno, el artículo 9 del Estatuto [20] —que principia la regulación efectuada por el Capítulo Primero, «De la Asamblea de Madrid», del Título I, «De la Organización Institucional de la Comunidad de Madrid»—, establece, en primer lugar, la posición de la Asamblea de Madrid en el entramado institucional diseñado, confiriéndole un rol central, al definirla como órgano representativo del pueblo de Madrid, y concreta, a continuación, las funciones de la Cámara, atribuyéndole el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad, la aprobación y el control de sus Presupuestos, el impulso, orientación y control de la acción del Gobierno, así como el ejercicio de las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico.

No puede olvidarse, aunque se trate de un mero apunte técnico vaciado de contenido por la praxis, que las previsiones estatutarias son fruto del proceso de mimetismo que, en las diecisiete Comunidades Autónomas que dentro del marco constitucional coexisten en el Estado español —con proyección, incluso, para los supuestos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla—, ha erigido en modelo uniforme el esquema institucional de autogobierno previsto en el apartado 1 del artículo 152 de la Constitución [21], con el consecuente establecimiento generalizado de una Asamblea Legislativa [22].

---

[20] Precepto redactado en virtud de la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, que coincide casi en términos literales con el tenor del originario artículo 9 del Estatuto, y cuyo texto es el que sigue: «*La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico.*»

[21] Debe destacarse que la articulación uniforme de la organización institucional en todas las Comunidades Autónomas responde a la adopción del criterio reflejado en las recomendaciones del «*Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*», de 19 de mayo de 1981 —Comisión que, presidida por Eduardo García de Enterría y Martínez-Carande, estuvo, además, integrada por los profesores Luis Cosculluela Montaner, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Santiago Muñoz Machado (Secretario de la Comisión), Tomás Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Miguel Sánchez Morón (Vicesecretario de la Comisión) y Francisco Sosa Wagner—; publicado por el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, colección «Informe», núm. 32, 4.ª ed., Madrid, 1982; respecto de las cuestiones anteriormente apuntadas veánse sus pp. 24 a 29, y 101 y 102.

El precitado Informe fue complementado con las propuestas elaboradas en materias económicas y financieras recogidas en el «Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas», publicado en la citada colección «Informe», núm. 34; por su parte, en el núm. 36 de la misma se publicaron los ulteriores «Acuerdos Autonómicos».

Vid., por todos, en relación con el Informe de la denominada «Comisión Enterría» y con los Pactos subsiguientes, los comentarios de Santiago Muñoz Machado, en su capital obra *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1982, pp. 143 a 153.

[22] Al respecto, véase el «Estudio Preliminar: La consolidación de las Instituciones representativas de las Comunidades Autónomas», de la obra de Alfonso Arévalo Gutiérrez, Almudena Marazuela Bermejo y Ana del Pino Carazo, *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, editada por el Centro de Estudios Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, pp. 27 a 83.

El meritado esquema institucional, empero, conforme se deduce del tenor literal del precepto constitucional [23], no estaba inicialmente pensado para ser aplicado a las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía no fueran aprobados por el procedimiento del artículo 151, esto es, para las denominadas Comunidades Autónomas de régimen general. Puede afirmarse, en efecto, que nos encontramos ante un supuesto nítido de mutación constitucional operada, de modo ostensible y deliberado, en virtud de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981 [24].

Lo cierto es, como ha ocurrido con múltiples aspectos relativos al desarrollo del Título VIII de la Constitución española, que las exigencias derivadas de la articulación política del denominado «Estado de las Autonomías» primaron sobre las consideraciones técnico-jurídicas, y las Cortes regionales se encuentran ya en la recta final de su V Legislatura, iniciada tras los comicios electorales celebrados el día 13 de junio de 1999.

Prácticamente veinte años, en efecto, han transcurrido ya desde que —disipadas las propias dudas iniciales sobre la ubicación de la provincia de Madrid en el mapa autonómico e iniciado el peculiar proceso de acceso directo a la autonomía a partir de la anteriormente referida Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad de Madrid—, la Asamblea de Madrid celebrara su sesión constitutiva, el día 8 de junio de 1983, en el incomparable marco del Paraninfo de la Universidad Complutense; Paraninfo al cual, por cierto, se vio avocada a retornar en alguna que otra ocasión, «por exigencias del guión», hasta su definitivo traslado, en el verano de 1998, desde el «Caserón de San Bernardo» y a la conclusión de las obras de su actual ubicación —cuya efectiva realización tanto debe a la eficaz gestión de la Letrada D.ª Almudena Marazuela— en el madrileño barrio de Vallecas, dando nombre a la nueva Plaza de la Asamblea de Madrid.

Sin duda, resulta oportuno efectuar un análisis de la actividad desarrollada por la Asamblea autonómica, especialmente si se tiene en cuenta la escasa, por no decir nula, atención que la misma ha suscitado en la doctrina científica [25].

---

[23] El tenor literal de su inciso inicial, en efecto, es el que sigue: «*En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior* (es decir, el 151) *la organización institucional autonómica se basará [...].*»

[24] Veánse, al respecto, las acertadas consideraciones formuladas por Juan Alfonso Santamaría Pastor, destacando la dualidad interpretativa del precepto constitucional en términos técnicos y en términos políticos, primero en las «Lecciones de Derecho Administrativo» de la Cátedra de García de Enterría relativas a «Las Administraciones Territoriales. La Administración Institucional», editadas por la Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1982, pp. 27 a 29; y, posteriormente, tanto en sus *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1988, pp. 508 y 1083 a 1087, como en sus *Principios de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., noviembre 1998, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, pp. 494 a 497.

[25] Cabe destacar, no obstante, el minucioso análisis de conjunto elaborado durante el transcurso de la I Legislatura por Fernando Saínz Moreno, «La Asamblea de Madrid», en el colectivo coordinado por Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, pp. 23 a 75, Editorial Civitas S. A., Madrid, 1987, el cual, basado en una perspectiva predominantemente jurídi-

Lo anterior llama especialmente la atención si se tienen presentes tres circunstancias:

Primera, conforme ha destacado López Guerra, el hecho de que en la Comunidad de Madrid las peculiares condiciones políticas en que se desarro-

---

co-formal, analiza el período comprendido desde su constitución, en junio de 1983, hasta el 31 de diciembre de 1986.

Con un alcance descriptivo y referido ya a la situación vigente a partir de la aprobación del nuevo Reglamento de la Cámara —el 31 de enero de 1997—, puede consultarse Mollinedo Chocano, en el Capítulo 8, «La Asamblea de Madrid. Organización y funcionamiento», de la obra colectiva, anteriormente citada, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, pp. 131 a 160. Del propio autor, «Las peculiaridades del control parlamentario en la Asamblea de Madrid», en la obra colectiva, coordinada por Ascensión Elvira Perales y María Dolores González Ayala, *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 33 a 44. En esta misma obra se recoge, asimismo, un interesante «Debate» sobre las peculiaridades del control parlamentario en las Comunidades Autónomas, moderado por González Ayala y muy centrado en el caso de la Asamblea de Madrid, en el que se reproducen las intervenciones de Blanco Valdés, Trujillo Rincón, Vintró Castell, Arévalo Gutiérrez, Belda, Villanueva González, Álvarez Durante, Sanz Arranz, Astarloa Huarte-Mendicoa y Aguiar de Luque, pp. 129 a 205.

La revista *Asamblea* ha intentado paliar desde su fundación esta laguna, configurando un epígrafe específico «Crónica de Actividad Parlamentaria» en orden a hacer un puntual seguimiento de la actividad de la Cámara que suministre al lector una información ágil y concisa, debidamente sistematizada, de la misma. *Vid.* Arévalo Gutiérrez, «Las leyes de la Asamblea de Madrid», núm. 1, junio 1999, pp. 147 a 188; Arévalo Gutiérrez, «La consolidación de una institución representativa: doce años de andadura de la Asamblea de Madrid (1983-1995)», núm. 2, diciembre 1999, pp. 191 a 225; Arévalo Gutiérrez, «La IV Legislatura de la Asamblea de Madrid», núm. 3, junio 2000, pp. 181 a 204; Arévalo Gutiérrez, «El primer año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid», núm. 4, diciembre 2000, pp. 229 a 253; Esther de Alba Bastarrechea, «La Actividad Parlamentaria del segundo año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid», núm. 5, diciembre 2001, pp. 145 a 173; y Blanca Cid Villagrasa, «Las tácticas parlamentarias del tercer año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid», núm. 6, junio 2002, pp. 157 a 189.

Asimismo, en la propia revista *Asamblea* se contienen diversos trabajos específicos sobre la Asamblea de Madrid de interés. Por un lado, las siguientes «Notas y Dictámenes»: Antonio Lucio Gil, «La Mesa de la Asamblea de Madrid», núm. 1, junio 1999, pp. 69 a 104; Marazuela Bermejo, «El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid», núm. 1, junio 1999, pp. 105 a 143; Marazuela Bermejo, «El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid (II parte)», núm. 2, diciembre 1999, pp. 103 a 138; De Alba Bastarrechea, «El Régimen Jurídico del Personal al servicio de la Asamblea de Madrid», núm. 2, diciembre 1999, pp. 139 a 153; Del Pino Carazo, «Comparecencias ante las Comisiones de la Asamblea de Madrid», núm. 2, diciembre 1999, pp. 155 a 188. De otro, el estudio de Paulina Corominas Etchegaray, «El derecho de petición ante la Asamblea de Madrid», núm. 6, junio 2002, pp. 15 a 24. Por último, cabe hacer referencia a los siguientes trabajos de «Documentación»: Arévalo Gutiérrez, Luis Eduardo González-Santander Gutiérrez y Ángeles Nieto Lozano, «Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid», núm. 1, junio 1999, pp. 191 a 199; Marazuela Bermejo y Nieto Lozano, «Las Mociones en la Asamblea de Madrid», núm. 3, junio 2000, pp. 207 a 254; González-Santander Gutiérrez, «Los fondos bibliográficos parlamentarios de la Biblioteca de la Asamblea de Madrid: catálogo de monografías», núm. 6, junio 2002, pp. 193 a 318; y Nieto Lozano, Raquel Torres Fernández y Ricardo Sousa Barrera, «Análisis documental de series del Archivo de la Asamblea de Madrid (Parte I)», núm. 6, junio 2002, pp. 319 a 363.

Por otro lado, a efectos documentales, respecto de los datos referidos a la actividad desarrollada en el seno de la Asamblea de Madrid desde 1991, véase *Boletín de Información Parlamentaria*, publicado por la Sección de Biblioteca de la Asamblea de Madrid, especialmente los números que contienen los resúmenes anuales de actividad.

De la misma forma, especial interés reviste la publicación *Memoria de Actividad Parlamentaria* de la Asamblea de Madrid. Los datos que se recogen en el presente trabajo están tomados en su mayoría de dicha publicación.

Desde una perspectiva sociológica resulta también de interés el Capítulo II: «Representación política: diputados y Asamblea», elaborado por Bayón y López Nieto para la obra colectiva *La Comunidad de*

lló la autonomía permiten hablar de «la presencia continuada de un cierto parlamentarismo de consenso, que se manifiesta en formas muy diversas: entre ellas, en una relevancia de la Asamblea poco frecuente en el parlamentarismo autonómico y, más aún, en el parlamentarismo en general»[26].

Segunda, el significativo volumen cuantitativo de actividad parlamentaria registrado, especialmente en el ámbito de la fiscalización o control parlamentario; volumen que ha desbordado ampliamente las previsiones más optimistas. Para muestra sirva un botón: el texto originario del Estatuto prescribía, en su artículo 13.4, primer inciso, que *«la Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. En el primer supuesto se reunirá durante un máximo de cuatro meses al año, en dos períodos de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio el segundo»*. Las exigencias de la actividad política determinaron que la prescripción fuera, sin ambages, absolutamente ignorada. El inteligente recurso al que se acudió —un fraude de ley en toda regla—, consistió en interpretar la locución *«durante un máximo de cuatro meses»* como sinónimo de ciento veinte días hábiles distribuidos entre los dos períodos de sesiones estatutariamente dispuestos: es decir, todos los días no feriados de los meses comprendidos entre septiembre y diciembre, primero, y febrero y junio, segundo, con excepción de la última semana de cada mes, declarada inhábil a efectos parlamentarios. Como es imposible poner puertas al campo, la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, procedió a legalizar la práctica, equiparando los períodos de sesiones a los de las Cortes Generales. Así, el vigente artículo 14.1 dispone: *«La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los períodos ordinarios de sesiones serán dos al año: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio.»* Y todavía en algunos medios de comunicación se realiza, de cuando en cuando, la crítica pueril de la holganza de sus Señorías con semejantes vacaciones parlamentarias, como si la vida de un Parlamento se circunscribiera a la celebración de sesiones *(sic)*.

Tercera, y la que mayor relevancia tiene, la trascendencia, desde la óptica jurídico-constitucional, de algunos fenómenos acaecidos en su desarrollo, entre los que, a título de mero ejemplo, pueden destacarse:

— La dinámica de los grupos parlamentarios y, en especial, la del Grupo Mixto durante su II Legislatura —no en balde en los medios de comunicación se llegó a calificar al Parlamento regional como «laboratorio del transfuguismo»—. La referida dinámica, a mayor abundamiento, se encuentra en el origen de la trascendente doctrina constitucional sobre la distribución de puestos en las Comisiones par-

---

Madrid. Balance de quince años de experiencia autonómica, editado por Lourdes López Nieto, Ediciones Istmo, S. A., 1999, pp. 48 a 86.

[26] Cfr. Luis López Guerra, «La organización de los poderes públicos autonómicos. La forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid», Capítulo 6 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 89 a 103. La cita se recoge de la p. 101, exponiéndose en las pp. 102 y 103 «las peculiares condiciones políticas en que se desarrolló la autonomía madrileña», base del destacado papel de la Asamblea según el autor.

lamentarias y la determinación de las subvenciones de los Grupos Parlamentarios [27].

— La distribución del número de Senadores de la Comunidad Autónoma que corresponde proponer a cada Grupo Parlamentario y el procedimiento para su designación que asegure, en todo caso, la adecuada representación proporcional, conforme a lo dispuesto por el artículo 69.5 de la Constitución. La cuestión fue origen, asimismo, de la jurisprudencia constitucional en la materia [28].

— La aprobación, sin base estatutaria inicial, de la Ley 5/1990, de 17 de mayo, reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad [29]. La reforma del Estatuto, operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, ha venido a convalidar lo dispuesto por la Ley 5/1990, optando el legislador de forma inequívoca por el reconocimiento de la facultad de disolución del Presidente en su artículo 21.

— El peculiar círculo normativo que empezó a trazarse con la aprobación de la Ley 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal, conocida también como «Ley del 3 por 100» —habida cuenta de que su contenido normativo básico comportaba la imposición de un recargo de ese porcentaje sobre la cuota líquida del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas que tuvieran su domi-

---

[27] De especial significación, en este sentido, resulta la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional 214/1990, de 20 de diciembre —Ponente: Sr. de la Vega Benayas— (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 10 de enero de 1991), recaída en el recurso de amparo 827/1988, interpuesto por el entonces Diputado de la Asamblea de Madrid (II Legislatura), D. José Luis Ortiz Estévez, contra Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 28 de enero y de 2 de febrero de 1988, respectivamente. La meritada Sentencia resolvió la inadmisión del amparo solicitado. Al respecto, *vid.* Arévalo Gutiérrez, González-Santander Gutiérrez y Nieto Lozano, «Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*, pp. 193 y 194.

Con carácter general, aunque el supuesto analizado se refiere específicamente a la IV Legislatura, es provechosa la consulta del «Dictamen de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid sobre las repercusiones jurídico-parlamentarias de la creación del Grupo Parlamentario Mixto», publicado por Pablo García Mexía, en el núm. 46 de la *Revista de las Cortes Generales*, Primer Cuatrimestre 1999, con el título de «Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un Grupo Parlamentario Mixto», pp. 189 a 227.

[28] Cfr., al respecto, la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional 4/1992, de 13 de enero (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 38, de 13 de febrero de 1992), dictada en el recurso de amparo 1724/1991, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid, contra los Acuerdos de la Mesa de 8 de julio de 1991 y del Pleno de la misma del día 16 siguiente, relativos a distribución del número de senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario y su designación. La Sentencia denegó el amparo solicitado. Respecto de la misma, *vid.* Arévalo Gutiérrez, González-Santander Gutiérrez y Nieto Lozano, «Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*, p. 194.

[29] Sin entrar, en este momento, en la valoración de la norma de referencia, confróntese el reconocimiento efectuado por la misma de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid con los artículos 10.1 y 18.5 del Estatuto de Autonomía, en su redacción originaria, del siguiente tenor literal, respectivamente: «*La Asamblea de Madrid es elegida por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, en el supuesto previsto en el artículo 18.5 del presente Estatuto.*», y «*Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones.*»

cilio a efectos fiscales en cualquiera de los municipios comprendidos dentro del territorio de la Comunidad de Madrid—, prosiguió con la atípica Ley 4/1985, por la que se suspendió la aplicación de la anterior hasta que el Tribunal Constitucional se pronunciara al respecto, y culminó con la cuadratura del círculo que supuso la Ley 10/1990, de 4 de diciembre, de derogación de la primera —Ley aprobada tras la Sentencia del Tribunal Constitucional que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 15/1984 [30]—.

— El problema no resuelto de la «Ley de Capitalidad» [31]. Es preciso recordar, en efecto, que está pendiente la necesaria articulación de un régimen especial para la villa de Madrid, capital del Estado. Recuérdese a este respecto que el propio Preámbulo de la meritada Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de Madrid como Comunidad Autónoma disponía que la capitalidad *«[...] exigirá en el futuro el tratamiento legal adecuado para dar respuesta al especial estatus que concurre en la villa de Madrid»*; declaración programática que, en términos prescriptivos, se complementa con lo dispuesto por el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, en virtud del cual:

> *«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.»*

— Algunas opciones cuestionables desde el punto de vista de la técnica legislativa. *Ad exemplum*, cabe citar el recurso generalizado, desde

---

[30] La Sentencia de referencia es la 150/1990, de 4 de octubre (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 266, de 6 de noviembre de 1990), dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 243 y 257/1985, promovido el primero de ellos por 54 Diputados, representados por el Comisionado D. José María Ruiz Gallardón, y el segundo por el Defensor del Pueblo, contra la Ley de la Asamblea de la Comunidad de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid, cuyo fallo procedió a desestimar los recursos de inconstitucionalidad. Resulta ineludible al considerar la meritada Sentencia hacer referencia a los tres votos particulares formulados por los Magistrados D. Francisco Rubio Llorente, D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y D. José Gabaldón López, especialmente al primero de ellos, donde el Magistrado disidente, con rotundidad y fértil razonamiento, destacaba la brecha que la decisión de referencia podía abrir sobre la función misma del supremo intérprete de la Constitución, al dejar el juicio de la mayoría del Alto Tribunal «abierta la posibilidad de que todos y cada uno de los dieciocho Cuerpos Legislativos existentes en nuestro país desnaturalicen la función propia de este Tribunal, reintroduciendo (generalizado ya a todo tipo de leyes) el recurso previo, cada vez que la coyuntura política lo haga deseable».

Para una valoración de la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990 es ineludible la consulta de las consideraciones de María Ángeles Ahumada Ruiz, «Efectos procesales de la modificación legislativa de las leyes sometidas a control de constitucionalidad. La suspensión de leyes "presuntamente" inconstitucionales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, de 1991 (mayo-agosto), pp. 159 a 185.

[31] Al respecto véase el planteamiento de Ramón Entrena Cuesta, «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», Capítulo 4 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 59 a 69.

1996, a las denominadas «leyes de acompañamiento», que se han convertido en auténticas «leyes anuales de modificación del ordenamiento jurídico autonómico»; la reiterada utilización del expeditivo procedimiento de tramitación de proyectos de ley en lectura única, cercenando el debate entre los grupos parlamentarios; o, con carácter anecdótico, la modificación parcial operada en 1991 del régimen jurídico de «Radio Televisión Madrid» mediante tres leyes puntuales, distintas y separadas, que fueron tramitadas, aprobadas y publicadas oficialmente de forma simultánea [32].

— Por último, no puede dejar de destacarse la significativa producción normativa de la Cámara desde el punto de vista cuantitativo [33]. El volumen de actividad legislativa, no obstante haber sido una de las últimas Comunidades en constituirse, la sitúa en el panorama comparado sólo detrás del Parlamento de Navarra y del Parlamento de Cataluña: a fecha de 3 de marzo de 2001, de las 3.334 leyes autonómicas aprobadas en el Estado español, 254 —casi un 8 por 100— emanaron de la Asamblea de Madrid [34].

La imposibilidad de afrontar *hic et nunc* un análisis exhaustivo de la actividad de la Asamblea de Madrid en su integridad, lo cual, por lo demás, sería más propio de una memoria parlamentaria, nos obliga a centrar nuestra atención en alguno de sus aspectos más relevantes. En el análisis que sigue primaremos los aspectos estructurales, es decir, los que definen la consolidación de la institución representativa como Parlamento autonómico, frente a los estrictamente funcionales, ya reflejados en otras publicaciones institucionales.

II. LA ESTRUCTURA DE LA ASAMBLEA DE MADRID

A semejanza de las restantes Comunidades Autónomas, hay que significar que la estructura de la Asamblea de Madrid no resulta predeterminada por

---

[32] En efecto, el texto originario de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público «Radio Televisión Madrid» (publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 4 de julio de 1984; corrección de errores en el *Boletín Oficial* del siguiente día 12 de julio) fue objeto de modificación parcial por tres leyes que siguieron una tramitación paralela y fueron aprobadas en la misma sesión parlamentaria, resultando editadas todas ellas en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 22 de julio de 1991. En concreto: la Ley 11/1991, de 16 de julio, de modificación del artículo 4.6; la Ley 12/1991, de 16 de julio, de modificación de los artículos 6.2 y 10; y la Ley 13/1991, de 16 de julio, de modificación del artículo 6.1. No ya la legística, sino el sentido común conducen a afirmar la conveniencia de haber procedido aprobando una ley única de modificación de los artículos 4.6, 6.1, 6.2 y 10.

[33] Al respecto, véase Arévalo Gutiérrez, «Las leyes de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*

Asimismo, con carácter general, véase Arévalo Gutiérrez, «La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000, pp. 61 a 113.

[34] El dato de referencia lo recojo de Arévalo Gutiérrez, Marazuela Bermejo y Del Pino Carazo, *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, *op. cit.*, pp. 66 y 67, en la que se contiene una tabla con precisión en detalle respecto de cada Comunidad Autónoma.

el Estatuto de Autonomía. En efecto, la Ley Orgánica 3/1983, como las respectivas normas institucionales básicas, se limita —en el Capítulo I, «De la Asamblea de Madrid», de su Título I, «De la organización institucional de la Comunidad de Madrid», arts. 9 a 16—, a establecer una serie de prescripciones esenciales, remitiendo al legislador autonómico la concreción de los rasgos definidores de la institución representativa. Empero, en la práctica se ha observado un evidente fenómeno de emulación, el cual ha determinado una considerable —y loable— homogeneidad entre las distintas Comunidades Autónomas [35].

2.1. La opción por el modelo unicameral

De la misma forma que las otras dieciséis Comunidades Autónomas que dentro del marco constitucional coexisten en el Estado español, el Parlamento autonómico ha optado por el modelo unicameral [36], respondiendo la Cámara autonómica a la singular denominación de «Asamblea de Madrid» [37].

La opción por el unicameralismo resulta absolutamente plausible, habida cuenta de que no concurren elementos que justifiquen la existencia de una segunda Cámara autonómica, en cualquiera de sus vertientes.

El artículo 2 del vigente Reglamento —de 1997— ha querido proclamar expresamente la opción, determinando que *«La Asamblea se constituye en Cámara única.»*

La sede de la misma, recuérdese, ha de radicar en la villa de Madrid, en los términos del artículo 5 del Estatuto de Autonomía:

---

[35] Las únicas excepciones, por su carácter especial, la constituyen las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, al participar simultáneamente, como bien demuestran las reiteradas referencias normativas que efectúan ambos estatutos, tanto del régimen de la Administración Local como, con alguna que otra limitación esencial —verbigracia, la exclusión de la potestad legislativa—, del propio de un Parlamento autonómico.

[36] El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto), es la única norma institucional básica que afirma expresamente dicha opción. Su artículo 18.1 prevé: *«Las Cortes de Aragón tendrán carácter unicameral [...].»*

[37] La uniformidad estructural no se ha correspondido, sin embargo, con la homogeneidad nominal. Así, la denominación de Asamblea Legislativa que preveía la Constitución tan sólo se mantiene, de forma parcial, en dos Comunidades: Extremadura —Asamblea de Extremadura— y la Región de Murcia —Asamblea Regional de Murcia—, habiendo sido recientemente abandonada en el caso cántabro la denominación anterior de Asamblea Regional de Cantabria, sustituida a raíz de la última reforma estatutaria. Otras cuatro Comunidades Autónomas han preferido la singular denominación, propia de nuestra tradición histórica, de Cortes: Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y la Comunidad Valenciana. La denominación más extendida es la de Parlamento, acogida por las Comunidades de Andalucía, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, La Rioja —tras abandonar la que hasta ahora mantenía en exclusiva: Diputación General—, y el País Vasco. A estas ocho Comunidades debe añadirse la Comunidad Foral de Navarra, habida cuenta de que si bien su regulación principia con la rúbrica de «Cortes o Parlamento», el articulado utiliza esta segunda fórmula. Finalmente, resta como singular la opción adoptada por el Principado de Asturias, en el que la institución representativa responde a la locución «Junta General». Por su parte, las instituciones representativas de Ceuta y Melilla comparten la denominación específica de Asamblea de la Ciudad Autónoma.

«La capital de la Comunidad, sede de sus instituciones, es la villa de Madrid, pudiendo sus organismos, servicios y dependencias localizarse en otros municipios del territorio de la Comunidad, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones.»

De otra parte, puede afirmarse que es indudable que la coexistencia en la Villa y Corte del aparato estatal y, concretamente, de las Cortes Generales, parece aconsejar que la institución representativa del pueblo de Madrid tenga un *nomen iuris* más gráfico, en el sentido de permitir conectar a la ciudadanía con la esencia de su Institución representativa. Ciertamente, *hic et nunc,* la vigente denominación no ha calado en el pueblo de Madrid, razón por la cual no parece exagerado abogar por su modificación en una futura reforma del Estatuto —en la línea, por cierto, que ya han registrado otras Comunidades Autónomas, como Cantabria y La Rioja—, optando por la denominación de «Parlamento de Madrid».

2.2. La composición política de la Cámara

En primer lugar, hay que destacar que el Estatuto de Autonomía, conforme a lo que constituye regla general en el panorama comparado[38], no establece una cifra tasada de componentes de la Asamblea de Madrid, limi-

[38] En efecto, los Estatutos de autonomía no establecieron una cifra tasada y fija de componentes de sus Asambleas legislativas, limitándose a establecer un número provisional para las primeras elecciones y a remitir a una ley electoral ulterior propia la determinación del número definitivo de Diputados que habrían de integrar la Cámara; o bien, de modo parejo al modelo seguido por la Constitución respecto de la composición del Congreso, determinan un mínimo y un máximo de miembros que deben integrar la Cámara: de 60 a 80 para el caso del Parlamento de Galicia (art. 11.5 del Estatuto); de 90 a 110 en el caso del Parlamento de Andalucía (art. 26.2 del Estatuto); entre 35 y 45 para la Junta General del Principado de Asturias (art. 25.2 de su Estatuto) y el Parlamento de Cantabria (art. 10.4 del Estatuto); algo menor es el margen de representantes, de 32 a 40, dispuesto para el Parlamento de La Rioja por el Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo 17.2; de 45 a 55 Diputados pueden constituir la Asamblea Regional de Murcia (art. 24.2 de su Estatuto); 75 a 100 las Cortes Valencianas (art. 12.1 del Estatuto); 60 a 75 las Cortes de Aragón (art. 19 de su Estatuto); 47 a 59 las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 10.2 del Estatuto); de 50 a 70 el Parlamento de Canarias (art. 9.3 del Estatuto); y entre 40 y 60 miembros fija como márgenes para el Parlamento de Navarra la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en el artículo 15.2. De forma parcialmente análoga, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en el artículo 27.1, se limita a determinar simplemente el número máximo de Diputados que pueden componer la Asamblea de Extremadura: 65, silenciando toda referencia al posible número inferior.

En general, la cifra exacta de Diputados componentes se acota en virtud de lo que disponen las correspondientes leyes electorales, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población. La excepción a este esquema se encuentra en el País Vasco, para cuyo Parlamento el Estatuto (art. 26.1) determina un número fijo de Diputados: 75, correspondiendo por igual la elección de 25 representantes a cada uno de los Territorios Históricos.

En la actualidad el número de miembros oscila, de acuerdo con las normas electorales de cada Comunidad, entre los 33 Diputados del Parlamento de La Rioja, o los 39 del Parlamento de Cantabria, que serían los Parlamentos con menor número de representantes, hasta los más numerosos, como el Parlamento de Andalucía, integrado por 109 Diputados, o los 135 representantes del Parlamento de Cataluña.

Finalmente, para los casos de las Asambleas de las Ciudades Autónomas el número de Diputados miembros es fijo, cifrándose en ambos supuestos en los 25 Diputados (*vid*. al efecto los arts. 7 del

tándose a remitir a una ley electoral propia la determinación del número de Diputados que integrarán la Cámara; número que se establece genéricamente en el Estatuto, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población. En concreto, el primer inciso de su artículo 10.2 —a semejanza de lo que constituía la prescripción única de dicho precepto y apartado en el texto originario— dispone:

> *«La Asamblea estará compuesta por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población.»*

En función del meritado criterio, y de acuerdo con los datos actualizados del censo de población —en los términos que ulteriormente se especifican— la Asamblea de Madrid ha estado conformada por el siguiente número de Diputados:

— I Legislatura: 94;
— II Legislatura: 96;
— III Legislatura: 101;
— IV Legislatura: 103, y
— V Legislatura: 102.

Presupuesta la exigencia establecida para constituir un Grupo Parlamentario de que concurra un número no inferior a cinco Diputados —tanto en el artículo 21.1 del Reglamento de 1984 como en el artículo 36 del vigente Reglamento—, salvo en la II Legislatura —conformada *ab initio* por cuatro Grupos, a los que se añadió durante su desarrollo un quinto Grupo Mixto—, en las demás los resultados electorales han ofrecido un Parlamento integrado por tres Grupos Parlamentarios, habiéndose registrado en tres ocasiones —I, IV y V Legislaturas— una situación de mayoría absoluta. No puede dejar de indicarse, por último, que también durante la I y IV Legislaturas se constituyó un Grupo Mixto [39].

Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta y 3 del Reglamento de su Asamblea, y arts. 7 del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla y 3 del Reglamento Orgánico de la Ciudad de Melilla).

Presupuesto lo anterior, el total de Diputados de cada Parlamento es el que sigue en la actualidad: Parlamento de Andalucía, 109; Cortes de Aragón, 67; Junta General del Principado de Asturias, 45; Parlamento de Canarias, 60; Parlamento de Cantabria, 39; Cortes de Castilla-La Mancha, 47; Cortes de Castilla y León, 84; Parlamento de Cataluña, 135; Asamblea de Extremadura, 65; Parlamento de Galicia, 75; Parlamento de las Islas Baleares, 59; Asamblea de Madrid, 102; Asamblea Regional de Murcia, 45; Parlamento de Navarra, 50; Parlamento de La Rioja, 33; Cortes Valencianas, 89; y Parlamento Vasco, 75. Por su parte, como arriba también indicamos, son 25 los Diputados de las Asambleas de Ceuta y Melilla.

[39] Respecto de la situación en la IV Legislatura, véase García Mexía, «Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un Grupo Parlamentario Mixto», en el núm. 46 de la *Revista de las Cortes Generales, op. cit.*.

2.3. La elección de la Cámara: el sistema electoral [40]

2.3.1. *El régimen electoral de la Comunidad de Madrid: la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid*

El artículo 152.1 de la Constitución tan sólo determina que la Asamblea Legislativa será *«[...] elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las distintas zonas del territorio, [...]»*.

Por su parte, y en plena coherencia con esa homogeneidad inicialmente apuntada, el Estatuto de la Comunidad de Madrid se limita a completar tan lacónica prescripción, adoptando el sistema definido para las elecciones al Congreso de los Diputados, y remitiendo a una ley electoral propia su concreción, debiendo destacarse las prescripciones del vigente artículo 10 —de las que ulteriormente se hace mérito—, en los términos establecidos por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, coincidentes en su sustancia con los del texto de 1983.

En mérito del artículo 10.4 del Estatuto —el cual amplía la remisión que, referida al procedimiento electoral a seguir, efectuaba el originario artículo 11.3—:

> *«Una ley de la Asamblea regulará las elecciones, que serán convocadas por el Presidente de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto.»*

Presupuestas las prescripciones estatutarias, y de conformidad con las condiciones básicas fijadas por el Estado —recuérdese que el Título I de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, establece las *«Disposiciones comunes a todas las elecciones»*—, la Comunidad, al amparo de lo dispuesto por el reproducido artículo 10.4 de su Estatuto, se ha dotado de su propia Ley electoral: la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid [41].

Conforme se explicita en la Exposición de Motivos —debería decir «Preámbulo»— de la Ley 11/1986, concretamente en los párrafos segundo, tercero y cuarto de su apartado I:

> *«La presente Ley viene, pues, a cumplir el mandato del Estatuto dentro del marco legal que, tanto el propio Estatuto como la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, establecen.*
>
> *El criterio seguido, a la vista de la Disposición Adicional primera de la citada Ley Orgánica, ha sido el de mantener una gran economía normativa, es decir, el criterio de sólo regular aquellos aspectos estrictamente necesarios, derivados del carácter y ámbito de*

[40] Al respecto, Arnaldo Alcubilla, «El régimen electoral de la Comunidad de Madrid», Capítulo 7 de la obra colectiva, ya citada, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, pp. 105 a 130.

[41] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 306, de 26 de diciembre de 1986; con corrección de errores en el *Boletín Oficial*, núm. 5, de 7 de enero de 1987.

las Elecciones a la Asamblea de Madrid, dejando que en todo lo demás se apliquen los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985, que la mencionada Disposición Adicional declara supletorios.

Ello permite que la presente Ley Electoral sea breve y mantenga una homogeneidad con la legislación estatal y con la de otras Comunidades Autónomas —en este mismo sentido se ha de hacer constar que se han tenido en cuenta las soluciones aportadas por la legislación electoral aprobada hasta el momento por las demás Comunidades—, lo que habrá de redundar en la simplicidad y facilidad de interpretación y aplicación de esta Ley.»

La disposición de referencia ha sido objeto de diversas modificaciones parciales, operadas, en concreto, mediante:

— Ley 4/1991, de 21 de marzo, por la que se modifica la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid [42]. Por medio de la misma, aprobada a punto de culminar la II Legislatura, se procedió a la modificación de los artículos 8.1 y 2 y 17.1 del texto originario.
— Ley 5/1995, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid [43]. Esta Ley, aprobada en el tramo final de la III Legislatura, procedió a dar nueva redacción a los artículos 8.1 y 2, 11.2, inciso final del artículo 14.3 y artículo 21.3. Asimismo, añadió un nuevo apartado, el 4, al artículo 21.
— Ley 15/1995, de 21 de abril, de modificación del artículo 5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid [44]. Esta Ley, penúltima de las aprobadas durante la III Legislatura, procedió en su artículo único a modificar el artículo 5 del texto originario, en materia de incompatibilidades; un precepto que desde este momento no ha dejado de sufrir «retoques», siendo objeto de todas las modificaciones ulteriores de la Ley.
— Ley 12/1998, de 9 de julio, por la que se modifica el artículo 5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid [45]. La considerada Ley, aprobada durante la IV Legislatura, modificó de nuevo el artículo 5, añadiendo los números 4.º, 5.º, 6.º y 7.º.
— Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas [46]. Ya en la V Legislatura, y a través del siempre cuestionable recurso a la denominada «Ley de acompañamiento», el artículo 14

[42] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 71, de 25 de marzo de 1991.

[43] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 76, de 30 de marzo de 1995; con corrección de errores en el ulterior *Boletín Oficial*, núm. 93, de 20 de abril.

[44] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 105, de 4 de mayo de 1995.

[45] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 164, de 13 de julio de 1998; con corrección de errores en el posterior *Boletín Oficial*, núm. 191, de 13 de agosto.

[46] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 309, de 30 de diciembre de 1999; con corrección de errores en el *Boletín Oficial*, núm. 31, de 7 de febrero de 2000.

de la misma estableció una nueva redacción del artículo 5.2.b) de la Ley 11/1986.

— Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas [47]. De nuevo en la vigente V Legislatura y, asimismo, a través de la «Ley de acompañamiento» —art. 13.Dos—, se reformó el artículo 5, concretamente el número 10.º de su apartado 2.c). La propia Ley, en su artículo 13.Uno procede a la supresión de la causa de inelegibilidad establecida en su artículo 3.2.d).

Las meritadas prescripciones han de ser complementadas con lo dispuesto por el Decreto 17/1987, de 9 de abril, por el que se regulan las condiciones materiales y aquellos otros aspectos necesarios para la celebración de Elecciones a la Asamblea de Madrid [48]. El mismo fue objeto de modificación por el Decreto 186/1998, de 29 de octubre [49].

2.3.2. *La configuración del Derecho de sufragio*

El sufragio, de acuerdo con los postulados de un Estado democrático basado en el valor superior del pluralismo político y en los principios de temporalidad y de libre competencia por el poder público, es, conforme al modelo afirmado en todas las Comunidades Autónomas [50], universal, libre, igual, directo y secreto, conforme establece el artículo 10.1 del Estatuto.

El derecho de sufragio activo, de acuerdo con el criterio generalizado, se atribuye a los mayores de dieciocho años que estén en pleno uso de sus derechos políticos y que tengan la condición de residente en cualquiera de los municipios de la Comunidad, condición que nuestro Estatuto impone también para ser elegible [51]. Así lo establece el vigente artículo 10.8 del Estatuto —como originariamente hacía el artículo 11.6—, del siguiente tenor:

> *«Serán electores y elegibles todos los madrileños mayores de dieciocho años de edad que estén en pleno goce de sus derechos políticos. La Comunidad Autónoma facilitará*

---

[47] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 308, de 28 de diciembre de 2001.

[48] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 10 de abril de 1987, con corrección de errores en el posterior *Boletín Oficial* de 20 de abril.

[49] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 11 de noviembre de 1998.

[50] *Vid.* artículos 26.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 18.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 25.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; 10.1 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; 10.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; 31.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 21.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; 11.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 24.1 Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; 15.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; 17.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; 26.1, *in fine*, del Estatuto de Autonomía del País Vasco; 71 del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta; y 71 del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla.

[51] *Ad exemplum,* artículos 28.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 10.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 21.3 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; 21 y 22 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; y 18.8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

La inclusión del requisito de la vecindad dio lugar a dos recursos de amparo electorales en los que el Tribunal Constitucional terminó concluyendo, en su Sentencia 60/1987, de 20 de mayo (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 134, de 5 de junio) que, si ciertamente la Ley Electoral extremeña, en conexión con el artículo 22.3 del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad, *«introduce un trato diferente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio pasivo para quienes tienen la condición de extremeños y el resto de los*

el ejercicio del derecho de voto a los madrileños que se encuentren fuera de la Comunidad de Madrid.»

La Ley 11/1986 dedica a la disciplina del «derecho de sufragio» su Capítulo I, artículos 2 a 4, constituyendo el núcleo de su regulación la disciplina de las causas de inelegibilidad, de las que ulteriormente me ocupo.

2.3.3. *La circunscripción electoral*

La determinación de la circunscripción electoral no responde en el panorama comparado a un criterio uniforme [52].

En la Comunidad de Madrid queda fijada sobre la unidad administrativa de la provincia. Así lo dispone taxativamente el artículo 10.5 de su Estatuto de Autonomía:

«La circunscripción electoral es la provincia.»

Por su parte, el artículo 18.1 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, establece:

«La circunscripción electoral es la Comunidad de Madrid.»

---

ciudadanos españoles que no la ostente, no es menos cierto, sin embargo, que tal diferenciación no puede hacerse equivaler a la discriminación que la Constitución prohíbe en su art. 23.2, pues, de conformidad con la constante doctrina de este Tribunal, las singularizaciones normativas no merecen tal reproche cuando muestran un fundamento razonable, atendido al criterio adoptado para la diferenciación y la finalidad perseguida. En efecto, no cabe descalificar como desprovista de razonabilidad la exigencia de que quienes aspiran a acceder a cargo público de Diputado de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura tengan la condición política de extremeño, ya que esta exigencia resulta justificada teniendo en cuenta la finalidad perseguida por la Ley 2/1987, de procurar una cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad Autónoma entre el Cuerpo Electoral y aquellos que ante él se proponen como candidatos».

Poco después, en la Sentencia 107/1990, de 6 de junio (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 160, de 5 de julio), el Supremo Intérprete constitucional volvía a reconocer, esta vez a vueltas con la Ley electoral andaluza, que la Comunidad Autónoma de Andalucía, en ejercicio de la competencia contemplada en su Estatuto de Autonomía, podía «*legislar sobre las normas electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno. Por ello, el mencionado requisito adicional para ostentar el derecho de sufragio activo y pasivo previsto en la Ley de Andalucía 1/1986 es de indudable aplicación a los integrantes de las candidaturas del partido recurrente*».

Sobre el particular, *vid.* el planteamiento de Arnaldo Alcubilla, «El régimen electoral de la Comunidad de Madrid», *op. cit.*, pp. 114 a 117, con la bibliografía allí citada. Asimismo, Emilio Pajares Compostizo, «La condición política y el estatuto jurídico de los ciudadanos de la Comunidad de Madrid», Capítulo 5 de la obra colectiva, ya citada, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, específicamente pp. 77 a 83.

[52] Como régimen general se ha impuesto la provincia, bajo esta denominación (arts. 28.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 18.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; 11.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León; 21.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; y 11.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia), o el territorio histórico que adopta el artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco en solitario; o, tratándose de las Comunidades uniprovinciales, la Comunidad Autónoma (arts. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria y 17.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja). Otras han sido, por razones obvias, las delimitaciones que han imperado en los territorios insulares (art. 9.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias), y en las Ciudades Autónomas (arts. 7.2 del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta y 8.2 del Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla).

2.3.4. *La Legislatura: caducidad de los asuntos pendientes de sustanciación*

De la misma forma que en los demás Estatutos de Autonomía [53], se establece la duración de la Legislatura en un período de cuatro años. Así lo determina el artículo 10.1, en su primer inciso, del Estatuto de Autonomía: *«La Asamblea es elegida por cuatro años [...]»—;* reiterándolo respecto del *status* de los parlamentarios el artículo 10.2, en su inciso final: *«El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara en los supuestos previstos en este Estatuto.»*

Dicha prescripción se complementa con lo dispuesto por el propio artículo 10, en su apartado 7:

> *«Las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley Orgánica que regule el Régimen Electoral General. La sesión constitutiva de la Asamblea tendrá lugar dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales.»*

El efecto fundamental de la conclusión del mandato parlamentario, por lo que respecta a los asuntos pendientes de sustanciación en la Asamblea, es, como regla general, la caducidad de los mismos. El vigente Reglamento, de 31 de enero de 1997, así lo determina expresamente en su Título XXII y último, *«De los asuntos en trámite a la terminación del mandato de la Asamblea»,* artículos 244 y 245.

La meritada regla general, así como sus excepciones, se establecen en el primero de los preceptos citados, del siguiente tenor:

> *«Artículo 244. Extinguido el mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, con las siguientes excepciones:*
>
> *a) Aquellos de los que, según el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, el presente Reglamento y las leyes, corresponda conocer a la Diputación Permanente.*
>
> *b) Las proposiciones de Ley de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos en los términos previstos en la Ley de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.»*

La disposición a la que remite la letra b) del artículo reproducido es la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid [54]. El artículo 7 de la misma dispone:

> *«Los procedimientos de iniciativa legislativa regulados en la presente Ley que estuvieran en tramitación en la Asamblea de Madrid, al disolverse ésta, no decaerán, pero podrán*

---

[53] *Vid.* artículos 26.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 18.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 25.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; 10.2 Estatuto de Autonomía de Canarias; 10.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; 31.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 21.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; 20.2 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; 24.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; 17.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; 12.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; y 26.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

[54] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 9 de julio de 1986.

retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara sin que sea preciso en ningún caso ejercitar nuevamente la iniciativa.»

2.3.5. *La proporcionalidad de la representación*

Se recoge en el propio artículo 10.1 del Estatuto la exigencia de proporcionalidad, habiendo optado la vigente Ley electoral, como las restantes Comunidades Autónomas [55], por la regla *D'Hont*, en claro mimetismo del criterio adoptado por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para el Congreso de los Diputados. En efecto, a tenor del artículo 18.3 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre:

«La atribución de escaños se hará en la forma establecida por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la atribución de escaños de Diputado del Congreso en las circunscripciones provinciales.»

En este sentido, ha de destacarse que el Estatuto de Madrid introduce, también a semejanza del Congreso, una barrera electoral en absoluto insignificante; en concreto, a tenor del artículo 10.6 —idéntica exigencia imponía el artículo 11.4 del texto originario y reproduce, *ad pedem literae*, el artículo 18.2 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid—:

«Para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos.»

Consecuentemente, resulta preciso obtener el 5 por 100 del total de votos regionales válidamente emitidos para poder optar a la distribución de escaños, circunstancia que, como es sabido, prima a las candidaturas más votadas en la atribución de restos [56].

---

[55] Los Estatutos de Autonomía optan por la proclamación expresa de este sistema electoral en algunos supuestos (arts. 28.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 18.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 25.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; 9.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias; 31.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; 11.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; 11.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 24.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; 15.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; 17.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; 12.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; y 26.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco).

[56] En este sentido, ha de destacarse que casi todos los ordenamientos autonómicos suelen introducir, a semejanza de lo estipulado para las elecciones al Congreso de los Diputados, una barrera electoral que suele determinarse bien en el 3 por 100 (para los casos de Castilla-La Mancha, Andalucía, Navarra, el Principado de Asturias, País Vasco tras la reforma electoral de 4 de octubre de 2000, o Aragón, por citar algunos ejemplos); bien en el superior y en absoluto insignificante del 5 por 100 por el que se inclinan Cataluña o la Comunidad Valenciana. Para esta última, al igual que en el supuesto de la Comunidad de Madrid, la especialidad radica en que se recoge expresamente esta barrera, imponiendo una mayor rigidez, no en las leyes electorales propias, sino en el artículo 12.2 de su Estatuto: «*Para poder obtener escaño y ser proclamados electos, los candidatos de cualquier circunscripción deberán haber sido presentados por partidos o coaliciones que obtengan un número de votos superior al 5 por 100 de los emitidos en la Comunidad*

2.4. La dinámica de la institución: resultados electorales y relación de Diputados de la Asamblea de Madrid [57]

2.4.1. *La I Legislatura (1983-1987)* [58]

2.4.1.A) *Resultados electorales de los comicios celebrados el día 8 de mayo de 1983*

Conforme se ha indicado, el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía dispone, respecto de la composición de la Cámara, que: *«La Asamblea de Madrid estará compuesta por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara en los supuestos previstos en este Estatuto.»*

De acuerdo con las previsiones estatutarias, durante su I Legislatura la Asamblea de Madrid, ascendiendo el censo electoral a la cifra de 3.381.610 electores, estuvo integrada por un total de 94 Diputados, esto es, uno por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000.

Los primeros comicios electorales fueron convocados por el Gobierno de la Nación —de conformidad con lo dispuesto por la Disposición Adicional segunda del texto originario del Estatuto de Autonomía—, mediante Real Decreto 450/1983, de 9 de marzo [59], celebrándose el día 8 de mayo de 1983. El escrutinio registró los siguientes resultados [60]:

— Número de electores:	3.381.610
— Número de votantes:	2.356.925
— Número de votos válidos:	2.326.390
— Número de votos en blanco:	13.735
— Número de votos nulos:	16.800

Los concretos votos obtenidos por cada una de las tres candidaturas mayoritarias —las que superaron el 5 por 100 de la barrera electoral [61]— en las que se concentró el voto de casi el 70 por 100 del censo electoral madrileño, fueron los siguientes:

Autónoma.» Consecuentemente, sea cual sea la vía —legal, autonómica u orgánica estatal—, resultará preciso obtener el porcentaje asignado del total de votos regionales para poder optar a la distribución de escaños.

[57] Las relaciones nominales de miembros de la Cámara que en el presente epígrafe se reproducen, así como los datos de actividad que ulteriormente se reflejan, responden a la inestimable labor realizada por la actual Sección de Archivo de la Cámara. Consecuentemente, resulta obligado por mi parte dejar constancia expresa de mi agradecimiento a su personal —Ricardo Sousa, Raquel Torres y Manolo García— y especialmente a la Jefe de Sección, D.ª Ángeles Nieto Lozano, infatigable investigadora.

[58] Al respecto, *vid.* la crónica parlamentaria de Arévalo Gutiérrez, «La consolidación de una institución representativa: doce años de andadura de la Asamblea de Madrid (1983-1995)», *op. cit.*

[59] El Real Decreto de convocatoria fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 59, de 10 de marzo de 1983.

[60] Los resultados electorales se recogen de la publicación *Quién es quién en la Asamblea de Madrid*, editada por la Oficina de Medios de Comunicación de la Comunidad de Madrid, Depósito Legal: M. 19.610-1983.

[61] Concurrieron a las elecciones otras seis fuerzas políticas, las cuales no superaron la barrera electoral del 5 por 100 de los votos. En concreto: CDS, PDL, ADEI, PCOE-PCEU, Candidatura Coalición de

— Partido Socialista Obrero Español: 1.181.277 votos válidos (50,7 %)
— Coalición Alianza Popular, Partido Demócrata Popular, Unión Liberal: 798.353 votos válidos (34,3 %)
— Partido Comunista de España: 207.058 votos válidos (8,8 %)

Consecuentemente, se registró una situación de mayoría absoluta, constituyéndose en la Cámara tres Grupos Parlamentarios, de acuerdo con el siguiente esquema:

— Partido Socialista Obrero Español: 51 Diputados
— Coalición Alianza Popular, Partido Demócrata Popular, Unión Liberal: 34 Diputados
— Partido Comunista de España: 9 Diputados

2.4.1.B) *Relación de Diputados de la I Legislatura*

En concreto, y por orden alfabético, los 94 miembros fundadores de la Cámara regional fueron los Ilmos. Sres. que a continuación se relacionan, con especificación de la candidatura por la que resultaron electos:

Apellidos, nombre	Candidatura
ADELL FERNÁNDEZ, José Luis	PSOE [62]
ALONSO ARRANZ, Máximo	PSOE
ALONSO CASTAÑO, Luis	PSOE
ARGOS GARCÍA, Carlos	AP-PDP-UL [63]
BETETA BARREDA, Antonio Germán	AP-PDP-UL
BIDAGOR ALTUNA, Pilar	AP-PDP-UL
BLANCO GASPAR, Vicente	AP-PDP-UL
CABACO LÓPEZ, Francisco	PSOE
CAMPOS CORONA, Isidro Florencio	PSOE
CANO DE LOPE, Virgilio	PSOE
CÁNOVAS DEL CASTILLO FRAILE, Juan Antonio	AP-PDP-UL
CASAS NOMBELA, José Luis	PCE [64]

Lucha Popular y Liga Comunista (Acuerdo Obrero). De todas ellas interesa destacar el supuesto del Centro Democrático y Social, que obtuvo 73.124 votos, es decir, un 3,1 por 100 del total de votos válidos.

[62] La referencia, en lo sucesivo, corresponde al Partido Socialista Obrero Español.

[63] Las siglas identifican, a partir de aquí, a la coalición Alianza Popular-Partido Demócrata Popular-Unión Liberal.

[64] La referencia, en lo que sigue, es al Partido Comunista de España.

Apellidos, nombre	Candidatura
CASTEJÓN NÚÑEZ, Matías	PSOE
CASTELLANOS COLOMO, Enrique	AP-PDP-UL
CASTRO YUSTE, Benjamín	PSOE
CENDRERO UCEDA, Luis Alejandro	PSOE
CIMADEVILLA COSTA, César	PSOE
CORBI MURGUI, Henar	PSOE
CORVO GONZÁLEZ, Manuel	PCE
CRUZ ATIENZA, Elías	AP-PDP-UL
CUERDA RODRÍGUEZ, Mariano de la	AP-PDP-UL
DÍAZ GUERRA, Esteban	AP-PDP-UL
DOMINGO ORTIZ, Elvira	PSOE
EGEA SÁNCHEZ, Esteban	PSOE
ESPINAR GALLEGO, Ramón	PSOE
FEDERICO CORRAL, José María de	AP-PDP-UL
FERNÁNDEZ-GALIANO FERNÁNDEZ, Antonio	AP-PDP-UL
FLORES VALENCIA, Elena	PSOE
GARCÍA ALONSO, José Luis	PSOE
GARCÍA ARMENDÁRIZ, Ana María	AP-PDP-UL
GARCÍA-HIERRO CARABALLO, Dolores	PSOE
GARCÍA MENÉNDEZ, José Ramón	PSOE
GARCÍA REYES, Sergio	PCE
GARCÍA SÁNCHEZ, Eulalia	PSOE
GIL DE LA VINLLA, José	AP-PDP-UL
GÓMEZ ANGULO, Juan Antonio	AP-PDP-UL
GÓMEZ GUTIÉRREZ, Leopoldo	AP-PDP-UL
GÓMEZ MENDOZA, María	PSOE
GÓMEZ PÉREZ, Sócrates	PSOE
GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Francisco	PSOE
GÓMEZ LORENTE, Bartolomé	PSOE
GUTIÉRREZ ARAUJO, Antonio	PCE
HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Lorenzo	PCE

Apellidos, nombre	Candidatura
HIDALGO UTESA, José Luis	AP-PDP-UL
HUETE MORILLO, Luis María	AP-PDP-UL
LAYDA FERRER, Juan José	PSOE
LEDESMA BARTRET, Francisco Javier	PSOE
LEGUINA HERRÁN, Joaquín	PSOE
LISSAVETZKY DÍEZ, Jaime	PSOE
LÓPEZ CASAS, José Antonio	AP-PDP-UL
LÓPEZ LÓPEZ, José	AP-PDP-UL
MAESTRE MUÑIZ, Luis	PSOE
MARTÍNEZ MARÍN, Ángel Ramón	PSOE
MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Adolfo	PSOE
MAYORAL MARQUES, Timoteo	PSOE
MORENO PRECIADOS, Juan Francisco	PCE
NÚÑEZ MORGADES, Pedro	AP-PDP-UL
OEHLING RUIZ, Hermann	AP-PDP-UL
ORTIZ ESTÉVEZ, José Luis	AP-PDP-UL
O'SHEA SUÁREZ-INCLÁN, Cándida	AP-PDP-UL
PEÑA DÍAZ, Eurico de la	AP-PDP-UL
PÉREZ DÍAZ, Carlos	PSOE
PÉREZ GONZÁLEZ, Jesús	PSOE
PÉREZ VÁZQUEZ, José Manuel	AP-PDP-UL
PERINAT Y ELIO, Luis Guillermo	AP-PDP-UL
PEYDRO CARO, Miguel	PSOE
PIN ARBOLEDA, José Ramón	AP-PDP-UL
RAMOS CUENCA, Agapito	PSOE
RAMOS GÁMEZ, Rafael	PSOE
REGUILÓN ÁLVAREZ, José Lucas	PSOE
REINO TORRES, Benito	PSOE
RICO REGO, Manuel	PCE
ROBLES PIQUER, Carlos	AP-PDP-UL
ROCHA RUBÍ, Manuel de la	PSOE

Apellidos, nombre	Candidatura
RODRIGO DE SANTIAGO, Alfredo	AP-PDP-UL
RODRÍGUEZ-LOSADA AGUADO, Eduardo	AP-PDP-UL
RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Emilio Ramón	PCE
ROJO SASTRE, Antonio José	PSOE
RONEY ALBAREDA, Carmen	PCE
RUIZ DUERTO, Felipe	AP-PDP-UL
SACRISTÁN ALONSO, Alfonso	PSOE
SÁEZ GONZÁLEZ, Isaac	AP-PDP-UL
SAÍNZ GARCÍA, José Antonio	PSOE
SÁNCHEZ CUENCA, José Emilio	PSOE
SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Juan	PSOE
SANTISTEBAN SÁEZ, Jesús	PSOE
SANZ AGÜERO, Marcos	PSOE
SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO, Francisca	PSOE
SEVILLA GARCÍA, Félix	PSOE
SUÁREZ CUESTA, María Antonia	AP-PDP-UL
TORNER MARTÍNEZ, José Luis	PSOE
UREÑA FERNÁNDEZ, Saturnino	PSOE
USERA GONZÁLEZ, Gabriel de	AP-PDP-UL
VICÉN SAN AGUSTÍN, Francisco Javier	PSOE

Como es lógico, durante la I Legislatura se produjeron diversas altas y bajas en la composición de la Cámara. Al respecto ha de tenerse en cuenta que, conforme al artículo 18.4 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid:

> *«En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un Diputado, el escaño será atribuido al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.»*

Presupuesto lo anterior, tuvieron lugar, en concreto, las siguientes pérdidas de la condición de Diputado y paralelas tomas de posesión de sus sustitutos de acuerdo con el orden de la candidatura:

Pérdidas de la condición	Nombramientos
RAMOS GÓMEZ, Rafael	CASERO NUÑO, Manuel (PSOE)
DE LA PEÑA DÍAZ, Eurico	MONTESINOS MULLERAS, Vicente (AP)
RODRÍGUEZ-LOSADA AGUADO, Eduardo	PRADILLO MORENO DE LA SANTA, Rafael (AP)
RONEY ALBAREDA, Carmen [65]	GONZÁLEZ ONTANEDA, Juan Antonio (PCE)
MORENO PRECIADOS, Juan Francisco	TEJEIRO MONTINO, Joaquín (PCE)
TEJEIRO MONTINO, Joaquín	TORIBIO CASAS, Francisco (PCE)
TORIBIO CASAS, Francisco	GONZÁLEZ ONTANEDA, Juan Antonio (PCE) [66]
GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, Francisco	FERNÁNDEZ MAGANTO, Francisco (PSOE)
ROJO SASTRE, Antonio José	BARRIO DE PENAGOS, Juan Antonio (PSOE)
TORNER MARTÍNEZ, José Luis	BLANCO VELASCO, José Luis (PSOE)
BLASCO GASPAR, Vicente	MARTÍN SÁNCHEZ-BENDITO, Justo Manuel (PSOE)

2.4.2. *La II Legislatura (1987-1991)* [67]

2.4.2.A) *Resultados de las elecciones celebradas el día 2 de julio de 1987*

La II Legislatura, como consecuencia del aumento de población registrado en la Comunidad —3.515.847 electores—, observó un incremento en el número de escaños. De esta forma, de 94 se pasa a 96 Diputados.

Los comicios electorales celebrados el día 2 de julio de 1987 registraron los siguientes resultados [68]:

— Número de electores: 3.515.847
— Número de votantes: 2.444.031
— Número de votos válidos: 2.426.472
— Número de votos en blanco: 42.196
— Número de votos nulos: 29.995

Hay que destacar la peculiaridad de que en dichas elecciones obtuvieron representación cuatro fuerzas políticas, constituyendo el único supuesto de

[65] La Diputada Roney Albareda recuperó ulteriormente su condición de Diputada, por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 1 de octubre de 1985, adoptado en cumplimiento de la Sentencia dictada al respecto por la Audiencia Territorial de Madrid. Tras su incorporación pasó al Grupo Parlamentario Mixto, cesando en su condición de Diputado D. Juan Antonio González Ontaneda.

[66] El Diputado González Ontaneda al tomar posesión de su cargo se integró en el Grupo Parlamentario Mixto.

[67] Me remito a una crónica parlamentaria anterior del autor de este trabajo: «La consolidación de una institución representativa: doce años de andadura de la Asamblea de Madrid (1983-1995)», *op. cit.*.

[68] Los resultados electorales se recogen de la publicación *Quién es quién en la Asamblea de Madrid*, editada por el Gabinete de Presidencia de la Cámara, Depósito Legal: M. 7.529-1988.

las cinco Legislaturas autonómicas en que una cuarta formación supera la barrera electoral del 5 por 100. En efecto, en las cuatro restantes tan sólo tres formaciones han obtenido escaños.

Los concretos votos obtenidos por cada una de las candidaturas mayoritarias fueron los siguientes:

— Partido Socialista Obrero Español: 932.878 votos válidos (38,4 %)
— Federación de Partidos de Alianza Popular: 762.102 votos válidos (31,4 %)
— Centro Democrático y Social: 403.440 votos válidos (16,6 %)
— Coalición Izquierda Unida: 181.512 votos válidos (7,4 %)

Consecuentemente, y a diferencia de la I Legislatura, no se registró una mayoría absoluta, constituyéndose en la Cámara cuatro Grupos Parlamentarios, de acuerdo con el siguiente esquema:

— Partido Socialista Obrero Español: 40 Diputados
— Federación de Partidos de Alianza Popular: 32 Diputados
— Centro Democrático y Social: 17 Diputados
— Coalición Izquierda Unida: 7 Diputados

2.4.2.B) *Relación de miembros de la Cámara durante la II Legislatura*

Siguiendo un orden alfabético, los 96 miembros de la Cámara regional que accedieron a la misma como consecuencia de los meritados comicios electorales fueron los Ilmos. Sres. que a continuación se relacionan:

Apellidos, nombre	**Candidatura**
ALONSO NOVO, Luis	PSOE
ALONSO DE VELASCO, Carlos	CDS [69]
ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS, Carmen	AP [70]
ÁLVAREZ DE FRANCISCO, José Luis	AP
ARNELA TERROSO, Juan José	CDS
AZCONA OLONDRIZ, Juan José	IU [71]
BARAJAS AYLLÓN, Ildefonso	CDS

[69] Las siglas identifican, en lo que sigue, al Partido Centro Democrático y Social.
[70] La referencia, a partir de ahora, es a la Federación de Partidos de Alianza Popular.
[71] Las siglas, empleadas en lo sucesivo, corresponden a la Coalición Izquierda Unida.

Apellidos, nombre	Candidatura
BARDISA JORDÁ, Ismael	AP
BETETA BARREDA, Antonio Germán	AP
BIDAGOR ALTUNA, María Pilar	AP
CABACO LÓPEZ, Francisco	PSOE
CÁDIZ RUIZ, Abel	CDS
CANO LOPE, Virgilio	PSOE
CÁNOVAS DEL CASTILLO Y FRAILE, Juan Antonio	AP
CASERO NUÑO, Manuel Jesús	PSOE
CASTEDO ÁLVAREZ, Fernando	CDS
CASTEJÓN NÚÑEZ, Matías	PSOE
CASTILLO GORDO, Ángel Luis del	PSOE
CASTRO YUSTE, Benjamín	PSOE
CEBRIÁN ECHARRI, José Vicente	CDS
CENDRERO UCEDA, Luis Alejandro	PSOE
CIMADEVILLA COSTA, César	PSOE
CORTÉS MUÑOZ, Luis Eduardo	AP
CORVO GONZÁLEZ, Manuel Juan	PCE
DAPENA BAQUEIRO, Manuel	CDS
DÍEZ OLAZÁBAL, Pedro	IU
DOMINGO ORTIZ, Elvira	PSOE
DUQUE FERNÁNDEZ DE PINEDO, Eduardo	AP
ESPINAR GALLEGO, Ramón	PSOE
FEDERICO CORRAL, José María	AP
FERNÁNDEZ MARTÍN, Alejandro Lucas	PSOE
FERNÁNDEZ RIOJA, José Luis	PSOE
FERRERO TORRES, Carmen	PSOE
FLORES VALENCIA, Elena	PSOE
GARCÍA ALONSO, José Luis	PSOE
GARCÍA FERNÁNDEZ, Rafael	PSOE
GARCÍA MENÉNDEZ, José Ramón	PSOE

Apellidos, nombre	Candidatura
GARCÍA NÚÑEZ, Francisco Javier	CDS
GARCÍA SÁNCHEZ, Eulalia	PSOE
GÓMEZ MENDOZA, María	PSOE
GÓMEZ PÉREZ, Sócrates	PSOE
HARGUINDEY BANET, Gerardo	CDS
JUSTEL CALABOZO, Manuel	CDS
LANZACO BONILLA, Fernando	CDS
LARA CARBÓ, María Teresa	AP
LARROCA DOLAREA, Ángel	AP
LEDESMA BARTRET, Francisco Javier	PSOE
LEGUINA HERRÁN, Joaquín	PSOE
LISSAVETZKY DÍEZ, Jaime	PSOE
LÓPEZ LÓPEZ, José	AP
LUXÁN MELÉNDEZ, Javier de	CDS
MAESTRE MUÑIZ, Luis	PSOE
MANGADA SAMAÍN, Eduardo	PSOE
MARTÍN-CRESPO DÍAZ, José	AP
MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Adolfo	PSOE
MAYORAL MARQUÉS, Timoteo	PSOE
MORAL SANTÍN, José Antonio	IU
MORIÑO ORTEGA, Ana Isabel	AP
MORSO PÉREZ, Laura	CDS
NAVARRO VELASCO, Alfredo	AP
NÚÑEZ MORGADES, Pedro	AP
ORTIZ ESTÉVEZ, José Luis	AP
O'SHEA SUAREZ-INCLÁN, Cándida	AP
PACHECO BENITO, Julio	AP
PARTIDA BRUNETE, Luis Manuel	AP
PEDROCHE NIETO, Jesús	AP
PÉREZ DÍAZ, Carlos	PSOE

Apellidos, nombre	Candidatura
PÉREZ GONZÁLEZ, Jesús	PSOE
PEYDRO CARO, Miguel	PSOE
PIÑEIRO CUESTA, Nicolás	AP
POSADA CHAPADO, Rosa	CDS
RAMOS CUENCA, Agapito	PSOE
ROCHA RUBÍ, Manuel de la	PSOE
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Francisco Javier	AP
RUFILANCHAS SERRANO, Luis	PSOE
RUIZ CASTILLO, Juan Antonio	PSOE
RUIZ GALLARDÓN JIMÉNEZ, Alberto	AP
SACRISTÁN ALONSO, Alfonso	PSOE
SÁNCHEZ CUENCA, José Emilio	PSOE
SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Juan	PSOE
SÁNCHEZ-HERRERA HERENCIA, Juan Francisco	CDS
SANTIAGO PRIETO, Bonifacio	AP
SANZ AGÜERO, Marcos	PSOE
SANZ PINACHO, Roberto	AP
SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO, Francisca	PSOE
SEVERIÉN TIGERAS, Gustavo	AP
SOLER ESPIAUBA GALLO, Juan	AP
TORRECILLA MONTAL, Salvador	IU
UREÑA FERNÁNDEZ, Saturnino	PSOE
USERA GONZÁLEZ, Gabriel	AP
VALVERDE BOCANEGRA, Jesús Adriano	AP
VAN-HALEN ACEDO, Juan	AP
VÁZQUEZ MENÉNDEZ, Elena	PSOE
VILALLONGA ELVIRO, Isabel María Teresa	IU
VINDEL LÓPEZ, María Rosa	AP
XIMÉNEZ DE EMBÚN RAMONELL, Joaquín	CDS

Durante la II Legislatura se produjeron, asimismo, diversas altas y bajas. En concreto, las siguientes pérdidas de la condición de Diputado y paralelos nombramientos en los términos del artículo 18.4 de la Ley Electoral:

Pérdidas de la condición	**Nombramientos**
MAESTRE MUÑIZ, Luis	SANTIESTEBAN SÁEZ, Jesús (PSOE)
MANGADA SAMAÍN, Eduardo	SAÍNZ GARCÍA, José Antonio (PSOE)
VÁZQUEZ MENÉNDEZ, Elena	LAYDA FERRER, Juan José (PSOE)
CANO LOPE, Virgilio	VICÉN SANAGUSTÍN, Javier (PSOE)
GARCÍA FERNÁNDEZ, Rafael	BARRIO DE PENAGOS, Juan Antonio (PSOE)
CORVO GONZÁLEZ, Manuel Juan	OLMOS LÓPEZ, Miguel Ángel (PCE)
GÓMEZ PÉREZ, Sócrates	ALONSO ARRANZ, Máximo (PSOE)
MORSO PÉREZ, Laura	MARTÍN BARROSO, Luis (CDS)
CASTEDO ÁLVAREZ, Fernando	ARILLA PÉREZ, Jesús (CDS) [72]
FLORES VALENCIA, María Elena	DE LORENZO GARCÍA, Rafael (PSOE)
CEBRIÁN ECHARRI, José Vicente	TOMÉ MARTÍNEZ, María Teresa (CDS)
CASTRO YUSTE, Benjamín	ROLDÁN BUCERO, Julián (PSOE)
LUXÁN MELÉNDEZ, Javier	ZURRIARRAIN FERNÁNDEZ, Juan (CDS)

2.4.3. *La III Legislatura (1991-1995)* [73]

2.4.3.A) *Resultados de los comicios electorales celebrados el día 26 de mayo de 1991*

El inicio de la III Legislatura comportó para la Asamblea de Madrid un aumento ciertamente significativo del número de escaños. Así, frente a los 94 Diputados de la I y a los 96 de la II, la III Legislatura estuvo conformada por 101 Diputados, sobre la base de un censo electoral de 3.831.644 electores.

La participación se elevó al 58,79 por 100, es decir, 2.252.743 electores, representando la abstención el 41,21 por 100, esto es, 1.578.901 electores.

[72] Durante el transcurso de la Legislatura el Diputado Arilla Pérez se incorporó al Grupo Parlamentario Mixto.

[73] *Vid.* la crónica parlamentaria de Arévalo Gutiérrez, «La consolidación de una institución representativa: doce años de andadura de la Asamblea de Madrid (1983-1995)», *op. cit.*

Los comicios electorales volvieron a determinar un Parlamento integrado por tan sólo tres formaciones políticas, las cuales obtuvieron los siguientes resultados [74]:

— Partido Popular: 955.994 votos válidos (42,62 %)
— Partido Socialista Obrero Español: 820.219 votos válidos (36,56 %)
— Izquierda Unida: 270.011 votos válidos (12,04 %)

Consecuentemente, se registró una situación de mayoría simple, aunque la dinámica de los pactos políticos comportó que, en este caso, el partido gobernante no fuera el más votado, constituyéndose en la Cámara tres Grupos Parlamentarios, de acuerdo con el siguiente esquema:

— Partido Popular: 47 Diputados
— Partido Socialista Obrero Español: 41 Diputados
— Izquierda Unida: 13 Diputados

2.4.3.B) *Relación de Diputados de la III Legislatura*

En concreto, y por orden alfabético, los 101 miembros integrantes de la Cámara regional durante su III Legislatura fueron los Ilmos. Sres. que a continuación se relacionan:

Apellidos, nombre	Candidatura
ABAD BÉCQUER, Fernando	PSOE
ALONSO ARRANZ, Máximo	PSOE
ALONSO NOVO, Luis	IU
ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS, Carmen	PP [75]
ÁLVAREZ DE FRANCISCO, José Luis	PP
ARGÜELLES SALAVERRÍA, Pedro	PP
BARDISA JORDÁ, Ismael	PP
BARRIO DE PENAGOS, Juan Antonio	PSOE
BERMÚDEZ DE CASTRO FERNÁNDEZ, José Antonio	PP

[74] Los resultados electorales se recogen de la completa publicación *Revista de Documentación Parlamentaria*, editada por la Sección de Biblioteca dependiente de la Dirección de Análisis y Documentación de la Asamblea de Madrid, concretamente de su núm. 1, de marzo de 1992.

[75] Las siglas identifican, en lo sucesivo, al Partido Popular.

Apellidos, nombre	Candidatura
BETETA BARREDA, Antonio Germán	PP
BURGOS BETETA, Tomás	PP
BUSÓ BORÚS, Pilar	PP
CABACO LÓPEZ, Francisco	PSOE
CALVO POCH, Pedro	PP
CANDIL MARTÍN, Juan Antonio	IU
CARDENETE ROS, Salvador	PP
CASADO GONZÁLEZ, Tomás	PP
CASERO NUÑO, Manuel Jesús	PSOE
CASTEJÓN NÚÑEZ, Matías	PSOE
CASTILLO GORDO, Ángel Luis del	PSOE
CIERVA Y HOCES , Blanca Nieves de la	PP
CIFUENTES CUENCAS, Cristina	PP
COBO VEGA, Manuel	PP
CORBALÁN MARLASCA, Pablo Luis	PSOE
CORREA RODRÍGUEZ, Hilario	PSOE
CORTÉS MUÑOZ, Luis Eduardo	PP
CORVO GONZÁLEZ, Manuel Juan	PSOE
DÍEZ OLAZÁBAL, Pedro	IU
DOMINGO ORTIZ, Elvira	PSOE
DOZ ORRIT, Francisco Javier	IU
DUQUE FERNÁNDEZ DE PINEDO, Eduardo	PP
ESPINAR GALLEGO, Ramón	PSOE
ESTEBAN MARTÍN, Laura de	PP
FEDERICO Y CORRAL, José María de	PP
FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Paloma	PP
FERNÁNDEZ MARTÍN, Alejandro Lucas	PSOE
FERNÁNDEZ RIOJA, José Luis	PSOE
FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, María Pilar	PSOE
FERRERO TORRES, Carmen	PSOE
GARCÍA ALONSO, José Luis	PSOE

Apellidos, nombre	Candidatura
GARCÍA ESCUDERO, Pío	PP
GARCÍA FERNÁNDEZ, Eduardo	PSOE
GARCÍA-HIERRO CARABALLO, María Dolores	PSOE
GARCÍA MENÉNDEZ, José Ramón	PSOE
GARCÍA SÁNCHEZ, Eulalia	PSOE
GARCÍA-SISÓ PARDO, María Teresa	PP
GILABERTE FERNÁNDEZ, Adolfo	IU
GÓMEZ GARCÍA, Valentín	PSOE
JIMÉNEZ RAMOS, Guillermo	PP
LABARGA BUSTOS, Berta	PSOE
LARA CARBÓ, María Teresa de	PP
LEDESMA BARTRET, Javier	PSOE
LEGUINA HERRÁN, Joaquín	PSOE
LISSAVETZKY DÍEZ, Jaime	PSOE
LÓPEZ BLANCO, Asunción	IU
LÓPEZ LÓPEZ, José	PP
LÓPEZ VIEJO, Alberto	PP
LORENZO GARCÍA, Rafael de	PSOE
LUCAS GIMÉNEZ, Fermín	PP
LUXÁN MELÉNDEZ, Adolfo de	IU
MARTÍN-CRESPO DÍAZ, José	PP
MARTÍNEZ PARDO, María Teresa	IU
MATO ADROVER, Ana	PP
MAYORAL MARQUÉS, Timoteo	PSOE
MORAL SANTÍN, José Antonio	IU
MORENO CASAS, José Luis	PP
NAVARRO CORONADO, José Luis	PP
NEVADO BUENO, María Teresa	IU
NÚÑEZ MORGADES, Pedro	PP
O'SHEA SUÁREZ-INCLÁN, Cándida	PP
PACHECO BENITO, Julio	PP

Apellidos, nombre	Candidatura
PARTIDA BRUNETE, Luis Manuel	PP
PEDROCHE NIETO, Jesús	PP
PÉREZ GONZÁLEZ, Jesús	PSOE
PIÑEDO SIMAL, Adolfo	PSOE
RAMOS CUENCA, Agapito	PSOE
RÍO GARCÍA DE SOLA, Ignacio del	PP
RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Manuel José	PP
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Francisco Javier	PP
ROMERO VERDUGO, Felisa	PSOE
RUIZ CASTILLO, Juan Antonio	PSOE
RUIZ-GALLARDÓN JIMÉNEZ, Alberto	PP
RUIZ REIG, Jaime Ramón	IU
SACRISTÁN ALONSO, Alfonso	PSOE
SAÍNZ GARCÍA, José Antonio	PSOE
SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, Juan	PSOE
SANTIAGO PRIETO, Bonifacio de	PP
SANTIESTEBAN SÁEZ, Jesús	PSOE
SANZ AGÜERO, Marcos	PSOE
SANZ PINACHO, Roberto	PP
SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO, Francisca	PSOE
SERRANO BELTRÁN, José Teófilo	PSOE
SERRANO FERNÁNDEZ, María	PSOE
SOLER-ESPIAUBA GALLO, Juan	PP
TORRALBA GONZÁLEZ, Carmen	PP
TORRE Y MONTORO, José María de la	PP
TORRECILLA MONTAL, Salvador	IU
UTANDE MARTÍNEZ, Fernando	PP
VALVERDE BOCANEGRA, Jesús Adriano	PP
VAN-HALEN ACEDO, Juan	PP
VILLALONGA ELVIRO, Isabel	IU

Durante la III Legislatura se produjeron diversas altas y bajas en la composición de la Cámara regional, en los términos del artículo 18.4 de la Ley Electoral. En concreto, las siguientes pérdidas de la condición de Diputado y paralelos nombramientos de sustitutos:

Pérdidas de la condición	Nombramientos
SANZ AGÜERO, Marcos	CHAZARRA MONTIEL, Antonio (PSOE)
DUQUE FERNÁNDEZ, Eduardo	MUÑOZ ABRINES, Pedro (PP)
CORTÉS MUÑOZ, Luis Eduardo	AVILÉS TRIGO, Antonio (PP)
MATO ADROVER, Ana	DEL OLMO FLÓREZ, Luis (PP)
FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Pilar	LAYDA FERRER, Juan José (PSOE)
SERRANO BELTRÁN, Teófilo	FERNÁNDEZ BONILLA, Tomás (PSOE)
SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO, Francisca	MAZA ALCÁZAR, Luis Miguel (PSOE)
PACHECO BENITO, Julio	MONTABES CALLE, Miguel (PP)
ESTEBAN MARTÍN, Laura	GARCÍA ROMERO, Paloma (PP)
PÉREZ GONZÁLEZ, Jesús	RUIZ MUÑOZ, Pedro (PSOE)
CORBALÁN MARLASCA, Pablo Luis	PARRA GELLIDA, Ernolando (PSOE)

2.4.4. *La IV Legislatura (1995-1999)* [76]

2.4.4.A) *Resultados de los comicios electorales celebrados el día 28 de mayo de 1995*

Los comicios electorales, convocados por Decreto 30/1995, de 3 de abril [77], se celebraron el día 28 de mayo de 1995, registrándose los siguientes resultados:

— Número de electores: 4.129.852
— Número de votantes: 2.907.141
— Número de votos de candidatura: 2.857.414
— Número de votos en blanco: 38.763
— Número de votos válidos: 2.896.177
— Número de votos nulos: 10.964

Los 2.857.414 votos de candidatura se repartieron entre un total de 16 formaciones políticas, del siguiente modo:

[76] *Vid.* Arévalo Gutiérrez, «La IV Legislatura de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*
[77] Publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 80, de 4 de abril de 1995.

Candidaturas	Votos obtenidos
Partido Popular	1.476.442
Falange Española Independiente	1.060
Plataforma Humanista	1.834
Plataforma de los Independientes de España	5.368
Unidad Ciudadana	2.086
Los Verdes-Grupo Verde	21.239
Partido Regionalista Independiente Madrileño	3.136
Izquierda Unida	464.167
Partido Socialista Obrero Español	860.726
Unidad Regional Independiente	1.636
Partido Obrero Revolucionario	2.066
Extremadura Unida	2.379
Falange Española de las JONS	1.853
Los Verdes Alternativos	10.638
Coalición Nuevo Partido Socialista	731
Partido Comunista de los Pueblos de España	2.053

De lo anterior [78] se colige que sólo tres formaciones superaron la barrera electoral del 5 por 100 de los votos válidos establecida por la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid: el Partido Popular —51,7 por 100—, el Partido Socialista Obrero Español —30,2 por 100— e Izquierda Unida —16,3 por 100—. Se confirmó así la estructura del sistema de partidos en la Comunidad de Madrid, articulado sobre la base de tres formaciones políticas. Recuérdese que tan sólo en la II Legislatura este esquema encontró su excepción, al acceder al Parlamento autonómico una cuarta formación, el Centro Democrático y Social.

En concreto, el número de Diputados de las tres formaciones parlamentarias, que se constituyeron por Acuerdo de la Mesa de 26 de junio de 1995, fue el siguiente:

— Grupo Parlamentario Popular: 54 escaños
— Grupo Parlamentario Socialista: 32 escaños
— Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 17 escaños

[78] Los datos electorales que se reproducen corresponden al Acuerdo de la Junta Electoral Central de 25 de octubre de 1995, por el que se ordena la publicación de los resultados habidos en las elecciones de la Asamblea de Madrid, celebradas el 28 de mayo de 1995, de acuerdo con el acta de la Junta Electoral Provincial de Madrid de proclamación de electos. Fuente: *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 261, del jueves 2 de noviembre de 1995, pp. 25 y 26.

Téngase presente que el número de Diputados de la IV Legislatura, 103, ha sido el más elevado, en virtud de los datos del censo de población, frente a los 94 de la I, los 98 de la II, los 101 de la III e, incluso, los 102 de la vigente V Legislatura.

Los meritados datos electorales determinaron una importante modificación cualitativa del panorama político de la Comunidad de Madrid. En efecto, por primera vez en el Parlamento de la Comunidad de Madrid concurría una situación de mayoría absoluta favorable al Partido Popular, lo que permitió que esta fuerza política formase un gobierno homogéneo en solitario. Recuérdese que durante la I Legislatura también se había registrado una mayoría absoluta, en aquel caso favorable al Partido Socialista Obrero Español, el cual gobernó desde 1983 hasta 1987 en virtud de la misma, manteniéndose en el gobierno posteriormente durante las siguientes dos Legislaturas —II y III— merced a los pactos alcanzados con Izquierda Unida.

Se quebraba, pues, por primera vez, la posibilidad de que el Partido Socialista Obrero Español recibiera el encargo de formar gobierno, lo que determinó que Joaquín Leguina Herrán, primer y hasta entonces único Presidente de la Comunidad de Madrid, fuera reemplazado en dicha responsabilidad por Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez; cuya lista electoral, recuérdese, había obtenido ya mayor número de votos en los comicios celebrados el 26 de mayo de 1991, si bien, al no alcanzar la mayoría absoluta —42,62 por 100 de los votos válidos— y llegar a un acuerdo de gobierno las fuerzas de la izquierda, no recibió en aquel momento del Presidente de la Asamblea el encargo de solicitar la confianza de la Cámara.

2.4.4.B) *Relación de Diputados de la IV Legislatura*

Siguiendo un orden alfabético, los 103 miembros de la Cámara regional que accedieron a la misma como consecuencia de los referidos comicios electorales fueron los Ilmos. Sres. que a continuación se relacionan, con indicación de la candidatura de la que formaron parte:

Apellidos, nombre	Candidatura
ABAD BÉCQUER, Fernando	PSOE
ABOÍN ABOÍN, Sonsoles Trinidad	PP
ALBA GARCÍA, Margarita	PSOE
ALMAZÁN VICARIO, M.ª Helena	PSOE
ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS, María del Carmen	PP

Apellidos, nombre	Candidatura
ÁLVAREZ DE FRANCISCO, José Luis	PP
ÁLVAREZ PÁEZ, Myriam	PSOE
ARGÜELLES SALAVERRÍA, Pedro	PP
BARDISA JORDÁ, Ismael	PP
BARRIO DE PENAGOS, Juan Antonio	PSOE
BERMÚDEZ DE CASTRO FERNÁNDEZ, José Antonio	PP
BETETA BARREDA, Antonio Germán	PP
BIEHN CAÑEDO, Luisa María Teresa	IU
BILBATÚA PÉREZ, Miguel Ángel	IU
BURGOS BETETA, Tomás Pedro	PP
BUSÓ BORÚS, Pilar	PP
CABACO LÓPEZ, Francisco	PSOE
CALVO Y POCH, Pedro Luis	PP
CANDIL MARTÍN, Juan Antonio	IU
CANO DE LOPE, Virgilio	PSOE
CASADO GONZÁLEZ, Tomás	PP
CHAZARRA MONTIEL, Antonio	PSOE
CIERVA Y HOCES, Blanca Nieves de la	PP
CIFUENTES CUENCA, Cristina	PP
COBO VEGA, Manuel	PP
CORBI MURGUI, Henar	PSOE
DÍAZ SANZ, Virginia	IU
ESPADAS LÓPEZ-TERRADAS, Francisco Javier	PP
ESPINAR GALLEGO, Ramón	PSOE
FEDERICO CORRAL, José María de	PP
FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Paloma	PP
FERNÁNDEZ MARTÍN, Alejandro Lucas	PSOE
FERRERO TORRES, Carmen	PSOE
FRANCO PARDO, José Manuel	PSOE

Apellidos, nombre	Candidatura
GAMO SÁNCHEZ, Mariano	IU
GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Pío	PP
GARCÍA-HIERRO CARABALLO, Dolores	PSOE
GARCÍA MARTÍNEZ, Armando	PSOE
GARCÍA ROMERO, Paloma	PP
GARCÍA ROMERO-NIEVA, María Esther	PP
GARCÍA SÁNCHEZ, Eulalia	PSOE
GARCÍA-SISO PARDO, María Teresa	PP
GILABERTE FERNÁNDEZ, Adolfo	IU
GÓMEZ MORENO, Jorge	PSOE
GONZÁLEZ IZQUIERDO, Marina María	IU
GUTIÉRREZ-VIERNA ESPADA, Luis Ángel	PP
HUETE MORILLO, Luis María	PP
LARA CARBÓ, María Teresa de	PP
LEDESMA BARTRET, Javier	PSOE
LEGUINA HERRÁN, Joaquín	PSOE
LISSAVETZKY DÍEZ, Jaime	PSOE
LÓPEZ LÓPEZ, José	PP
LÓPEZ NAVARRO, María Isabel	PSOE
LUCAS GIMÉNEZ, Fermín	PP
LUXÁN MELÉNDEZ, Adolfo de	IU
MARTÍN BARRIOS, María Luz	PSOE
MARTÍN-CRESPO DÍAZ, José	PP
MARTÍN VASCO, Benjamín	PP
MAYOR OREJA, Carlos María	PP
MAZA ALCÁZAR, Luis Miguel	PSOE
MELÉNDEZ GONZÁLEZ, Ginés	PSOE
MISIEGO GASCÓN, Julio	IU
MORENO CASAS, José Luis	PP
MUÑOZ ABRINES, Pedro	PP

Apellidos, nombre	Candidatura
MYERS BROWN, Sandra	PP
NARANJO ESCOBAR, Juan Andrés	PP
NIETO CICUÉNDEZ, José Luis	IU
NOLLA ESTRADA, Modesto	PSOE
NÚÑEZ MORGADES, Pedro	PP
OLMO FLÓREZ, Luis del	PP
ONGIL CORES, María Gádor	PP
O'SHEA SUÁREZ-INCLÁN, Cándida	PP
PAÍNO CAPÓN, Carlos	IU
PARRO DEL PRADO, Esteban	PP
PARTIDA BRUNETE, Luis Manuel	PP
PEDROCHE NIETO, Jesús	PP
PÉREZ MARTÍNEZ, Ángel	IU
PIÑEDO SIMAL, Adolfo	PSOE
POSADA CHAPADO, Rosa María	PP
RAMOS CUENCA, Agapito	PSOE
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Francisco Javier	PP
ROMÁN UGARTE, José María	PP
ROSÓN FERREIRO, Victorino Ramón	PP
RUIZ CASTILLO, Juan Antonio	PSOE
RUIZ-GALLARDÓN JIMÉNEZ, Alberto	PP
RUIZ REIG, Jaime Ramón	IU
SABANDO SUÁREZ, Pedro Feliciano	PSOE
SÁNCHEZ PERAL, María Luisa	IU
SÁNCHEZ SESEÑA, Luis Miguel	IU
SANZ ARRANZ, Juan Ramón	IU
SANZ PEINADO, Alejandro	PP
SANZ PINACHO, Roberto	PP
SETIÉN MARTÍNEZ, Julio	IU

Apellidos, nombre	Candidatura
SOLER-ESPIAUBA GALLO, Juan	PP
TAPIA SÁEZ, Jorge	PP
TROITIÑO PELAZ, Manuel	PP
UTANDE MARTÍNEZ, Fernando	PP
VALVERDE BOCANEGRA, Jesús Adriano	PP
VAN-HALEN ACEDO, Juan	PP
VÁZQUEZ MENÉNDEZ, Elena	PSOE
VILLANUEVA GONZÁLEZ, Miguel Ángel	PP
ZAPATA LLERENA, Saturnino	PSOE
ZÚÑIGA PÉREZ-LEMAUR, Jesús	PSOE

Durante la IV Legislatura se produjeron diversas altas y bajas en la composición política de la Asamblea de Madrid, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18.4 de la Ley Electoral. En concreto, las siguientes pérdidas de la condición de Diputado y paralelos nombramientos, con especificación de las fechas y publicaciones oficiales pertinentes.

Diputado que causa baja				Sustituto		
Apellidos, nombre	**Baja**	**Publicación**	**Grupo**	**Apellidos, nombre**	**Alta**	**Publicación**
ÁLVAREZ DE FRANCISCO, José Luis	04-07-1995	*BOAM* 1, 24-07-1995	PP	PICARDO FERRANDO, Elia	06-07-1995	*BOAM* 1, 24-07-1995
ARGÜELLES SALAVERRÍA, Pedro	28-05-1996	*BOAM* 52, 11-07-1996	PP	CEPEDA RAMOS, Javier Ramón	06-06-1996	*BOAM* 48, 20-06-1996
BARDISA JORDÁ, Ismael	11-02-1997	*BOAM* 85, 20-02-1997	PP	REVUELTA IGLESIAS, Joaquín Antonio	13-02-1997	*BOAM* 86, 27-02-1997
BERMÚDEZ DE CASTRO, José Antonio	20-03-1996	*BOAM* 35, 21-03-1996	PP	VINDEL LACALLE, Francisco	21-03-1996	*BOAM* 52, 11-07-1996
BILBATÚA PÉREZ, Miguel Ángel	01-04-1997	*BOAM* 96, 10-04-1997	IU	PÉREZ HERRERO, José	10-04-1997	*BOAM* 96, 10-04-1997
BURGOS BETETA, Tomás	20-03-1996	*BOAM* 35, 21-03-1996	PP	BERZAL ANDRADE, José Manuel	21-03-1996	*BOAM* 52, 11-07-1996
ESPINAR GALLEGO, Ramón	31-10-1995	*BOAM* 11, 02-11-1995	PSOE	NEIRA SALAZAR, Jesús	16-11-1995	*BOAM* 52, 11-07-1996
GARCÍA-HIERRO CARABALLO, Dolores	20-03-1996	*BOAM* 36, 29-03-1996	PSOE	GÓMEZ GARCÍA, Valentín	11-04-1996	*BOAM* 52, 11-07-1996
GARCÍA-SISO PARDO, M.ª Teresa	30-04-1996	*BOAM* 41, 09-05-1996	PP	LIÉBANA MONTIJANO, M.ª Pilar	16-05-1996	*BOAM* 45, 31-05-1996
GILABERTE FERNÁNDEZ, Adolfo	09-02-1999	*BOAM* 201, 11-02-1999	IU	ARROYO FERNÁNDEZ, Sonia	04-03-1999	*BOAM* 206, 18-03-1999
HERRERA ANTONAYA, José Francisco	11-02-1997	*BOAM* 85, 20-02-1997	PP	MUÑOZ GRACIA, Miguel Ángel	13-02-1997	*BOAM* 86, 27-02-1997
LARA CARBÓ, M.ª Teresa de	28-05-1996	*BOAM* 45, 31-02-1996	PP	VÉLEZ HIJAS, M.ª Pilar Luisa	06-06-1996	*BOAM* 48, 20-06-1996
LEGUINA HERRÁN, Joaquín	04-07-1995	*BOAM* 1, 24-07-1995	PSOE	MONTEGRIFO FERNÁNDEZ, Francisco	06-07-1995	*BOAM* 1, 24-07-1995
LUCAS GIMÉNEZ, Fermín	28-04-1998	*BOAM* 162, 07-05-1998	PP	MAGÁN TORRES, Alejandro	07-05-1998	*BOAM* 163, 14-05-1998
MORENO CASAS, José Luis	04-07-1995	*BOAM* 1, 24-07-1995	PP	SÁNCHEZ LÁZARO-CARRASCO, Fernando	06-07-1995	*BOAM* 1, 24-07-1995
NARANJO ESCOBAR, Juan Andrés	16-05-1996	*BOAM* 49, 17-06-1996	PP	HAERING ZABALA, Luis	23-5-1996	*BOAM* 46, 06-06-1996
NÚÑEZ MORGADES, Pedro	21-05-1996	*BOAM* 45, 31-05-1996	PP	HERRERA ANTONAYA, Francisco	23-05-1996	*BOAM* 46, 06-06-1996
PÉREZ HERRERO, José	27-05-1997	*BOAM* 107, 29-05-1997	IU	MARÍN CALVO, José Guillermo [79]	05-06-1997	*DSS* 419, 05-06-1997
SANZ PEINADO, Alejandro	04-07-1995	*BOAM* 1, 24-07-1995	PP	LOZANO MARTÍN, Margarita África	06-07-1995	*BOAM* 1, 24-07-1995
TAPIA SÁEZ, Jorge	24-02-1998	*BOAM* 152, 26-02-1998	PP	VIÑUELA CORDERO, Fernando Francisco	05-03-1998	*BOAM* 154, 12-03-1998
VALVERDE BOCANEGRA, Jesús	20-10-1998	*BOAM* 182, 29-10-1998	PP	DUQUE CUESTA, Miguel Ángel	22-10-1998	*BOAM* 185, 05-11-1998

[79] El Diputado José Guillermo Marín Calvo accede a la condición de Diputado por renuncia anticipada de D.ª Inés Sabanés Nadal.

2.4.5. *La V Legislatura (1999-2003)* [80]

2.4.5.A) *Resultados de los comicios electorales celebrados el día 13 de junio de 1999*

Los comicios electorales, convocados por Decreto 6/1999, de 19 de abril [81], se celebraron el día 13 de junio de 1999, registrándose los siguientes resultados:

— Número de electores: 4.281.075
— Número de votantes: 2.606.325
— Número de votos de candidatura: 2.539.154
— Número de votos en blanco 54.341
— Número de votos válidos: 2.593.495
— Número de votos nulos 12.830

Los 2.539.154 votos de candidatura se repartieron entre un total de 20 formaciones, del siguiente modo:

Candidaturas	Votos obtenidos
Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid	199.488
Unión Comunidad de Madrid	2.532
Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano	1.553
Partido Regional Independiente Madrileño	2.042
Partido Popular	1.324.596
Partido Unidad Ciudadana	1.778
Los Verdes-Grupo Verde	15.597
Partido Demócrata Español	2.686
Unión Centrista-Centro Democrático y Social	8.379
Partido Humanista	2.492
Partido Roji-Verde	1.432
Unidad Regional Independiente	903
La Falange	3.810

[80] Véanse Arévalo Gutiérrez, «El primer año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*; De Alba Bastarrechea, «La Actividad Parlamentaria del segundo año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*; y Cid Villagrasa, «Las tácticas parlamentarias del tercer año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*

[81] Publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 92, de 20 de abril de 1999.

Candidaturas	Votos obtenidos
Coalición PSOE-Progresistas	944.819
Falange Española Independiente	2.349
Los Verdes	17.793
Partido de la Ley Natural	1.393
Partido de El Bierzo	1.415
Partido Comunista de los Pueblos de España	3.109
Progresistas Federales	988

De lo anterior [82] se colige que sólo tres formaciones superaron la barrera electoral del 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos establecida por el artículo 18.2 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid. En concreto, las tres formaciones que rebasaron el listón electoral fueron el Partido Popular, con un porcentaje del 51,7 por 100, la Coalición Partido Socialista Obrero Español-Progresistas, que obtuvo un porcentaje del 30,2 por 100, e Izquierda Unida, con el porcentaje del 16,3 por 100.

Se consagró así la estructura del sistema de partidos en la Comunidad de Madrid, articulado sobre la base de tres formaciones políticas, junto a las que concurrieron a los comicios electorales otras de carácter manifiestamente marginal —teniendo en cuenta el número de electores y de votos obtenidos anteriormente referidos—, como lo prueba el hecho de que ninguna de ellas obtuviera 20.000 votos, superando tan sólo tres la cifra de 5.000.

El meritado sistema tripartito parece estar sólidamente implantado en la Comunidad. Recuérdese que tan sólo en la II Legislatura este esquema encontró su excepción, al acceder al Parlamento autonómico una cuarta formación, el Centro Democrático y Social. En todo caso, lo que resulta manifiestamente claro es que la idiosincrasia del pueblo de la Comunidad de Madrid no es favorable a las orientaciones regionalistas.

Téngase presente que el número de Diputados de la V Legislatura, 102, junto con el de la IV Legislatura, 103, ha sido el más elevado, en virtud de los datos del censo de población, frente a los 94 de la I, los 98 de la II y los 101 de la III.

Presupuesto lo anterior, el número de Diputados obtenidos por las tres formaciones parlamentarias —que se constituyeron en Grupo Parlamentario

[82] Los datos electorales que se reproducen corresponden al Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Madrid por el que se ordena la publicación del acta de proclamación de los resultados de las elecciones a la Asamblea de Madrid convocadas por Decreto 6/1999, de 19 de abril, y celebradas el día 13 de junio de 1999. Fuente: *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 154, del jueves 1 de julio de 1999, pp. 21 y 22.

por Acuerdo de la Mesa de la Cámara en su primera sesión, celebrada con fecha de 2 de julio de 1999—, fue el siguiente:

— Grupo Parlamentario Popular: 55 escaños
— Grupo Parlamentario Socialista: 39 escaños
— Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 8 escaños

En cuanto a la orientación de las tres formaciones que componen el sistema de partidos de la Cámara, ha de destacarse que los meritados datos electorales determinaron la consolidación de la modificación cualitativa del panorama político de la Comunidad de Madrid operada tras los comicios electorales de 1995, es decir, los que determinaron la composición de la Asamblea de Madrid durante su IV Legislatura.

En efecto, al igual que en la IV Legislatura, el Parlamento de la Comunidad de Madrid se articula sobre la base de una mayoría absoluta favorable al Partido Popular, permitiendo a esta fuerza política formar un gobierno homogéneo en solitario. Recuérdese que durante la I Legislatura también se había registrado una mayoría absoluta, en aquel caso favorable al Partido Socialista Obrero Español, el cual gobernó desde 1983 hasta 1987 en virtud de la misma, manteniéndose en el gobierno posteriormente durante las siguientes dos Legislaturas —II y III— merced a los pactos alcanzados con Izquierda Unida; especialmente durante la III, en cuyos comicios —celebrados el 26 de mayo de 1991— había obtenido mayor número de votos el Partido Popular, si bien, al no alcanzar la mayoría absoluta —42,62 por 100 de los votos válidos— y llegar a un acuerdo de gobierno las fuerzas de la izquierda, no recibió su candidato el encargo de solicitar la confianza de la Cámara por parte del Presidente de la Asamblea.

De hecho, los datos de las últimas elecciones, con alguna variante no determinante de una alteración del sistema de fuerzas parlamentarias, constituyen una práctica reproducción de los correspondientes a la IV Legislatura. La formación mayoritaria, el Partido Popular, ha pasado de 54 a 55 escaños. El Partido Socialista, manteniendo su posición de segunda fuerza parlamentaria, ha observado un incremento, pasando de contar con 32 miembros de la Cámara a disponer de 39. Y la oposición minoritaria ha observado una sustancial reducción de su representación parlamentaria, superior al 50 por 100: de los 17 escaños ha pasado a los 8 actuales.

2.4.5.B) *Relación de Diputados de la Asamblea de Madrid en su V Legislatura*

Siguiendo un orden alfabético, y teniendo en cuenta que de los 103 miembros que conformaron la Cámara regional durante la IV Legislatura se ha pasado, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población, a la cifra de 102, los Ilmos. Sres. Diputados que originariamente conformaron la Asamblea de Madrid son los que a continuación se relacionan, con indicación de la candidatura de la que formaron parte:

Apellidos, nombre	Candidatura
ABOÍN ABOÍN, Sonsoles Trinidad	PP
ACEBES CARABAÑO, Alicia	PSOE-P [83]
ADRADOS GAUTIER, María Paloma	PP
ALMAZÁN VICARIO, Helena	PSOE-P
ALMEIDA CASTRO, María Cristina	PSOE-P
ÁLVAREZ DURANTE, María Luisa	PSOE-P
ÁLVAREZ-ARENAS CISNEROS, María del Carmen	PP
ARROYO VENEROSO, Ana	PSOE-P
BERZAL ANDRADE, José Manuel	PP
BETETA BARREDA, Antonio Germán	PP
BUENESTADO EXPÓSITO, Miguel	PSOE-P
BUSÓ BORÚS, Pilar	PP
CABACO LÓPEZ, Francisco	PSOE-P
CABRERA ORELLANA, José	PP
CALVO POCH, Pedro Luis	PP
CARMONA SANCIPRIANO, Antonio	PSOE-P
CHAZARRA MONTIEL, Antonio	PSOE-P
CIERVA Y DE HOCES, Blanca Nieves de la	PP
CIFUENTES CUENCAS, María Cristina	PP
COBO VEGA, Manuel	PP
CONTRERAS LORENZO, Francisco	PSOE-P
CORTÉS MUÑOZ, Luis Eduardo	PP
DÍEZ OLAZÁBAL, Pedro	PSOE-P
ECHEGOYEN VERA, Enrique	PSOE-P
ECHEVERRÍA ECHÁNIZ, José Ignacio	PP
ENSEÑAT DE CARLOS, Silvia	PP
FEDERICO CORRAL, José María de	PP
FERMOSEL DÍAZ, Jesús	PP

[83] La referencia, en lo que sigue, corresponde al Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas.

Apellidos, nombre	Candidatura
FERNÁNDEZ GORDILLO, Antonio	PSOE-P
FERNÁNDEZ MARTÍN, Alejandro Lucas	PSOE-P
FRANCO PARDO, José Manuel	PSOE-P
GARCÍA ÁLVAREZ, Caridad	IU
GARCÍA PEÑA, Pilar	PSOE-P
GARCÍA ROJAS, Carmen	PSOE-P
GARCÍA ROMERO, Paloma	PP
GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Pío	PP
GARRIDO HERNÁNDEZ, Francisco	PSOE-P
GÓMEZ MORENO, Jorge	PSOE-P
GONZÁLEZ ACEITUNO, Sagrario	PSOE-P
GONZÁLEZ BLÁZQUEZ, Franco	IU
GONZÁLEZ GARCÍA, María de la Paz	PP
GONZÁLEZ MOÑUX, Elena	PP
HERNÁNDEZ GUARDIA, Antonio	PP
HUETE MORILLO, Luis María	PP
IGLESIAS FERNÁNDEZ, Óscar	PSOE-P
IRIBERRI HARO, Victorino José	PP
LIÉBANA MONTIJANO, María del Pilar	PP
LISSAVESTZKY DÍEZ, Jaime	PSOE-P
LÓPEZ COLLADO, Carlos	PP
LÓPEZ LÓPEZ, José	PP
MARÍN CALVO, José Guillermo	IU
MARTÍN BARRIOS, María Luz	PSOE-P
MARTÍN IRAÑETA, María del Carmen	PP
MARTÍN VASCO, Benjamín	PP
MARTÍN-CRESPO DÍAZ, José	PP
MARTÍNEZ LÓPEZ, María del Pilar	PP
MARTÍNEZ TEN, Carmen	PSOE-P
MAYOR OREJA, Carlos María	PP

Apellidos, nombre	Candidatura
MONTERRUBIO RODRÍGUEZ, Óscar	PSOE-P
MORAGA VALIENTE, Álvaro	PP
MORILLO CASALS, Pablo	PP
MOYA NIETO, Encarnación	PSOE-P
MUÑOZ ABRINES, Pedro	PP
NARROS MANZANERO, José Luis	PP
NAVARRO MUÑOZ, Adolfo	PSOE-P
NEVADO BUENO, María Teresa	PSOE-P
NOLLA ESTRADA, Modesto	PSOE-P
OLLER SÁNCHEZ, Francisca	PSOE-P
OLMO FLOREZ, Luis del	PP
ONGIL CORES, María Gador	PP
PARRO DEL PRADO, Esteban	PP
PARTIDA BRUNETE, Luis Manuel	PP
PEDROCHE NIETO, Jesús	PP
PERAL GUERRA, Luis	PP
PÉREZ HUYSMANS, Miguel Ángel	PP
PÉREZ MARTÍNEZ, Ángel	IU
PIÑEDO SIMAL, Adolfo	PSOE-P
PLAZA CARPIO, Álvaro	PSOE-P
POSADA CHAPADO, Rosa María	PP
REVENGA SÁNCHEZ, Julián	PSOE-P
RODRÍGUEZ GABUCIO, Dolores	PSOE-P
RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Francisco Javier	PP
RUANO SÁNCHEZ, María Dolores	IU
RUIZ-GALLARDÓN JIMÉNEZ, Alberto	PP
SABANDO SUÁREZ, Pedro Feliciano	PSOE-P
SAINZ DE MURIETA RODEYRO, Emilio Eusebio	PP
SÁNCHEZ FIERRO, Julio César	PP
SÁNCHEZ GATELL, Eduardo	PSOE-P

Apellidos, nombre	Candidatura
SÁNCHEZ PERAL, María Luisa	IU
SANZ AGÜERO, Marcos	PSOE-P
SANZ ARRANZ, Juan Ramón	IU
SANZ PINACHO, Roberto	PP
SETIÉN MARTÍNEZ, Julio	IU
TAMAYO BARRENA, Eduardo	PSOE-P
TRABADO PÉREZ, Colomán	PP
TROITIÑO PELAZ, Manuel	PP
UTANDE MARTÍNEZ, Fernando	PP
UTRILLA PALOMBI, Mario	PP
VAN-HALEN ACEDO, Juan	PP
VÁZQUEZ MENÉNDEZ, Elena	PSOE-P
VILLANUEVA GONZÁLEZ, Miguel Ángel	PP
VINDEL LACALLE, Francisco	PP

Respecto de la relación de Diputados anteriormente reproducida, durante el período analizado de la V Legislatura se produjeron diversas altas y bajas [84]. En concreto, las siguientes pérdidas de la condición de Diputado y paralelos nombramientos, respecto de los cuales, en el presente supuesto, se especifican sus fechas y datos de publicación oficial, tanto en el *Boletín Oficial de la Asamblea* como, en relación con las altas y por lo que se refiere a la toma de posesión en sesión plenaria mediante el oportuno juramento o promesa, en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*.

[84] La relación originaria de los Sres. Diputados que constituyen la Cámara de la V Legislatura se contiene en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 22 de julio de 1999, pp. 3 y 4.

Diputado que causa baja				Sustituto		
Apellidos, nombre	**Baja**	**Publicación**	**Grupo**	**Apellidos, nombre**	**Alta**	**Publicación**
PERAL GUERRA, Luis	16-07-1999 R. 4409	*BOAM* 2, 29-07-1999	PP	FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Paloma	22-09-1999	*BOAM* 9, 07-10-1999 *DSSAM* 20, 22-09-1999
LÓPEZ LÓPEZ, José	31-01-2000 R. 539	*BOAM* 30, 17-02-2000	PP	LOZANO MARTÍN Margarita África	10-02-2000	*BOAM* 31, 24-02-2000 *DSSAM.* 117, 10-02-2000
LISSAVETZKY DÍEZ, Jaime	31-03-2000 R. 2588	*BOAM* 37, 06-04-2000	PSOE-P	SÁEZ LAGUNA, María Teresa	13-04-2000	*BOAM* 40, 04-05-2000 *DSSAM* 152, 13-04-2000
SÁNCHEZ FIERRO, Julio César	18-05-2000 R. 3268	*BOAM* 43, 25-05-2000	PP	CASADO GONZÁLEZ, Tomás	01-06-2000	*BOAM* 52, 06-07-2000 *DSSAM* 184, 01-06-2000
BETETA BARREDA, Antonio	05-06-2000 R. 3513	*BOAM* 45, 08-06-2000	PP	OFICIALDEGUI ALONSO DE CELADA, Eduardo	14-06-2000	*BOAM* 50, 29-06-2000 *DSSAM* 200, 14-06-2000
GARCÍA PEÑA, Pilar	12-02-2001		PSOE-P	ÁLVAREZ PÁEZ, Myriam	19-02-2001	*BOAM* 87, 15-03-2001 *DSSAM* 87, 15-03-2001
MARTÍNEZ TEN, Carmen	18-07-2001	*BOAM* 108, 27-07-2001	PSOE-P	SÁNCHEZ OCAÑA, Felisa	10-08-2001	*BOAM* 111, 27-09-2001 *DSSAM* 444, 19-09-2001
CASADO GONZÁLEZ, Tomás	15-07-2002		PP	SAN VICENTE SANCHO, Antonio [85]	24-07-2002	*BOAM* 172, 12-09-2002 *DSSAM* 710, 10/11-09-2002

[85] El Diputado San Vicente Sancho toma posesión por renuncia anticipada de D.ª Eva María Pavo López.

2.5. La disolución de la Cámara

La Asamblea de Madrid se disuelve *hic et nunc* por tres motivos:

1.º La disolución natural de la Cámara.

El primero de los motivos de disolución, causa normal y ordinaria, es el agotamiento de la Legislatura, esto es, la expiración del mandato parlamentario. Así lo determinan los apartados 1 y 2 del vigente artículo 10 del Estatuto, anteriormente reproducidos, fijando su extensión en cuatro años [86].

2.º La disolución sancionadora de carácter automático [87].

En segundo lugar, se disuelve la Cámara, como sanción, por la falta de designación del Presidente de la Comunidad en el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura tras la celebración de los comicios electorales. La prescripción del artículo 18.5 del Estatuto, que comporta como efecto la convocatoria inmediata de nuevas elecciones, tiende de esta forma a fomentar la adopción de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria.

3.º La disolución por ejercicio de la facultad atribuida al Presidente del Gobierno [88].

---

[86] Me remito al respecto a lo anteriormente indicado en el epígrafe II.3.4.

[87] Cuatro son las posiciones adoptadas por los distintos estatutos de autonomía frente a la vía de la disolución sancionatoria:

a) La de los Parlamentos que no reconocen la disolución estatutariamente, sin remitir a normativa alguna, de tal forma que de producirse la falta de acuerdo se desembocaría en una espinosa cuestión práctica. Éste es el caso del Parlamento gallego, a tenor del artículo 15.3 de su Estatuto, y de las Cortes Valencianas, conforme al artículo 15.2 de su Estatuto.

b) La de aquellos Estatutos que no establecen la disolución de sus Parlamentos, si bien sus textos remiten, en general, a una ley ulterior la forma de elección del Presidente. Es el caso del artículo 36 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y del artículo 33 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

c) Los Parlamentos que rechazan la disolución automática, supuesto que registra dos variantes:

*c.*1) Aquellos en que, para evitar el vacío de gobierno y sus posibles consecuencias, han preferido resolver la ausencia de pacto entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria invistiendo al candidato de la fuerza política que haya obtenido mayor número de escaños. En esta línea se encuentran el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su artículo 37.3, y el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en su artículo 29.3.

*c.*2) Las Cámaras en que se designa al candidato de la fuerza política que hubiere obtenido un número mayor de votos. Es el caso de las Asambleas legislativas de Ceuta y Melilla, conforme los artículos 15 de sus respectivos Estatutos.

d) Finalmente, el cuarto modelo agrupa a los Estatutos que expresamente han admitido la disolución sancionatoria, que son la mayoría: artículos 17.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, 22.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 17.3 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 23.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 27.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, 31.4 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, 30.5 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, 17.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y 18.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. En este grupo ha de incluirse, asimismo, y tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2002, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, a tenor de la nueva redacción de los apartados 3 y 4 del artículo 29.

[88] Dos son en este caso las soluciones que han asumido estatutariamente las distintas Comunidades:

a) Por un lado, han preferido silenciar esta atribución los ordenamientos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, la Comunidad Valenciana, Canarias, la Comunidad Foral de Navarra y las Islas Baleares, a las que deben sumarse, con las salvedades derivadas de su especialidad, Ceuta y Melilla.

Finalmente, se ha admitido vía estatutaria, a partir de la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, la facultad de disolución del Presidente de la Comunidad.

Frente a la regulación originaria, que en absoluto debe interpretarse como una omisión, sino como el resultado de una opción consciente, el vigente artículo 21 regula de forma detallada y pormenorizada la facultad de disolución, atribuida al Presidente, quien la ejerce bajo su exclusiva responsabilidad, si bien previa deliberación no vinculante del Gobierno. La principal característica de dicha disciplina radica en que la nueva Cámara tendrá un mandato limitado por el término natural de la Legislatura originaria; es decir, el tiempo que reste hasta la conclusión de los cuatro años, teniendo lugar las elecciones, en todo caso, el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años. Dispone en concreto el precepto de referencia:

> *«1. El Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Asamblea con anticipación al término natural de la legislatura. La disolución se formalizará por Decreto, en el que se convocarán a su vez elecciones, conteniéndose en el mismo los requisitos que exija la legislación electoral aplicable.*
>
> *2. El Presidente no podrá acordar la disolución de la Asamblea durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando reste menos de un año para la terminación de la legislatura, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura o cuando esté convocado un proceso electoral estatal. No procederá nueva disolución de la Asamblea antes de que transcurra un año desde la anterior.*
>
> *3. En todo caso, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura ordinaria.»*

Con dicha prescripción se ha dado cobertura a lo dispuesto por la Ley 5/1990, de 17 de mayo, reguladora de la Facultad de Disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad [89], que, en el momento de su aprobación —«y sin perjuicio de cualquier otro criterio

---

b) Por otra parte, otros Estatutos han admitido de forma expresa este instituto, propio de la forma parlamentaria de gobierno, así: Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, artículo 25.3; Estatuto de Autonomía de Cantabria, artículo 23; Estatuto de Autonomía de La Rioja, artículo 17.6; Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, artículo 27.4; Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 23.2; y Estatuto de Autonomía de Extremadura, artículo 34; a este grupo se han adherido, después de sus últimas reformas, además del considerado Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (art. 21), el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 17.3) y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 30.3). En el caso de Castilla y León, como en el de la Comunidad de Madrid, la remozada redacción estatutaria comporta abandonar su atribución mediante una norma propia *praeter* Estatuto (ha venido, así, a darse cobertura a lo dispuesto por la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/1996, de 27 de marzo, reguladora de la Cuestión de Confianza y de la Facultad del Presidente de la Junta de Disolución de las Cortes de Castilla y León que, en el momento de su aprobación por el Pleno de la Cámara debía reputarse manifiestamente inconstitucional). Esta modalidad de disolución, frente a la regulación originaria —que en absoluto debe interpretarse como una omisión, sino como el resultado de una opción consciente—, se regula en los vigentes Estatutos de Autonomía de forma detallada y pormenorizada. La principal característica de dicha disciplina radica en que las nuevas Cámaras tendrán un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria.

[89] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad* de Madrid de 29 de mayo de 1990.

mejor fundado en Derecho»—, debía reputarse una norma *praeter* Estatuto y manifiestamente inconstitucional por antiestatutaria [90]. No a otra conclusión ha de llegarse si se ponderan los artículos 10.1 y 18.5 del Estatuto de Autonomía, en su redacción originaria, del siguiente tenor literal, respectivamente: *«La Asamblea de Madrid es elegida por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, en el supuesto previsto en el artículo 18.5 del presente Estatuto»*, y *«si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones»*. A mayor abundamiento, la propia Exposición de Motivos —donde debía decir Preámbulo— de la Ley 5/1990, reconoce en su primer párrafo que *«el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no otorga expresamente al Presidente del Consejo de Gobierno la facultad de disolver anticipadamente la Asamblea»*. Asimismo, a efectos hermenéuticos, debe recordarse la recomendación formulada por el *«Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías»*, sobre cuyo peso en el proceso de articulación del sistema autonómico no es preciso insistir. En virtud del mismo: «Todas las Comunidades Autónomas que se constituyan deben contar con Asamblea Legislativa. El órgano ejecutivo no podrá disolver la Asamblea en ningún caso y ésta sólo mediante un voto de censura constructivo podrá sustituir a aquél» [91].

III. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA ASAMBLEA DE MADRID: AUTONOMÍA E INVIOLABILIDAD DEL PARLAMENTO REGIONAL

3.1. La autonomía del Parlamento

Es principio consustancial a la propia esencia de las instituciones parlamentarias en el marco de un Estado de Derecho el reconocimiento de autonomía para la disciplina de su organización y funcionamiento internos. La Asamblea de Madrid, en su condición de institución representativa del pueblo de Madrid, goza, en efecto, de autonomía para el desarrollo de sus funciones.

A este respecto, han de destacarse dos prescripciones capitales.

---

[90] De forma matizada, Luis Aguiar de Luque, partiendo de la ausencia de potestad de disolución de la Asamblea por el Presidente de la Comunidad, entiende que la Ley 5/1990 parte de una cuestionable hermenéutica de las disposiciones estatutarias, situándose en la línea de «apurar la forzada interpretación de los silencios estatutarios». *Vid.* «El Gobierno de la Comunidad de Madrid», Capítulo 10 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 194 y 195.

[91] Cfr. «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías», *op. cit.*, p. 101.

De un lado, el Estatuto de Autonomía realiza un expreso reconocimiento de la autonomía reglamentaria [92]. Así lo afirmaba ya el artículo 13 del texto originario y, de forma más precisa, se prescribe en el vigente artículo 12:

«1. La Asamblea se dotará de su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma serán sometidas a una votación final sobre su totalidad, que requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados.

2. El Reglamento determinará, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto, las reglas de organización y funcionamiento de la Asamblea, especificando, en todo caso, los siguientes extremos:

a) Las relaciones entre la Asamblea y el Gobierno.

b) El número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios.

c) La composición y funciones de la Mesa, las Comisiones y la Diputación Permanente, de manera que los Grupos Parlamentarios participen en estos órganos en proporción al número de sus miembros.

d) Las funciones de la Junta de Portavoces.

e) La publicidad de las sesiones y el quórum y mayorías requeridos.

f) El procedimiento legislativo común y los procedimientos legislativos que, en su caso, se establezcan.

g) El procedimiento de elección de los Senadores representantes de la Comunidad de Madrid.»

Por su parte, el artículo 16.2 del propio Estatuto de Autonomía dispone:

«El Reglamento establecerá 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. El Reglamento regulará, asimismo, el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, las resoluciones o mociones de carácter no legislativo.»

Se establece, consecuentemente, una reserva material en favor de dicho cuerpo normativo, al cual le corresponde regular la organización y el funcionamiento de la Asamblea; los tradicionales *interna corporis acta*.

---

[92] La mayoría de los Estatutos de Autonomía realizan un expreso reconocimiento de la autonomía reglamentaria: artículos 27.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 28.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; 13.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; 12.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 24.7 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; 16.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; 27.1, párrafo segundo, del Estatuto de Autonomía del País Vasco; 12.1 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; 18.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; 27.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; 14.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 14.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 12.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias; 19.1.*d)* del Estatuto de Autonomía de Extremadura; 9.1 y 12.1.*g)* del Estatuto de Autonomía de Ceuta; y 9.1 y 12.1.*g)* del Estatuto de Autonomía de Melilla; en el Estatuto de Autonomía de Cataluña no se reconoce explícitamente, si bien diversos preceptos hacen referencia al Reglamento del Parlamento, como los artículos 32.1 y 34.2; por su parte, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se encuentra en la misma situación, por ejemplo, su artículo 11.

De otro, prescripción ciertamente significativa en este sentido es la constituida por el artículo 84 del vigente Reglamento de la Cámara, norma, no se olvide, que «goza» del rango de ley. En efecto, el meritado precepto, que principia la regulación de los medios materiales y personales de la Asamblea, dispone taxativamente en su apartado 1 lo siguiente:

> *«La Asamblea goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales.»*

Ningún precepto análogo existe en la disciplina reglamentaria de los demás Parlamentos autonómicos —como tampoco respecto de las dos Cámaras que conforman las Cortes Generales—, constituyendo, por ende, el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica propia del Parlamento una auténtica singularidad en nuestro ordenamiento comparado.

3.1.1. *La autonomía reglamentaria*

Presupuesta la afirmación de la autonomía reglamentaria que realiza el reproducido artículo 12 del vigente Estatuto, la relevancia del Reglamento parlamentario como norma jurídica básica de la actividad de la Cámara comporta la exigencia de una mayoría cualificada para su aprobación y reforma, exigiéndose, en una votación final sobre su totalidad, el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados.

La Disposición Adicional segunda del vigente Reglamento dispone, en este sentido:

> *«1. La reforma del presente Reglamento se tramitará por el procedimiento legislativo común previsto en el mismo para las proposiciones de ley de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios, excluyéndose en todo caso los trámites de criterio y conformidad del Consejo de Gobierno.*
>
> *2. La aprobación de las proposiciones de reforma del Reglamento requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del texto.»*

3.1.1.A) *Las originarias «Normas Reglamentarias Provisionales de la Asamblea»*

La labor de conformación normativa de su organización y funcionamiento internos fue abordada por el Parlamento autonómico en su I Legislatura.

En su sesión constitutiva, de 8 de junio de 1983, la Asamblea de Madrid, a modo de Reglamento Provisional, aprobó la Resolución número 1 del Pleno, comprensiva de las *«Normas Reglamentarias Provisionales de la Asamblea»*, que rigieron el funcionamiento de la institución durante su primer período de sesiones.

Las precitadas *Normas Reglamentarias Provisionales* —producto de un borrador cuya redacción se encomendó al Letrado de la Cámara D. José Maldonado Samper—, constituían en realidad una reproducción de las prescripciones del Reglamento del Congreso de los Diputados. Se iniciaba así una tendencia, similar a la registrada en las demás instituciones autonómicas [93], que ha orientado el funcionamiento de la institución hasta nuestros días, desconocedora de las peculiaridades, tanto desde el punto de vista competencial como funcional, de la Asamblea de Madrid. Ciertamente, el criterio adoptado pudo ser correcto en el momento constitutivo —«para echar a andar»—, y desde luego lo era desde el punto de vista estrictamente técnico jurídico, pero adolece en su esencia de serios inconvenientes para su posterior aplicación, consecuencia de una forzada analogía con el Congreso [94].

3.1.1.B) *El Reglamento de 1984*

Posteriormente, en ejercicio de las facultades conferidas a la Asamblea por el originario artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía, se procedió a la aprobación por Resolución del Pleno, en la sesión celebrada el 18 de enero de 1984, del Reglamento de la Asamblea de Madrid [95], texto vigente hasta la IV Legislatura —resultando derogado con la entrada en vigor del actual Reglamento de 30 de enero de 1997—.

El Reglamento de 1984 era un texto de extensión media, integrado por 172 artículos, estructurados en doce Títulos, una Disposición Adicional, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

En líneas generales, su estructura y normativa eran fiel reflejo del proceso de mimetismo respecto del Reglamento del Congreso de los Diputados observado en los Parlamentos regionales, respondiendo numerosos preceptos *ad pedem literae* a lo dispuesto en los *interna corporis* del Congreso. Este hecho provocó disfuncionalidades nada desdeñables, no sólo por el acentuado carácter plurifuncional inherente a la Cámara regional, sino, entre otros aspectos, por la inadecuación de los mecanismos de control previstos a la realidad y estructura de los órganos sometidos al mismo, así como por la propia articulación de los grupos parlamentarios.

---

[93] La única excepción la constituye el Parlamento de Navarra, cuyo Reglamento manifestó su predilección por el modelo del Reglamento del Senado.

[94] Es cierto que el vigente Reglamento, mucho más detallista, ha intentado subsanar algunas deficiencias; pero no menos cierto es que en el futuro habrá de efectuarse una regulación más acorde con las necesidades específicas de la Cámara autonómica, y en el proceso de elaboración de dicha regulación —sin perjuicio de la indefectible perspectiva política— ha de reconocerse un papel determinante a los Servicios Jurídicos de la Cámara —justamente el que no se reconoció en el proceso de reforma que concluyó con la aprobación del Reglamento en vigor—.

[95] El texto fue publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 83, de 6 de abril.

3.1.1.C) *El vigente Reglamento de 1997*

En sesión plenaria, de carácter extraordinario, celebrada con fecha de 30 de enero de 1997, la Cámara se dotó de una nueva norma reguladora de su organización y funcionamiento internos, la cual, a efectos de su entrada en vigor, fue publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 82, de 31 de enero de 1997.

El nuevo Reglamento, aprobado de forma un tanto apresurada y sin haberse solicitado el parecer de los Servicios Jurídicos de la Cámara, es un texto extenso y detallista, conformado por 245 artículos, dos Disposiciones Adicionales, tres Transitorias, tres Derogatorias y dos Finales. Los 245 artículos se agrupan en títulos, hasta un total de 23, computado el Título Preliminar. Algunos de los títulos, concretamente el II, el IV, el VI, el VII, el X, el XI, el XIII, el XIV, el XIX y el XX, se dividen en capítulos, estructurándose determinados capítulos en secciones.

En su conjunto, y no obstante algunos defectos que pueden percibirse *icto oculi*, el Reglamento mejora la disciplina hasta entonces vigente, incorporando el contenido de algunas normas interpretativas previamente en vigor. No obstante, no puede dejar de indicarse que su vocación detallista en extremo introduce en ciertos aspectos un grado de rigidez ajeno a la ductilidad inherente a la vida parlamentaria.

De su contenido sustantivo ha de destacarse que se potencian los instrumentos de control-fiscalización, aunque, como es sabido, su potenciación nunca es suficiente en un Estado intervencionista. Y es que en los mismos reside hoy, sin lugar a dudas, la propia operatividad de la institución parlamentaria [96].

Conforme se indicó con anterioridad, la Disposición Adicional segunda determina que la tramitación de su eventual reforma se desarrollará por el procedimiento legislativo común previsto para las proposiciones de ley de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios, excluyéndose en todo caso los trámites de criterio y conformidad del Consejo de Gobierno.

Finalmente, no puede dejar de hacerse referencia a la singular Transitoria tercera, cuya mera lectura produce sonrojo [97]. Afortunadamente, en un Estado de Derecho los órganos competentes del Poder Judicial ya han tenido

---

[96] Me remito al epígrafe VIII, «La función de control político como núcleo de la actividad de los Parlamentos autonómicos», del Estudio Preliminar de la obra de Arévalo Gutiérrez, Marazuela Bermejo y Del Pino Carazo, *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, *op. cit.*, pp. 72 a 83.

Asimismo, especial interés reviste el «Debate» sobre las peculiaridades del control parlamentario en las Comunidades Autónomas reproducido en la obra colectiva *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, *op. cit.*, pp. 129 a 205.

[97] La meritada Transitoria —que pretendía dar cobertura a cualesquiera determinaciones en materia de personal adoptadas con carácter previo, confiriendo a las mismas «valor, fuerza y rango» de ley autonómica y, por ende, sustrayéndolas del control contencioso-administrativo que culmina en nuestro sistema la garantía de la legalidad de la actuación administrativa—, es del siguiente tenor literal: «*Hasta la aprobación por el Pleno del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, el régimen jurídico del personal al servicio de la Cámara será el establecido en el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, aprobado mediante Acuerdo de la Mesa de 6 de septiembre de 1988 y reformado por Acuerdos de la Mesa de 10 de junio de 1991 y de 18 de mayo de 1995, considerándose*

ocasión de ponderar su exacta virtualidad que, en ningún caso, puede servir de cobertura para la convalidación de actos nulos de pleno derecho adoptados con anterioridad a su entrada en vigor. Al respecto me remito a la Sentencia de 14 de septiembre de 1999, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en los recursos 2.221/1995 y 599/1996, así como a la ulterior Sentencia, del propio órgano jurisdiccional, de 22 de septiembre de 1999, dictada en los recursos 1.579/1995 y 1.624/1995.

3.1.2. *La autonomía financiera*

Si esencial a la institución parlamentaria es la disciplina de su organización y funcionamiento internos, no menos lo es la capacidad de adoptar sus propias decisiones en materia financiera, axioma indefectible que han de respetar los ejecutivos de manera irrefragable, y al que no pueden renunciar las Cámaras so pena de perder no sólo uno de sus mayores privilegios: la independencia funcional, sino la garantía de su libertad, al no existir *in esse* poder sin poder económico. En este mismo sentido, muy certeramente, se ha afirmado que: «Mal podrán los cuerpos representativos ejercer sus funciones constitucionales» —para el caso que nos ocupa, añadimos, «o estatutarias»— «si en este extremo estuviesen sujetos a la voluntad de los órganos que formalmente le están sometidos. Las Cámaras difícilmente podrían controlar y fiscalizar al Gobierno y a la Administración Pública si no contasen con los recursos materiales y financieros precisos. Una limitación en este aspecto les colocaría bajo la voluntad de estas otras instancias llamadas precisamente a ser controladas. Como suprema institución estatal, corresponde a las Asambleas Legislativas determinar el volumen de ingresos necesarios para ejercer sus tareas. Al no haber instancia superior, es impensable otra forma de fijar su Presupuesto: una dejación en este punto equivaldría a la propia renuncia a este carácter supremo» [98].

Curiosamente, y a diferencia de la autonomía reglamentaria, esta vertiente del principio de autonomía parlamentaria no aparece expresamente consagrada por el Estatuto de Autonomía [99]. En su defecto, el Reglamento

---

en cuanto tal y a dichos efectos ratificado y vigente como parte integrante de este Reglamento, con su mismo valor, fuerza y rango.»

[98] Cfr., Fernando Santaolalla López, «Derecho Parlamentario Español», Madrid, 1990, pp. 68 y 69.

[99] Nada atribuye en esta materia la Constitución a las Asambleas Legislativas, y la regulación de los estatutos puede sistematizarse en dos grandes grupos:

a) En primer lugar, el de los Estatutos que no reconocen expresamente la autonomía financiera de las Cámaras, disciplinando exclusivamente la aprobación por éstas de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Se trata de un total de ocho Estatutos, en concreto: Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículos 27.3, 30.4 y 63; Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, artículos 19.1 y 24.6; Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 49; Estatuto de Autonomía de Madrid, artículos 16.3.*a)* y 61; Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, artículos 22, 27.1 y 46; Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, artículos 11.*a)* y 55; Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta, artículos 12.1.*e)* y 40; y Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Melilla, artículos 12.1.*e)* y 40.

de la Cámara aprobado en 1997, como ha demostrado cumplidamente Marazuela Bermejo [100], con una regulación prolija se ocupa de afirmar de modo inequívoco dicho principio. Por todos, me remito a sus artículos 49.1.f), 55.2, 84 y 89 a 95, limitándome aquí a destacar que el proyecto de Presupuesto de la Asamblea es elaborado y aprobado anualmente por la Mesa de la Cámara, integrándose, como Sección independiente, en el correspondiente Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

3.1.3. *La autonomía organizativa: el Reglamento de Régimen Interior y el Estatuto de Personal*

Las Asambleas Legislativas ejercen sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales. A estos efectos, han de disponer de los medios propios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, especialmente de servicios de asesoramiento, técnicos y de documentación.

Lo anterior teniendo presente, en todo caso, que la naturaleza de la relación que vincula al personal con la Cámara en que prestan sus servicios

---

b) En segundo término se encuentran los Estatutos que explícitamente reconocen a los Parlamentos la aprobación de sus Presupuestos a la vez que la de los generales de la Comunidad, además de alguna que otra materia importante, así: Estatuto de Autonomía de Aragón, artículos 14.1, 12.1 y 55; Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, artículos 28.1, 23.1, 24.10 y 47.1; Estatuto de Autonomía de Canarias, artículos 12.7, 13.*b)*, 60.1.*c)* y 61.1; Estatuto de Autonomía de Cantabria, artículos 8.1, 9.6, 12.2 y 56; Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, artículos 9.2.*b)*, 11.2 y 51; Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículos 13.4, 15.2 y 50; Estatuto de Autonomía de Extremadura, artículos 20.*c)*, 19.*c)* y 60.*a)*; Estatuto de Autonomía de Galicia, artículos 10.1.*b)*, 12.2 y 53.1; Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, artículos 11 y 16.1; Estatuto de Autonomía de La Rioja, artículos 18.tres, 16.1, 19.Uno.*d)* y 56; y Estatuto de Autonomía del País Vasco, artículos 25.1, 27.1, párrafo final, y 44.

Además de la autonomía presupuestaria, los Parlamentos se procuran, por la funcionalidad que aporta, la autonomía financiera o económica, más amplia, en la que se engloba la autonomía patrimonial. Nadie puede poner en duda la necesidad de contratar no sólo medios personales, sino, además, materiales. Sin embargo, casi todos los Parlamentos adolecen de importantes lagunas en la atribución de la base de esta proyección del principio de autonomía, que no es otra que la personalidad jurídica, sólo proclamada expresamente de manera inequívoca y ciertamente significativa por el artículo 84 del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid; norma, no se olvide, que goza del rango de ley.

[100] Poco, si es que algo cabe, es posible añadir al sólido y documentado trabajo, ya citado, de Marazuela Bermejo, publicado con el título «El régimen económico y presupuestario de la Asamblea de Madrid» en dos partes. La primera en el núm. 1 de la revista *Asamblea*, junio 1999, pp. 105 a 143. La segunda en el núm. 2 de la propia revista, diciembre 1999, pp. 103 a 138. Al mismo me remito en absoluto.

Asimismo, con un carácter general, *vid.* el estudio comparado de Marazuela Bermejo y Del Pino Carazo, «El procedimiento de elaboración y aprobación de los Presupuestos de las Cámaras», en la obra colectiva *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid. «Parlamento y Presupuestos*, editadas por la Asamblea de Madrid y el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2002, pp. 31 a 83. En el propio volumen se contienen otras aportaciones de notable interés, destacando, a nuestros efectos, los trabajos de Saínz Moreno, «La Autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras», pp. 7 a 20; Santamaría Pastor, «El Régimen jurídico y la naturaleza de los Presupuestos de las Cámaras. Relaciones con los Presupuestos Generales: el principio de legalidad», pp. 21 a 30; y José Antonio Víboras Jiménez, «Las modificaciones de los Presupuestos de las Cámaras», pp. 85 a 94.

es de carácter estatutario, como es propio del régimen general de la función pública, sin perjuicio de la prestación de determinados servicios en régimen laboral. La singularidad radica en que la relación de sujeción especial del funcionario lo es en este singular supuesto con la Administración Parlamentaria y no con el aparato servicial que es propio del Ejecutivo en los sistemas de nuestro entorno cultural. El Parlamento, en este ámbito, desarrolla, consecuentemente, una actividad materialmente administrativa, no funciones inherentes a su condición de poder legislativo [101]. De lo anterior se colige que el control de la actividad desarrollada corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme proclama de forma inequívoca el artículo 1.3.a) de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta autonomía administrativa, que el artículo 72 de la Constitución afirma en relación con las Cortes Generales, no goza de idéntico reconocimiento expreso en la norma suprema para las instituciones autonómicas. Tampoco los Estatutos han consagrado de forma uniforme esta prerrogativa de las Cámaras, razón por la cual ha de interpretarse su reconocimiento implícito, es decir, entendiendo que las Cámaras, con base en su autonomía reglamentaria, pueden disciplinar sobre su personal. Así lo han entendido los distintos reglamentos parlamentarios.

En este marco, conforme determina el artículo 84 del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid —y previamente establecía el art. 57 del Reglamento de 1984—, la Asamblea ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales. A estos efectos, dispondrá de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, especialmente de servicios de asesoramiento, técnicos y de documentación.

En la disciplina de los servicios administrativos la norma capital está constituida por el Reglamento de Régimen Interior. Dispone al respecto el artículo 85 del Reglamento de la Asamblea:

> *«1. Corresponderá a la Mesa la regulación del régimen interior de los servicios administrativos de la Asamblea mediante la aprobación del oportuno Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid.*
>
> *2. El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid regulará la organización, funcionamiento y procedimiento de la Secretaría General y de las demás unidades de la Cámara, así como la actividad materialmente administrativa que aquélla desarrolle.»*

Y añade el artículo 86 respecto de la Secretaría General:

> *«1. A la Secretaría General, con el carácter de unidad funcional central, corresponderá la asistencia, asesoramiento y apoyo técnico y jurídico de los órganos parlamentarios, así*

[101] *Vid.*, con carácter general, el ya clásico estudio de Luis María Díez-Picazo Giménez, «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias», *Cuadernos de los Studia Albornotiana*, núm. 2, Zaragoza, 1985, pp. 65 y ss.

como la gestión y ejecución de la actividad materialmente administrativa de la Asamblea bajo la dirección del Presidente.

2. Al frente de la Secretaría General se encontrará el Secretario General, asistido por los Letrados integrados en aquélla.

3. El Secretario General será nombrado por el Presidente, previa designación por la Mesa, a propuesta del propio Presidente, de entre el personal funcionario de carrera perteneciente al Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de las Cortes Generales.»

Por su parte, en cuanto al régimen jurídico del personal, el artículo 87, introduciendo un grado de rigidez inusitado en el procedimiento de aprobación y reforma del Estatuto del Personal —el cual ni siquiera se exige en el modelo del Congreso y del Senado—, dispone:

«1. Corresponderá al Pleno la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea mediante la aprobación del oportuno Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid.

2. A los efectos previstos en el apartado anterior, el Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid será aprobado por el Pleno con arreglo al procedimiento legislativo previsto en el presente Reglamento para la tramitación de proyectos de ley en lectura única, correspondiendo en tal caso la iniciativa al respecto a la Mesa.

3. La reforma del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid se llevará a cabo conforme al mismo procedimiento seguido para su aprobación.»

Complementa sus prescripciones el Reglamento con el artículo 88, que atribuye a la Mesa de la Cámara, a propuesta de la Secretaría General, la aprobación de la relación de puestos de trabajo y de la plantilla presupuestaria de la Asamblea.

Presupuestas las prescripciones reglamentarias, la Asamblea de Madrid ha disciplinado su propia organización mediante las siguientes normas:

3.1.3.A) *El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid*

Inicialmente la Asamblea de Madrid se rigió en materia de régimen interior por las Normas Provisionales de 17 de octubre de 1984 [102], las cuales fueron posteriormente sustituidas por el Reglamento de 8 de noviembre de 1986 [103].

Dicho cuerpo normativo fue, a su vez, derogado y sustituido por el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid aprobado por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 6 de septiembre de 1988 [104].

---

[102] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea*, núm. 62, de 30 de octubre de 1984.

[103] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea*, núm. 188, de 27 de noviembre de 1986.

[104] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid,* núm. 54, de 14 de septiembre de 1988; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 56, de 22 de septiembre de 1988.

Tras el profundo y amplio proceso de reforma administrativa de la Cámara acometido por la Mesa desde el comienzo de la V Legislatura, previa aprobación por el Pleno del nuevo Estatuto de Personal, la reforma global se concretó en el vigente Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, aprobado, conforme al artículo 85.1 del Reglamento parlamentario, por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de fecha 3 de diciembre de 2001 [105]. El citado Acuerdo procedió a la derogación del precedente Reglamento de 1988, entrando en vigor con fecha de 5 de diciembre de 2001.

De este cuerpo normativo interesa destacar el tenor de su artículo 1.1, donde se procede a la afirmación expresa de la autonomía de la Cámara, en los siguientes términos:

> *«La Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica propia en la gestión administrativa, económica, financiera y de personal, así como en las demás funciones que le estén legalmente atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el presente Reglamento.»*

3.1.3.B) *El Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid*

La Asamblea se rigió en materia de personal *ab initio* por el Estatuto de Personal de 17 de febrero de 1987 [106].

El meritado texto fue sustituido por el ulterior Estatuto de Personal aprobado por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de fecha 6 de septiembre de 1988 [107].

Tras la aprobación del vigente Reglamento en 1997, el referido texto del Estatuto, con una técnica ciertamente discutible desde el punto de vista jurídico y sin la debida actualización, fue transformado en nuevo Estatuto de Personal en virtud del Acuerdo del Pleno de la Asamblea de Madrid de 26 de abril de 1999 [108]. Tan sorprendente transformación tiene su origen en las, cuando menos, desafortunadas prescripciones contenidas en el artículo 87 y la Disposición Transitoria tercera del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 1997 —a las que anteriormente se ha hecho referencia—. Nada más y nada menos que dichas prescripciones predican del Estatuto de Personal el mismo «valor, fuerza y rango» que es propio del Reglamento de la Cámara *(sic)*. Al margen de la dudosa virtualidad de pretender excluir

---

[105] El texto vigente del Reglamento de Régimen Interior está publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea*, núm. 126, de 4 de diciembre de 2001.

[106] El Estatuto de Personal de 1987 fue publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid,* núm. 207, de 11 de marzo de 1987.

[107] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 54, de 14 de septiembre de 1988. El propio texto fue ulteriormente publicado en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 226, de 22 de septiembre de 1988.

[108] El Acuerdo plenario de referencia fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 214, de 26 de abril de 1999.

Para el análisis de la disciplina establecida por el mismo puede consultarse De Alba Bastarrechea, «El régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*

el control de la jurisdicción contencioso-administrativa, no alcanzo a encontrar ulterior funcionalidad, resultando ciertamente susceptible de crítica la rigidez que en su procedimiento de aprobación y modificación se introduce, en lugar de atribuir dicha competencia a la Mesa de la Cámara.

Como culminación del proceso de reforma organizativa afrontado por la Mesa de la Cámara desde el inicio de la V Legislatura —previa encomienda de una auditoría externa de personal— y conforme a lo dispuesto por el reiterado artículo 87 del Reglamento en vigor, el Pleno de la Cámara adoptó, con fecha de 28 de noviembre de 2001, Acuerdo por el que se aprueba la reforma global del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid.

El texto en vigor, que procedió a la derogación del precedente —de 26 de abril de 1999—, se reproduce en el número 124 del *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, de 29 de noviembre de 2001, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Conforme declara su propia Exposición de Motivos, la profunda reordenación de la función pública parlamentaria adoptada se orienta en cuatro líneas fundamentales:

> *«a) La consecución de una mayor vinculación del personal de la Cámara al servicio efectivo de los Diputados de la Asamblea, diseñando desde una perspectiva global los instrumentos personales y organizativos adecuados para el cumplimiento de esta finalidad, que tendrá su concreción más visible en la creación de una Oficina de Atención al Diputado suficientemente dotada.*
>
> *b) La racionalización de los distintos regímenes funcionariales, integrando en Cuerpos y Escalas jerárquicamente organizadas las antiguas plazas singulares que habían alcanzado un alto grado de dispersión, creando así nuevos Cuerpos y Escalas y procediendo a la integración en los mismos también de funcionarios pertenecientes a Cuerpos generalistas al considerar más adecuado promover, en determinados supuestos, vías de especialización.*
>
> *c) La simplificación de los órganos de dirección administrativa de la Cámara, mediante la reducción de su número y la mayor definición de sus cometidos, reforzando la función directiva de la Secretaría General.*
>
> *d) La potenciación de los servicios informáticos y audiovisuales de la Asamblea para promover una progresiva y adecuada implantación en la Cámara de los instrumentos, sistemas y equipos de las nuevas tecnologías.»*

El artículo 3 del vigente Estatuto de Personal establece el régimen de Derecho supletorio en los siguientes términos:

> *«Para lo no previsto en el Estatuto de Autonomía, Reglamento de la Asamblea, en el presente Estatuto y en el Reglamento de Régimen Interior y normas o acuerdos que los desarrollen, regirá supletoriamente, en primer lugar la legislación de la Comunidad de Madrid sobre función pública y, en segundo lugar, la legislación del Estado.»*

Como normas complementarias de la anterior me limito a destacar las dos siguientes:

— Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, en su sesión de fecha 28 de mayo de 1997, sobre Vacaciones, Permisos y Licencias del Personal de la Asamblea de Madrid [109].
— Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, adoptado en su sesión de 24 de octubre de 2002, sobre «Horario del Personal al Servicio de la Asamblea de Madrid» [110], articulado sobre la base de una jornada de trabajo de treinta y seis horas y treinta minutos semanales, distribuida de acuerdo con el tipo de horario a que esté sujeto el personal.

3.1.4. *La autodiquía parlamentaria*

Asimismo, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas gozan del privilegio de la autodiquía o autojusticia, esto es, la facultad de determinar sus propios recursos internos, parlamentarios y administrativos, que son resueltos por los órganos internos correspondientes.

Que este principio, de crucial relevancia, no es, sin embargo, omnímodo y todopoderoso, lo demuestra el hecho de que ha debido plegarse a otro principio constitucional de carácter superior, el principio de legalidad que sustenta el Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales de terceros, cuya eventual lesión abre la vía de la fiscalización y control de los actos por no resultar *proprio modo* un acto interno ajeno al control por parte de los otros dos Poderes y, en especial, del Judicial. Como es de sobra conocido, tanto en el aspecto puramente parlamentario como en los aspectos propiamente administrativos, ha tenido ocasión el Tribunal Constitucional de sentar una frondosa y desigual doctrina [111].

En el supuesto específico de la Asamblea de Madrid la autodiquía parlamentaria se afirma en el artículo 81 del vigente Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, el cual dispone al respecto:

> *«1. Ponen fin a la vía administrativa las Resoluciones del Presidente y los Acuerdos de la Mesa.*
>
> *2. Las Resoluciones de la Secretaría General y los actos definitivos de las autoridades inferiores son recurribles en alzada ante la Mesa.*
>
> *3. El Recurso Extraordinario de Revisión se interpondrá cuando proceda ante la Mesa de la Asamblea.*
>
> *4. La reclamación administrativa previa a la vía judicial civil se dirigirá al Presidente y la previa a la vía judicial laboral a la Secretaría General.*

---

[109] El Acuerdo de referencia fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 108, de 6 de junio de 1997.

[110] El vigente Horario del Personal fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 180, de 25 de octubre de 2002.

[111] La cuestión considerada es tratada, entre otros temas, en el excelente trabajo de Del Pino Carazo, «El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas»; en *Asamblea*, núm. 3, junio 2000, en especial pp. 93 y ss., con la bibliografía allí analizada.

5. Los actos administrativos de la Asamblea de Madrid serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en los términos, condiciones y formalidades contenidos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.»

Presupuesto lo anterior, agotada la vía administrativa previa, la facultad para conocer de los actos que emanan de los órganos de gobierno de la Asamblea de Madrid en materia de régimen patrimonial y de personal corresponde, en única instancia, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, conforme a lo dispuesto por el artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en mérito del cual, la referida Sala conocerá de los recursos que se deduzcan en relación con *«los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial».*

En este orden de ideas, ha de recordarse que la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tras determinar en su artículo 1.3.c) que dicho orden jurisdiccional conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, prescribe explícitamente dicha competencia en su artículo 10.c) [112].

3.2. La inviolabilidad de la Cámara

De forma paralela a la autonomía, y directamente derivada de la especial protección que históricamente requirieron los Parlamentos frente a la Corona, se proclama la inviolabilidad de la institución representativa.

Ciertamente, en la actualidad, más que como reserva y garantía frente a los ataques de otro Poder, se configura la inviolabilidad como una garantía del propio orden, en este caso, estatutario, asegurando, con ello, la estabilidad y el orden de la comunidad política. Así es afirmada en los distintos Estatutos de Autonomía, los cuales, con la excepción de los casos de Ceuta, Melilla

[112] Al margen de la competencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente para conocer de los actos que emanan de los órganos de gobierno de las Cámaras en materia de régimen patrimonial y de personal, que el artículo 12.*c)* atribuye al Tribunal Supremo respecto de los actos y disposiciones de las Cortes Generales, tampoco ha sido ajeno el Tribunal Constitucional a ejercer el control sobre ciertos actos materialmente administrativos presuntamente lesivos de los derechos de terceros; al efecto, considérense los siguientes autos y sentencias del Tribunal Constitucional: ATC 241/1984, ATC 254/1984, ATC 536/1984, ATC 255/1985, STC 296/1985, STC 139/1988, ATC 219/1989, STC 214/1990, STC 15/1992, ATC 46/1993 y STC 121/1997.

y, precisamente, de la Comunidad de Madrid, se limitan a su mera declaración [113].

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su artículo 5, ha venido a subsanar lacónicamente la omisión estatutaria: *«La Asamblea es inviolable.»*

La protección parlamentaria, no obstante lo anterior, queda especialmente garantizada no por las respectivas normas institucionales básicas, sino por otra Ley Orgánica, el vigente Código Penal de 23 de noviembre de 1995, a través de la tipificación de diversas figuras delictivas recogidas en el mismo:

a) Dentro del Título XXI, «Delitos contra la Constitución», en el Capítulo I, «Rebelión», determina el artículo 472: *«Son reos del delito de rebelión los que se alzaren violenta y públicamente para cualquiera de los fines siguientes*: 4.º *Disolver [...] cualquier Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, impedir que se reúnan, deliberen o resuelvan, arrancarles alguna resolución o sustraerles alguna de sus atribuciones o competencias.»* Sin poder detenernos en su consideración, someramente, indicaremos que los artículos 471 a 484 detallan más específicamente otros aspectos del tipo, como el elemento subjetivo, los sujetos, la participación y las penas.

b) Dentro del mismo Título XXI, en el Capítulo III, «De los delitos contra las Instituciones del Estado y la división de poderes», el Código Penal incorpora la Sección 1.ª bajo la rúbrica «Delitos contra las Instituciones del Estado», donde se describen diversos tipos cuya finalidad es, en esencia, garantizar la inviolabilidad de los Parlamentos autonómicos, obviamente incluida la Asamblea de Madrid:

   Artículo 493: *«Los que, sin alzarse públicamente, invadieren con fuerza, violencia o intimidación las sedes [...] de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, si están reunidos, serán castigados con la pena de prisión de tres a cinco años.»*

   Artículo 494: *«Incurrirán en la pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses los que promuevan, dirijan o presidan manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes [...] de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento.»*

   Artículo 495: *«1. Los que, sin alzarse públicamente, portando armas u otros instrumentos peligrosos, intentaren penetrar en las sedes [...] de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, para presentar en persona o colectivamente peticiones a los mismos, incurrirán en la pena de prisión*

[113] Al respecto, *vid.* artículos 25.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 12.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 23.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; 11.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias; 8.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; 9.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; 30.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 19.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; 10.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 19.2 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; 21.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; 13.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; 16.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; y 25.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

de tres a cinco años. 2. La pena prevista en el apartado anterior se aplicará en su mitad superior a quienes promuevan, dirijan o presidan el grupo.»

Artículo 496: *«El que injuriare gravemente [...] a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, hallándose en sesión, o a alguna de sus Comisiones en los actos públicos en que las representen, será castigado con la pena de multa de doce a dieciocho meses. El imputado de las injurias descritas en el párrafo anterior quedará exento de pena si se dan las circunstancias previstas en el artículo 210.»*

Artículo 497: *«1. Incurrirán en la pena de prisión de seis meses a un año quienes, sin ser miembros [...] de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, perturben gravemente el orden de sus sesiones. 2. Cuando la perturbación del orden de las sesiones a que se refiere el apartado anterior no sea grave, se impondrá la pena de multa de seis a doce meses.»*

Artículo 499: *«La autoridad o funcionario público que quebrantare la inviolabilidad de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, será castigado con las penas de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de diez a veinte años, sin perjuicio de las que pudieran corresponderle si el hecho constituyera otro delito más grave.»*

IV. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL DIPUTADO DE LA ASAMBLEA DE MADRID

4.1. La condición de Diputado; adquisición, suspensión y pérdida de la misma

Celebrados los comicios electorales, y aunque los derechos y prerrogativas son efectivos desde el momento mismo en que el Diputado es proclamado «electo», para la adquisición de la «condición de parlamentario autonómico» se exige la presentación en la Secretaría General de la Cámara de la credencial expedida por la Junta Electoral y cumplimentar la pertinente declaración, a efectos del examen de incompatibilidades, reflejando los datos relativos a profesión y cargos públicos que desempeñe.

Además, para adquirir la «condición plena de Diputado», el Estatuto de la Comunidad de Madrid, en su artículo 11.2 —como ya hacía el originario artículo 12.4—, exige expresamente la prestación de promesa o juramento de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Adquirida la condición, entra en vigor el régimen jurídico establecido tanto por el Reglamento de la Cámara como por la Ley 8/1986, de 23 de julio, del Estatuto del Diputado[114], a tenor de cuyo artículo 1, *in fine*, *«la condición y dignidad de Diputado de la Asamblea de Madrid es la de representante de los ciudadanos madrileños en la Asamblea de Madrid».*

[114] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 30 de julio de 1986; con corrección de errores en el ulterior *Boletín Oficial* de 4 de agosto de 1986.

De conformidad con su artículo 4, los Diputados tendrán el tratamiento de «Ilustrísima», salvo el Presidente, a quien se confiere el tratamiento de «Excelencia».

En la meritada Ley se regulan, entre otros extremos, los signos que permiten mostrar externamente la condición y dignidad de Diputado, esto es, a tenor del artículo 5, el Carné, la Medalla y la Insignia de Diputado.

Respecto del Carné, el artículo 6 dispone:

> *«El carné de Diputado, firmado por el Presidente de la Asamblea, contendrá, como mínimo, el nombre, firma y foto del Diputado y el número de su Documento Nacional de Identidad, con especificación de la legislatura.»*

Por lo que respecta a la Medalla, a tenor del artículo 7:

> *«La Medalla de Diputado tendrá el diseño que se especifica en el Anexo, figurando en el reverso el nombre del mismo y la legislatura. Se usará mediante un cordón rojo carmesí, y un pasador de hebilla.*
>
> *El Diputado recibirá del Presidente de la Asamblea la Medalla al adquirir reglamentariamente la condición plena de Diputado, pudiendo usarla en todos los actos oficiales en que esté presente hasta que se extinga o se pierda tal condición.»*

Por último, en relación con la Insignia, el artículo 8 establece:

> *«La Insignia del Diputado se confeccionará de acuerdo con el modelo previsto en una Resolución del Presidente de la Asamblea.*
>
> *El Diputado recibirá la Insignia al tiempo de la Medalla, pudiendo usarla a discreción hasta que se extinga o pierda su condición de Diputado.»*

En el supuesto de que, celebradas tres sesiones plenarias, no adquiera su condición plena, quedarán suspendidos los derechos y prerrogativas del Diputado electo hasta que dicha adquisición se produzca —así lo establecía el originario art. 6 del Reglamento, de 18 de enero de 1984, y lo impone el vigente art. 12.3 del Reglamento de 1997—.

Además del supuesto de suspensión de la condición de Diputado a que acaba de hacerse referencia, dicha medida excepcional —a tenor del art. 19 del Reglamento de 1984, así como del artículo 13 del Reglamento en vigor, de 1997— procede:

Primero, como consecuencia del incumplimiento de los deberes inherentes a la disciplina parlamentaria, en los términos establecidos en los artículos 34 y 35 del Reglamento;

Segundo, cuando, siendo firme un auto de procesamiento, el Diputado se halle en situación de prisión provisional, mientras dure la misma; y,

Tercero, cuando una sentencia firme condenatoria lo imponga o cuando su cumplimiento implique imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.

En todo caso, la suspensión requiere la pertinente declaración formal por la Mesa de la Cámara.

La pérdida de la condición, como hemos visto, se produce, a tenor de lo dispuesto por el artículo 10.1 del Estatuto originario —art. 10.2 del texto en vigor—, como consecuencia de la disolución de la Cámara o, en todo caso, cuatro años después de la elección, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la Diputación Permanente hasta la constitución de la nueva Cámara. Asimismo, ha de tenerse presente que la condición de Diputado también se pierde por las tres causas siguientes —a tenor del art. 20 del Reglamento de 1984, coincidente, en lo sustantivo, con el art. 14 del vigente—:

1.º Decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación de Diputado;
2.º Fallecimiento o incapacitación del Diputado, declarada ésta por decisión judicial firme; y
3.º Renuncia hecha personalmente por el Diputado ante la Mesa de la Asamblea, entendiéndose cumplido el requisito con la remisión de un escrito al órgano rector.

4.2. Causas de inelegibilidad y circunstancias determinantes de la incompatibilidad

En cuanto al régimen de incompatibilidades, así como respecto de las causas de inelegibilidad, el Estatuto, en su artículo 11.4 —art. 12.1 del texto originario—, se limita a remitirse a la Ley electoral.

En concreto, la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 3.2 las causas de inelegibilidad, determinado su artículo 5 las circunstancias que determinan la incompatibilidad con el mandato parlamentario.

En cuanto a las primeras, cuya calificación, a tenor del artículo 4.1 procede respecto de quienes incurran en alguna de las causas legalmente establecidas el mismo día de la presentación de su candidatura o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones, el artículo 3.2 dispone:

«Son inelegibles:

a) Los incursos en cualquiera de las causas contenidas en el Capítulo II del Título I de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

b) El Presidente y los miembros del Gobierno de la Nación y sus Secretarios de Estado.

c) Los Senadores, salvo los elegidos por la Comunidad de Madrid, tanto en elección directa como en aplicación del artículo 14.12 del Estatuto de Autonomía.

d) [115].

[115] La letra *d)* del artículo 3.2 fue suprimida por el artículo 13.Uno de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 28 de diciembre de 2001).

e) El Director General del Ente Público Radio Televisión Madrid y los Directores de sus sociedades.

f) Los parlamentarios de las Asambleas de otras Comunidades Autónomas, y los miembros de sus Instituciones Autonómicas que por mandato legal deban ser elegidos por la Asamblea Legislativa respectiva.

g) Los Presidentes y los miembros de los Consejos de Gobierno de las demás Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de los mismos.

h) Los que ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero.»

Respecto de las incompatibilidades, sin entrar aquí en las peculiaridades propias de los Diputados que opten por el régimen de dedicación exclusiva —apartados 4, 5 y 6— el artículo 5 establece con carácter general, en sus tres primeros apartados, lo que sigue:

«1. Todas las causas de inelegibilidad recogidas en el artículo 3 lo son también de incompatibilidad.

2. Son además incompatibles:

a) Los comprendidos en los apartados a), b), c) y d) del número 2 del artículo 155 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

b) Los miembros del Consejo de Administración del Ente Público "Radio Televisión Madrid".

c) Los siguientes Altos Cargos de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, salvo que ostenten la condición de miembros del Gobierno:

1.º Los Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos de las distintas Consejerías.

2.º El Interventor General de la Comunidad de Madrid.

3.º El Tesorero General de la Comunidad de Madrid.

4.º El Director del Gabinete de Presidencia y los Jefes de Gabinete de las distintas Consejerías.

5.º Los Gerentes, Presidentes ejecutivos, Directores Generales y Consejeros delegados de los organismos autónomos, empresas públicas y entes públicos de la Comunidad de Madrid.

6.º Los Gerentes, Presidentes ejecutivos, Directores Generales y Consejeros delegados de las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de la Comunidad de Madrid.

7.º Los demás cargos directivos, ejecutivos o no, de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, o de las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de la Comunidad de Madrid, cualquiera que sea su rango y denominación, cuando así lo establezca la normativa específica que les sea de aplicación.

8.º El Presidente y Directores Generales o cargos directivos con rango de Director General o superior de los Consorcios y cualesquiera otros organismos con personalidad jurídica propia en los que participe la Administración Pública de la Comunidad de Madrid o cualquiera de sus organismos autónomos, entes, empresas o sociedades propias o de participación mayoritaria.

9.º Todos aquellos titulares de puestos de libre designación o de confianza del Gobierno o de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid con rango igual o superior al de Director General.

10.º Los titulares de cualquier otro puesto de trabajo de la Comunidad de Madrid, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe mediante Decreto del Gobierno [116].

3. La condición de Diputado de la Asamblea de Madrid, sin régimen de dedicación exclusiva, es compatible con el ejercicio de actividades privadas, excepto con las siguientes, que serán incompatibles para todos los Diputados de la Asamblea de Madrid, con independencia de su régimen de dedicación:

a) Las actividades de gestión, defensa, representación, mandato, dirección y asesoramiento ante la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, sus Entes y Organismos Autónomos, de asuntos cuya tramitación, informe o decisión corresponda a aquélla o a éstos. Se exceptúan las actividades de representación y administración del patrimonio personal o familiar en el ejercicio de un derecho reconocido por las leyes, así como el disfrute de los beneficios que se deriven de la aplicación automática de una disposición de carácter legal.

b) La actividad de contratista o fiador de obras, servicios, suministros o asistencias de carácter público o que implique cualquier relación de naturaleza contractual, prestacional, de concierto o convenio que se remunere con fondos o avales de la Comunidad de Madrid, así como formar parte de los órganos de dirección, gestión, representación o asesoramiento de empresas o sociedades mercantiles que se dediquen a dichas actividades.

c) La participación superior al 10 por 100 del capital en las empresas o sociedades mercantiles a que se refieren los apartados b) y c) de este número. Si dicha participación se verificase durante el mandato del Diputado como consecuencia de atribución patrimonial por actos mortis causa, *el mismo procederá a encomendar la administración del patrimonio afectado a una entidad de gestión de valores y activos financieros registrada en la Comisión Nacional del Mercado de Valores. En el contrato de encomienda de gestión se darán a la entidad contratante las instrucciones generales a que habrá de ajustar su actuación durante el mandato del Diputado y hasta dos años después de su finalización, sin que durante dicho tiempo puedan aceptarse instrucciones personales del mismo ni de ninguna otra persona. La infracción de lo dispuesto en este apartado se pondrá en conocimiento de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.»*

4.3. Inviolabilidad e inmunidad

Los parlamentarios autonómicos —que no están ligados por mandato imperativo alguno— gozan durante su mandato de los tradicionales privilegios de inviolabilidad e inmunidad, si bien ésta es parcial, como ha precisado genéricamente el Tribunal Constitucional —por todas, me remito a su Sentencia de 12 de noviembre de 1981—, habida cuenta de que no se exige previa autorización del Parlamento autonómico, el conocido supli-

[116] El apartado 2 del artículo 5 responde a la redacción operada por el artículo 14 de la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 30 de diciembre de 2001), si bien la redacción del núm. 10.º de la letra *c)* fue introducida por el artículo 13.Dos de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de 28 de diciembre de 2001).

catorio, para ser procesados, mas sí se exige para la detención o retención, salvo en caso de flagrante delito [117].

El artículo 11 del Estatuto, en sus apartados 5 y 6 —prácticamente en los mismos términos literales que introdujeron los apartados 2 y 3 del artículo 12 del texto originario—, dispone al respecto lo que sigue:

> *«5. Los Diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.*
>
> *6. Durante su mandato los miembros de la Asamblea no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.»*

El Reglamento de 1984 reiteraba los términos estatutarios en sus artículos 16 y 18 —inmunidad— y 17 —inviolabilidad—, ocupándose de dichas prerrogativas los vigentes artículos 23 —inviolabilidad— y 24 —inmunidad— del Reglamento de 1997.

En todo caso, ha de ponderarse que estos privilegios parlamentarios no sólo quedan garantizados por el Estatuto y el Reglamento parlamentario. De forma mucho más enérgica el Código Penal describe varios tipos delictivos para quien atente contra las funciones del Diputado, afectando, de uno u otro modo, su libertad de opinión y la libertad frente a las detenciones o retenciones:

> Artículo 488: *«Los que emplearen fuerza, violencia, intimidación o amenaza grave para impedir a un miembro del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma asistir a sus reuniones, o, por los mismos medios,*

---

[117] Todos los Estatutos, salvo en los supuestos de Ceuta y Melilla, establecen expresamente lo pertinente: Estatuto de Autonomía de Andalucía, artículo 26.3; Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 17.5 y 6; Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, artículo 26.2; Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, artículo 23.1; Estatuto de Autonomía de Canarias, artículo 10.3; Estatuto de Autonomía de Cantabria, artículo 11.1; Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, artículo 10.3; Estatuto de Autonomía de Castilla y León, artículo 12.3; Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 31.2; Estatuto de Autonomía de Extremadura, artículo 24.1; Estatuto de Autonomía de Galicia, artículo 11.3; Estatuto de Autonomía de Madrid, artículo 11.5 y 6; Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, artículo 25.2; Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, artículos 13.2 y 14; Estatuto de Autonomía del País Vasco, artículo 26.6; Estatuto de Autonomía de La Rioja, artículo 17.7; y Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, artículo 12.3. Ha de precisarse que en el caso de la Región de Murcia su Estatuto determina que a efectos de la inviolabilidad las funciones del parlamentario se entienden asumidas desde el acto de su proclamación como Diputado.

Asimismo, los Estatutos de Autonomía se hacen eco del aforamiento de los miembros de las Cámaras autonómicas, que sólo pueden ser inculpados, apresados y procesados: en caso de delitos cometidos en el territorio de la Comunidad por la Sala de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad correspondiente (arts. 74.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y 26.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco); o, en todos los casos, por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo si los hubiere cometido fuera de los límites de la Comunidad.

coartaren la libre manifestación de sus opiniones o la emisión de su voto, serán castigados con la pena de prisión de tres a cinco años.»

Artículo 500: *«La autoridad o funcionario público que detuviere a un miembro [...] de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma fuera de los supuestos o sin los requisitos establecidos por la legislación vigente incurrirá, según los casos, en las penas previstas en este Código, impuestas en su mitad superior, y además en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público de seis a doce años.»*

Artículo 501: *«La autoridad judicial que inculpare o procesare a un miembro de [...] de una Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma sin los requisitos establecidos por la legislación vigente, será castigada con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público de diez a veinte años.»*

4.4. Derechos derivados de la condición de Diputado

4.4.1. *Las percepciones económicas de los Diputados de la Asamblea de Madrid*

Ab initio rigió en la Cámara autonómica, como en la mayoría de los Parlamentos regionales, el absurdo criterio de que los Diputados no podían obtener una retribución fija por su labor. Así lo prescribía el originario artículo 10.5 del Estatuto de Autonomía, en cuya virtud: *«Los Diputados no percibirán una retribución fija por su cargo representativo, sino únicamente las dietas que se determinen por su ejercicio.»*

Se trata de uno de los errores más ingenuos derivados de los Acuerdos Autonómicos de 1981, el cual ha lastrado de forma significativa el funcionamiento de nuestras instituciones representativas. Y no ya sólo porque el establecimiento de una retribución fija y digna es la única garantía para poder disponer de una clase política cuyo tono supere la mediocridad, permitiendo la oportuna «profesionalización» del trabajo político —profesionalización que, unida a un correcto régimen de responsabilidades, comportaría a medio plazo una verdadera economía de recursos públicos—, sino porque, desde el punto de vista operativo, la realidad demostró como la afirmación frente a dicho criterio de la percepción de dietas por asistencia a las sesiones parlamentarias generó una inflación en el trabajo parlamentario; inflación que, en absoluto, encontraba correspondencia con el volumen, profundidad y relevancia de los temas considerados, ni, a mayor abundamiento, comportaba una economía de los recursos públicos.

Como ya afirmé en otro lugar [118], la descomunal aberración que suponía el régimen retributivo de los miembros de la Cámara regional vigente durante la I, II y III Legislaturas dio lugar incluso a figuras esperpénticas, como las reuniones de la Junta de Portavoces de las respectivas Comisiones.

Tan sólo a finales de la III Legislatura, y ya en pleno proceso de reconsideración de las prescripciones estatutarias, la Mesa, con una inteligente

[118] *Vid.* Arévalo Gutiérrez, «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, enero-abril 1995, p. 128.

interpretación sugerida por los Servicios Jurídicos de la Cámara, articuló el coloquialmente conocido en los medios de comunicación como sistema del «dietón». El mismo permitió —junto con el establecimiento de un calendario cíclico de sesiones de las Comisiones— reorientar la perversa situación imperante. La vía de escape —articulada mediante Acuerdo de la Mesa de fecha 14 de noviembre de 1994, por el que se modificó el acuerdo sobre cuantía y modalidades de las percepciones de los Diputados, con efectos de 1 de enero de 1995 [119]— consistió en primar la asistencia a las sesiones plenarias de la Cámara. De esta manera, al incrementarse, muy notablemente, la dieta por asistencia a dichas sesiones, la presencia en los plenos celebrados mensualmente venía a cubrir la media de lo que constituían las retribuciones de los miembros de la Cámara. A los datos que ulteriormente se relacionan basta referirse para acreditar la minoración que dichas medidas comportaron del volumen de actividad —cuantitativa, es decir, en número de sesiones, que no cualitativa— de las Comisiones de la Cámara, así como de sus Mesas.

Afortunadamente la lógica se impuso y la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, con el consenso de todos los grupos parlamentarios —tanto en la tramitación de la iniciativa en la Asamblea de Madrid como, ulteriormente, en el *iter legis* en las Cortes Generales—, sustituyó la prohibición del originario artículo 10.5, admitiendo el nuevo artículo 11.3 la percepción de retribuciones periódicas. En efecto, al amparo del artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía, en su vigente redacción, *«Los Diputados percibirán una asignación, que será fijada por la Asamblea»*. El Reglamento de la Cámara, aprobado el 31 de enero de 1997, dispone en su artículo 20 lo que sigue:

> *«1. Los Diputados percibirán una asignación económica suficiente, que les permita cumplir eficaz y dignamente su función.*
>
> *2. La Mesa fijará cada año la cuantía de las asignación económica de los Diputados y sus modalidades, dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias, garantizando en todo caso su adecuada relación con la responsabilidad y dedicación de los Diputados.*
>
> *3. La asignación económica de los Diputados estará sujeta a las normas tributarias de carácter general que resulten de aplicación.»*

4.4.2. *Otros derechos y deberes de los Diputados de la Asamblea de Madrid; en especial, la protección social*

Al margen de lo hasta aquí comentado, los Diputados de la Cámara gozan de los derechos y están sometidos a los deberes inherentes a su condición, en términos análogos a los que rigen en cualquier otra institución parlamentaria.

---

[119] El Acuerdo fue publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 197, de 24 de noviembre de 1994.

El elenco de derechos y deberes —al margen de lo dispuesto sobre su condición y dignidad por la citada Ley 8/1986, de 23 de julio, del Estatuto del Diputado— se recogía en los artículos 7 a 15 del Reglamento de 1984, refiriéndose a los mismos los artículos 15 a 21 y 25 a 30 del vigente Reglamento de 1997.

De este modo, entre los primeros, destacan, básicamente: primero, el derecho de asistir con voz y voto a las sesiones de los órganos parlamentarios en que estén integrados —art. 16—; segundo, el de formar parte, al menos, de una Comisión —art. 17—; tercero, la facultad de recabar cuantos datos, informes y documentos obrantes en la Administración precisen para el desempeño de su función —art. 18—; y, cuarto, el derecho a recibir las actas y documentos de los órganos de la Asamblea, salvo las que correspondan a actuaciones que tengan carácter secreto —art. 19—. Entre los segundos, correlato lógico de los derechos, cabe destacar: el deber de asistencia a las sesiones del Pleno y de las comisiones de que formen parte —art. 25—; el deber de acatar las normas inherentes a la cortesía y a la disciplina parlamentarias, así como el deber de sigilo —art. 26—; estando sometidos a ciertas limitaciones complementarias, como la prohibición de invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de cualquier actividad mercantil, industrial o profesional —art. 27—.

Como mero apunte, quizás convenga hacer una mención específica al régimen de protección social, objeto reciente de una notable revisión, tendente a equiparar la situación aplicable a los parlamentarios autonómicos con la vigente para el supuesto de los Diputados del Congreso de los Diputados.

En efecto, el artículo 10 del Reglamento de 1984 determinaba:

> *«1. Correrá a cargo del Presupuesto de la Asamblea el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las mutualidades de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquéllas.*
>
> *2. La Asamblea de Madrid deberá realizar con las entidades gestoras de la Seguridad Social los conciertos precisos para cumplir lo dispuesto en el apartado anterior y para afiliar, en el régimen que proceda, a los Diputados que así lo deseen y que con anterioridad no estuvieran dados de alta en la Seguridad Social.*
>
> *3. Lo establecido en el apartado 1 se extenderá, en el caso de funcionarios públicos que por su dedicación parlamentaria estén en situación de excedencia, a las cuotas de clases pasivas.»*

Dicha prescripción se enmarcaba en la línea establecida por la Orden Ministerial de 7 de diciembre de 1981, por la que se regulaba la suscripción de Convenio especial con las entidades gestoras de la Seguridad Social por los Gobiernos y Parlamentos de las Comunidades Autónomas en favor de sus miembros. Esta Orden presentaba notables disparidades con la ulterior Orden Ministerial de 29 de julio de 1982, relativa a los Diputados y Senadores de las Cortes Generales, la cual contenía una regulación mucho más generosa para los parlamentarios nacionales.

Con el cambio del régimen retributivo, esto es, el paso de las dietas a la retribución mensual fija, la protección social lógicamente también debía verse afectada. En este sentido, el vigente artículo 21 del Reglamento de la Asamblea dispone:

> *«1. La Asamblea de Madrid podrá suscribir convenios especiales con las entidades gestoras de la Seguridad Social en favor de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, causen baja en el correspondiente régimen de la Seguridad Social en el que previamente estuvieran afiliados y en situación de alta, así como, en su caso, en favor de aquellos Diputados que no estuvieran previamente afiliados o en situación de alta en el correspondiente régimen de la Seguridad Social y, como consecuencia asimismo de su dedicación parlamentaria, lo soliciten.*
>
> *En los términos previstos en los convenios especiales que eventualmente se suscriban, correrá a cargo del Presupuesto de la Asamblea el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social de los Diputados a los que se refiere el párrafo anterior.*
>
> *2. Lo establecido en el párrafo segundo del apartado anterior se extenderá, en el caso de funcionarios públicos que como consecuencia de su dedicación parlamentaria se encuentren en situación de excedencia o servicios especiales, al abono de las cuotas de clases pasivas y de las cotizaciones a las mutualidades funcionariales obligatorias.*
>
> *3. La Mesa podrá disponer el abono, a cargo del Presupuesto de la Asamblea, de las cotizaciones a las mutualidades profesionales de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de realizar la actividad que motivara su pertenencia a las mismas.*
>
> *4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la Mesa podrá establecer un régimen complementario de asistencia social de los Diputados a cargo del Presupuesto de la Asamblea.»*

Con posterioridad a la aprobación del nuevo Reglamento de la Cámara, el Consejo de Ministros acordó el Decreto por el que se modifica la regulación relativa a la suscripción del Convenio especial con la Administración de la Seguridad Social por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en favor de sus miembros, expedido por S. M. el Rey como Real Decreto 705/1999, de 30 de abril [120]. El meritado Real Decreto, conforme precisa su propia Introducción, tiene como objetivo poner fin a algunas de las disparidades existentes entre el régimen de los parlamentarios autonómicos y el de los parlamentarios nacionales, equiparando en lo posible el contenido y alcance de las dos modalidades de Convenio especial. De hecho se produce una equiparación total en cuanto a la inclusión en el régimen general de Seguridad Social y a la voluntariedad, aunque la equiparación no se extiende a la contingencia de desempleo.

Al amparo del mismo la Asamblea de Madrid y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales otorgaron el vigente Convenio, de fecha 28 de mayo de 1999, por medio del cual se formaliza la protección dispensada por el Régimen General de la Seguridad Social a los miembros de la Cámara.

---

[120] El texto del Decreto se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 104, de 1 de mayo de 1999.

V. LA ORGANIZACIÓN DE LA ASAMBLEA DE MADRID

La Asamblea de Madrid, a semejanza de las instituciones del género, se articula internamente en diversos órganos funcionales o de trabajo y órganos de dirección o gobierno [121]. Ha de reseñarse que dichos órganos han sido expresamente recogidos en el vigente texto del Estatuto de Autonomía, concretamente en su artículo 13, del siguiente tenor:

«1. La Asamblea elegirá de entre sus miembros al Presidente, a la Mesa y a la Diputación Permanente.

2. Los Diputados de la Asamblea se constituirán en Grupos Parlamentarios, cuyos Portavoces integrarán la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea.

3. La Asamblea funcionará en Pleno y por Comisiones.»

5.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

El Pleno de la Cámara es, por su propia esencia, el órgano supremo de la Asamblea de Madrid —así lo declara expresamente el artículo 77.1 del vigente Reglamento—, en el que están presentes todos sus miembros. Consecuentemente, es al Pleno a quien corresponden las atribuciones y competencias establecidas estatutaria, legal o reglamentariamente, en cuanto órgano decisorio por excelencia.

Su regulación estatutaria y reglamentaria es ciertamente parca, limitándose a establecer su régimen de convocatoria y la distribución de escaños en el salón de sesiones —arts. 52 y 53 del Reglamento de 1984 y Capítulo V, «Del Pleno», del Título IV, «De la organización de la Asamblea», arts. 77 y 78, del Reglamento de 1997, prácticamente coincidentes en su literalidad—.

«Artículo 77.1. El Pleno es el órgano supremo de la Asamblea.

2. El Pleno será convocado por el Presidente, a iniciativa propia o a petición, al menos, de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados.»

«Artículo 78.1. Los Diputados tomarán asiento en el salón de sesiones en la forma que distribuya la Mesa, oída la Junta de Portavoces, conforme a su adscripción a Grupos Parlamentarios, y ocuparán siempre el mismo escaño.

2. Habrá en el salón de sesiones un banco especial destinados a los miembros del Consejo de Gobierno.

---

[121] Como regla general cabe indicar que todos los Estatutos de Autonomía reconocen el funcionamiento de la Cámara en Pleno y Comisiones (así, por ejemplo: arts. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 32.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 12.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia; y 27.1, *in fine*, del Estatuto de Autonomía del País Vasco); e igualmente, por lo general, mencionan otros órganos internos relevantes: el Presidente, la Mesa y la Diputación Permanente (arts. 32.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 11.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; 14.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 27.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; 27.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; y 14.1 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana).

3. Sólo tendrán acceso al salón de sesiones, además de los Diputados y de los miembros del Consejo de Gobierno, los funcionarios de la Asamblea en el ejercicio de su cargo y quienes estén expresamente autorizados por el Presidente.»

El Pleno de la Cámara ha desarrollado una actividad ciertamente intensa, como lo acreditan las 556 sesiones celebradas desde el comienzo de su andadura. La distribución de dichas sesiones ha respondido a una dinámica homogénea, resultando similar en las distintas legislaturas; en concreto, de acuerdo con el siguiente detalle por legislatura y año:

— I Legislatura: 108 sesiones plenarias, incluida su sesión constitutiva, celebrada con fecha de 8 de junio de 1983 [122]. El desarrollo de las mismas se corresponde con el siguiente detalle anual:

  — 1983: 16 sesiones, de las cuales ha de destacarse la sesión de investidura del Presidente Leguina, celebrada los días 13 y 14 de junio de 1983 [123].
  — 1984: 24 sesiones.
  — 1985: 30 sesiones.
  — 1986: 30 sesiones.
  — 1987: 8 sesiones.

— II Legislatura: 116 sesiones plenarias, a partir de su sesión constitutiva, que tuvo lugar con fecha de 2 de julio de 1987 [124]. El detalle anual de su desarrollo es el siguiente:

  — 1987: 17 sesiones, incluida la sesión de investidura del Presidente de la Comunidad, celebrada con fecha de 16, 17 y 20 de julio [125].
  — 1988: 29 sesiones.
  — 1989: 28 sesiones.
  — 1990: 35 sesiones.
  — 1999: 7 sesiones.

— III Legislatura: 128 sesiones plenarias, desde la celebración de su sesión constitutiva, con fecha de 20 de junio de 1991 [126]. Computadas por años, resulta lo que sigue:

---

[122] La misma se reproduce en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 14 de junio de 1983.

[123] La sesión de investidura de referencia se reproduce en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, de 25 de junio de 1983.

[124] La sesión constitutiva de la II Legislatura se recoge en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 27 de julio de 1987.

[125] La sesión de investidura de la II Legislatura se recoge en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, de 2 de septiembre de 1987.

[126] La meritada sesión se reproduce en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 28 de junio de 1991.

— 1991: 16, de las cuales destaca la sesión de investidura del Presidente de la Comunidad, tercera y última ocasión en que resultó investido Joaquín Leguina, celebrada con fecha de 10 de julio [127].
— 1992: 36.
— 1993: 33.
— 1994: 34.
— 1995: 9.

— IV Legislatura: 117 sesiones plenarias, incluida su sesión constitutiva, celebrada con fecha de 22 de junio de 1995 [128]. El desarrollo de las mismas se corresponde con el siguiente detalle anual:

— 1995: 13 sesiones, comprendida la sesión de investidura del Presidente de la Comunidad, celebrada con fecha de 27 y 28 de junio [129], en la cual, por primera vez, obtuvo la confianza parlamentaria Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez.
— 1996: 31 sesiones.
— 1997: 34 sesiones.
— 1998: 30 sesiones.
— 1999: 9 sesiones.

— Durante la presente Legislatura, la V, desde su constitución en sesión de 30 de junio de 1999 hasta el 30 de junio de 2002 [130], el número de sesiones plenarias celebradas ha sido de 87, incluida la sesión de investidura, de nuevo, del Presidente Ruiz-Gallardón, celebrada los días 6 y 7 de julio de 1999 [131].

Las sesiones referidas, como regla general, se han celebrado en sesión vespertina todos los jueves de los meses comprendidos en cada uno de los dos períodos de sesiones anuales —febrero a junio y septiembre a diciembre—, con excepción del último jueves de cada mes, al ser semana inhábil a efectos parlamentarios.

De dichos debates, al margen de los registrados en las sesiones constitutivas y en las de investidura, así como de los que anualmente tienen lugar con ocasión de la Ley de Presupuestos —«el esqueleto del Estado desprovisto de toda ideología embellecedora»—, especial relevancia, por su proyección pública, tienen los que, también con carácter anual —con excepción del primer año de la Legislatura; lo que resulta perfectamente lógico si se tiene en cuenta la inmediata celebración de elecciones y el eventual cambio de Gobierno—, se celebran, al inicio del período de sesiones ordinarias com-

[127] El debate que tuvo lugar en la sesión de investidura de la III Legislatura fue publicado en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 16, de 1 de agosto de 1991.
[128] La misma se reproduce en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 22 de junio de 1995.
[129] La sesión de investidura de la IV Legislatura se recoge en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 2.
[130] La sesión constitutiva de la V Legislatura se reproduce en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 30 de junio de 1999.
[131] Reproducida en *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, de 6 y 7 de julio de 1999.

prendido entre septiembre y diciembre, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, más conocidos en los medios de comunicación social como «debates sobre el estado de la Región». Su disciplina específica se contiene en el Título XVI del Reglamento, artículos 218 y 219.

Por último, cabe destacar, como singularidad de la Cámara autonómica, la proliferación en la práctica parlamentaria de sesiones monográficas sobre distintos temas de interés público para la Comunidad, hasta el punto de que este tipo de debates en Pleno accedieron al Reglamento de 1997, el cual dedica a su disciplina el Título XV: «De los debates monográficos», artículos 216 y 217. En mérito de los referidos preceptos cualquier grupo parlamentario puede formular la solicitud para su celebración, resolviendo la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces. El debate puede concluir con la defensa y ulterior votación de las propuestas de resolución que estimen oportuno formular los Grupos Parlamentarios.

5.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

5.2.1. *La estructura de las Comisiones*

La Cámara, además de en Pleno, funciona, de acuerdo con un lógico principio de división del trabajo, en Comisiones. Estos órganos funcionales desarrollan una notable labor de preparación del trabajo del Pleno de la Cámara, habiendo adquirido en la práctica un notable protagonismo político, propiciado por la publicidad de sus sesiones [132].

Su regulación reglamentaria —arts. 40 a 51 del Reglamento de 1984 y Capítulo IV, «De las Comisiones», del Título IV, «De la organización de la Asamblea», arts. 62 a 76 del Reglamento de 1997— parte de la distinción entre:

A) Las Comisiones Permanentes, que a su vez pueden ser Legislativas —configuradas básicamente de acuerdo con la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el art. 72.2.a) del Reglamente de 1997— y No Legislativas.

   En el seno de estas Comisiones pueden constituirse Ponencias encargadas de realizar un «Informe» sobre un asunto concreto dentro del ámbito material de competencias de la Comisión Permanente en cuestión, el cual, una vez elaborado, será elevado a aquélla para su aprobación como «Dictamen».

   Para la presente Legislatura —V—, la Mesa de la Cámara, en su sesión de 9 de julio de 1999, previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, procedió a establecer la relación de Comisiones —trece, inicialmente—, con distribución de competencias entre las mismas. En su ulterior sesión de 14 de julio, oída la Junta de Portavoces,

[132] Sobre el funcionamiento de estos órganos, véase Del Pino Carazo, «Comparecencias ante las Comisiones de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*.

la Mesa de la Asamblea, de conformidad con lo establecido por el artículo 63 del vigente Reglamento, procedió a la determinación de la composición numérica y por grupos de las Comisiones Permanentes Legislativas, cifrado en 17, a tenor de la siguiente proporción: Grupo Parlamentario Popular: 9 Diputados; Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas: 6 Diputados; y Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 2 Diputados.

Por lo que respecta a la Comisión Permanente No Legislativa de Vigilancia de las Contrataciones, prevista reglamentariamente de forma expresa por el artículo 72.2.b) —que le encomienda el conocimiento de las iniciativas y asuntos no legislativos relacionados directamente con la actividad contractual de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid—, en mérito del referido Acuerdo de la Mesa de la Cámara, su composición es de 9 miembros, de acuerdo con la siguiente proporción: Grupo Parlamentario Popular: 3 Diputados; Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas: 3 Diputados; y Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 3 Diputados. En mérito del Acuerdo de la Mesa de 14 de julio de 1999, los acuerdos de la Comisión se adoptarán siempre en función del criterio del voto ponderado, según el número de Diputados con que cada Grupo Parlamentario cuente en el Pleno, siempre que sea idéntico el sentido en que hubieran votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario. Ulteriormente, conforme se detalla, se ha constituido con el mismo carácter la Comisión de Control del Ente Público de Radio Televisión Madrid.

B) Las Comisiones No Permanentes, que se constituyen *ad hoc* para un asunto concreto, disolviéndose a la conclusión de sus trabajos; en todo caso, además, desaparecen preceptivamente al concluir la Legislatura.

Estos órganos funcionales pueden configurarse como Comisiones de Investigación, constituidas por el Pleno de la Cámara a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, y como Comisiones de Estudio, creadas por el Pleno a propuesta de la Mesa y previo parecer favorable de la Junta de Portavoces, pudiendo tener la propuesta origen en la propia iniciativa de la Mesa o a instancias de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la Asamblea.

5.2.2. *Sesiones celebradas y relación de Comisiones constituidas*

Durante las cuatro legislaturas ya vencidas, las distintas Comisiones de la Cámara han desarrollado una actividad ciertamente intensa, como lo acredita el número de sesiones celebradas, de acuerdo con el siguiente detalle:

• I Legislatura: 462 sesiones de Comisión.

Las Comisiones existentes durante la Legislatura constitutiva fueron 11, de las cuales 8 tuvieron el carácter de Comisiones Permanentes Legislativas [133], 1 el de Comisión Permanente No Legislativa y 2 la naturaleza de Comisión no Permanente. En concreto, las siguientes, con detalle del número de sesiones celebradas por cada una:

— Comisión de Presidencia y Gobernación: 78 sesiones.
— Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda: 121 sesiones.
— Comisión de Trabajo, Industria y Comercio: 31 sesiones.
— Comisión de Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas: 71 sesiones.
— Comisión de Cultura y Enseñanza, que pasó a denominarse, desde el 16 de abril de 1986, Comisión de Educación y Cultura: 36 sesiones.
— Comisión de Salud y Bienestar Social: 30 sesiones.
— Comisión de Agricultura y Ganadería: 31 sesiones.
— Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones: 35 sesiones.
— Comisión de Derechos Humanos, constituida como Comisión Permanente No Legislativa con fecha de 12 de junio de 1984 [134]: 11 sesiones.
— Comisión de Seguridad Ciudadana, constituida como Comisión No Permanente, celebró su sesión constitutiva con fecha de 10 de abril de 1984 [135]: 15 sesiones.
— Comisión de Asuntos Europeos, constituida como Comisión No Permanente, celebró su sesión constitutiva con fecha de 22 de mayo de 1986 [136]: 3 sesiones.

• II Legislatura: el número de sesiones celebradas prácticamente se duplicó, ascendiendo a la cifra de 797, sin computar las celebradas por las Comisiones de Investigación.

De igual modo, el número de Comisiones se incrementó cuantitativamente de forma muy significativa en la II Legislatura. Dicho fenómeno es consecuencia tanto de la creación de diversas Comisiones de Investigación como del cambio de la estructura de las Comisiones Permanentes Legislativas durante la Legislatura, lo que determinó una reforma de la estructura originaria.

---

[133] El *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 4, de 14 de julio de 1983, recoge el Acuerdo de constitución y composición de las Comisiones Permanentes Legislativas de la Asamblea en su I Legislatura.

[134] El Acuerdo de constitución se recoge en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 45, de 17 de mayo de 1984, reproduciéndose la sesión constitutiva en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 134, de 17 de julio de 1984.

[135] El Acuerdo de creación figura en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 45, de 17 de mayo de 1984, reproduciéndose la sesión constitutiva en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid,* núm. 104, de 9 mayo de 1984.

[136] La sesión constitutiva se reproduce en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 423, de 8 de julio de 1986.

Por lo que respecta a las Comisiones Permanentes Legislativas [137], el elenco es el que sigue, con detalle de la cifra total de sesiones celebradas:

— Comisión de Presidencia y Gobernación, ulteriormente constituida como Comisión de Presidencia y Asuntos Institucionales, mediante Acuerdo de la Mesa de fecha de 4 de febrero de 1988: 44 sesiones.
— Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda, constituida como Comisión de Presupuestos y Hacienda con fecha 4 de febrero de 1988: 176 sesiones.
— Comisión de Trabajo, Industria y Comercio, que fue suprimida en la reforma operada en 1988: 2 sesiones.
— Comisión de Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas, la cual con fecha 4 de febrero de 1988 se constituye como Comisión de Política Territorial: 64 sesiones.
— Comisión de Educación y Cultura, que se constituyó como Comisión de Educación, Cultura y Deportes con fecha de 4 de febrero de 1988: 102 sesiones.
— Comisión de Salud y Bienestar Social, que pasó a constituirse como Comisión de Salud e Integración Social con fecha de 4 de febrero de 1988: 69 sesiones.
— Comisión de Agricultura y Ganadería: 35 sesiones.
— Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones: 32 sesiones.
— Comisión de Administración y Función Pública, constituida en 1988: 27 sesiones.
— Comisión de Economía y Empleo, constituida en 1988: 64 sesiones.
— Comisión de Medio Ambiente, constituida en 1988: 74 sesiones.
— Comisión de Juventud, constituida en 1988: 30 sesiones
— Comisión de Igualdad de la Mujer, constituida en 1988: 19 sesiones.

La relación de Comisiones Permanentes No Legislativas es la que sigue [138]:

— Comisión de Derechos Humanos, constituida con fecha de 23 de julio de 1987: 17 sesiones.
— Comisión de Reforma del Estatuto, creada con fecha de 4 de febrero de 1988, celebrando reuniones sólo durante el referido año: 3 sesiones.
— Comisión de Vigilancia de las Contrataciones, constituida el 4 de febrero de 1988: 22 sesiones.
— Comisión de Seguridad Ciudadana, constituida con fecha de 4 de febrero de 1988: 17 sesiones.

---

[137] La constitución y composición originaria de las Comisiones Permanentes Legislativas de la II Legislatura fue publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, de 31 de julio de 1987. La modificación de su estructura se recoge en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 30, de 11 de febrero de 1988.

[138] La constitución y composición de las Comisiones Permanentes No Legislativas de la II Legislatura fue publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, de 31 de julio de 1987 y en el ulterior *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 30, de 11 de febrero de 1988.

La relación de las Comisiones de Investigación constituidas durante la II Legislatura es la siguiente:

— Comisión de Investigación del Archivo Histórico.
— Comisión de Investigación Actur Tres Cantos.
— Comisión de Investigación del Macizo de Peñalara.
— Comisión de Investigación de Vitrubio 30.
— Comisión de Investigación del Grupo Exter.

• III Legislatura: el número de sesiones se incrementó de nuevo de forma notable, ascendiendo a la cifra de 898 sesiones, sin computar las celebradas por las Comisiones de Investigación.

La relación de las 12 Comisiones Permanentes Legislativas constituidas es la que sigue, con detalle del número de sesiones celebradas por cada una de ellas [139]:

— Comisión de Presidencia y Asuntos Institucionales: 27 sesiones.
— Comisión de Presupuestos y Hacienda: 180 sesiones.
— Comisión de Administración y Función Pública: 27 sesiones.
— Comisión de Economía y Empleo: 74 sesiones.
— Comisión de Política Territorial: 50 sesiones.
— Comisión de Medio Ambiente: 75 sesiones.
— Comisión de Salud e Integración Social: 108 sesiones.
— Comisión de Educación, Cultura y Deportes: 95 sesiones.
— Comisión de Juventud: 35 sesiones.
— Comisión de Agricultura y Ganadería: 41 sesiones.
— Comisión de Igualdad de la Mujer: 29 sesiones.
— Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones: 17 sesiones.

La relación de Comisiones Permanentes No Legislativas es la que sigue [140]:

— Comisión de Derechos Humanos: 22 sesiones.
— Comisión de Medios de Comunicación Social: 19 sesiones.
— Comisión de Desarrollo Estatutario: 5 sesiones.
— Comisión de Seguridad Ciudadana: 25 sesiones.
— Comisión de Vigilancia de las Contrataciones: 29 sesiones.
— Comisión de Asuntos Europeos: 15 sesiones.
— Asimismo, como Comisión No Permanente de seguimiento, se constituyó, con fecha de 29 de noviembre de 1991, la Comisión de Realojamiento y Erradicación del Chabolismo, la cual desarrolló su actividad durante todo el período de la Legislatura: 25 sesiones.

[139] La constitución y composición originaria de las Comisiones Permanentes Legislativas de la III Legislatura fue publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, de 18 de julio de 1991.

[140] La constitución y composición de las Comisiones Permanentes No Legislativas de la III Legislatura fue publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, de 25 de julio de 1991.

Por lo que respecta las Comisiones de Investigación, se constituyeron las que sigue:

— Comisión de Investigación sobre la actuación de empleados o autoridades de la Comunidad de Madrid sobre especulaciones de terrenos en San Sebastián de los Reyes y Alcobendas.
— Comisión de Investigación creada por Resoluciones del Pleno de la Cámara de fechas 6 y 13 de octubre de 1994.

• IV Legislatura: 694 sesiones, de las cuales 261 corresponden a las Comisiones organizadas de conformidad con el Reglamento de 1984 y 433 a las establecidas a tenor del vigente Reglamento de 1997.

Las Comisiones existentes durante la IV Legislatura fueron un total de 31. El elevado número es tributario de la concurrencia de dos períodos nítidamente diferenciados, derivados de la aprobación en 1997 de un nuevo Reglamento, determinante del cambio de sistema durante la Legislatura.

Inicialmente, al amparo del artículo 46.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 18 de enero de 1984, la relación de Comisiones Permanentes Legislativas —12— fue la siguiente, con detalle de las sesiones celebradas:

— Comisión de Presidencia y Asuntos Institucionales: 13 sesiones.
— Comisión de Presupuestos y Hacienda: 51 sesiones.
— Comisión de Administración y Función Pública: 5 sesiones.
— Comisión de Economía y Empleo: 25 sesiones.
— Comisión de Política Territorial: 12 sesiones.
— Comisión de Medio Ambiente: 22 sesiones.
— Comisión de Salud e Integración Social: 21 sesiones.
— Comisión de Educación, Cultura y Deportes: 29 sesiones.
— Comisión de Juventud: 12 sesiones.
— Comisión de Agricultura y Ganadería: 15 sesiones.
— Comisión de Igualdad de la Mujer: 13 sesiones.
— Comisión de Reglamento, Incompatibilidades y Peticiones, establecida conforme al artículo 48 del Reglamento: 5 sesiones.

La relación de Comisiones Permanentes No Legislativas —7—, constituidas al amparo de los artículos 46.2 y 47 del Reglamento de 1984, es la que sigue:

— Comisión de Derechos Humanos: 4 sesiones.
— Comisión de Medios de Comunicación Social: 3 sesiones.
— Comisión de Desarrollo Estatutario: 2 sesiones
— Comisión de Seguridad Ciudadana: 8 sesiones.
— Comisión de Vigilancia de las Contrataciones: 4 sesiones.
— Comisión de Asuntos Europeos: 11 sesiones.
— Comisión de Realojamiento y la Erradicación del Chabolismo y la Infravivienda en la Comunidad de Madrid: 6 sesiones.

Con posterioridad, al amparo del Reglamento de 30 de enero de 1997, actualmente en vigor, mediante Acuerdo de la Mesa de 4 de febrero de

1997 [141], se constituyeron las siguientes 10 Comisiones Permanentes Legislativas, cuya estructura se basa en una identidad del sistema de Comisiones con la estructura departamental del Gobierno —art. 72.2.a)—:

— Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado: 8 sesiones.
— Comisión de Presidencia: 49 sesiones.
— Comisión de Presupuestos y Hacienda: 71 sesiones.
— Comisión de Economía y Empleo: 42 sesiones.
— Comisión de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: 34 sesiones.
— Comisión de Sanidad y Servicios Sociales: 45 sesiones.
— Comisión de Educación y Cultura: 50 sesiones.
— Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Regional: 39 sesiones.
— Comisión de Mujer: 20 sesiones.
— Comisión de Juventud: 22 sesiones.

Junto a las anteriores, y de conformidad con el artículo 72.2.b), como Comisión Permanente No Legislativa, se constituyó la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones, que celebró 15 sesiones.

Durante el desarrollo de la Legislatura, como Comisión de Investigación, de acuerdo con los artículos 74 y 75, se creó la Comisión de Investigación al objeto de esclarecer el presunto fraude en la venta de gasolina en la Comunidad de Madrid, que celebró un total de 30 sesiones, desde su constitución con fecha de 20 de febrero de 1998 y hasta la culminación de sus trabajos en la sesión de 3 de abril de 1998.

Conforme se ha indicado, de las 694 sesiones celebradas en total, 261 corresponden al período 1995-1996, es decir, a las Comisiones organizadas de conformidad con el Reglamento de 1984 y 433 al período 1997-1999, esto es, a las establecidas a tenor del vigente Reglamento de 1997. De estas últimas ha de destacarse, por un lado, que a las anteriormente referidas —425 en total— han de añadirse 8 sesiones conjuntas y, por otro, que en el seno de la Comisión de Presidencia se constituyó, con fecha de 14 de noviembre de 1996, una Ponencia para analizar las actuaciones perpetradas por grupos violentos; Ponencia creada, por ende, de acuerdo con el sistema del Reglamento de 1984, perviviendo luego tras la modificación de la estructura de Comisiones. Esta Ponencia, desde su constitución, celebró 42 sesiones, la última de las cuales tuvo lugar el 13 de abril de 1999.

Puede apreciarse *icto oculi* en esta IV Legislatura, frente a las precedentes —con excepción de la I—, una reducción significativa del número de sesiones. Así, la I Legislatura registró 462 sesiones de Comisión, 797 la II y 898 la III, sin computar las sesiones de las Comisiones de Investigación, mientras que en la IV la cifra global es de 694 sesiones, incluidas las 30 celebradas por la única Comisión de Investigación constituida. Esta reducción es consecuencia de la modificación del ilógico sistema de percepciones económicas de los Diputados, inicialmente articulado sobre la base del devengo de dietas

[141] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 84, de 13 de febrero de 1997.

por asistencia a las sesiones de los órganos de la Cámara. Como ya he señalado, afortunadamente la lógica se impuso y, al amparo del artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía, en su redacción vigente, los Diputados perciben una asignación fijada por la Cámara, en los términos que dispone el artículo 20 del Reglamento de 30 de enero de 1997. Esta trascendental modificación, sin menoscabo del desarrollo de las funciones inherentes a la institución, comportó un lógico reajuste del número de sesiones, de acuerdo con el calendario cíclico bisemanal que aprueba la Mesa de la Cámara. Calidad y no cantidad, como es propio de una institución representativa [142].

• V Legislatura: durante el período transcurrido de la presente V Legislatura —junio de 1999 a junio de 2002—, la cifra de sesiones de Comisión celebradas asciende a 605, lo que permite intuir que la cifra global a su conclusión será similar a la de la IV Legislatura.

Las Comisiones inicialmente establecidas en la V Legislatura —cuya constitución, a partir del Acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara con fecha de 9 de julio de 1999, tuvo lugar con fecha de 15 de julio— fueron un total de 13. La relación de las mismas [143] es la siguiente:

— Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado.
— Comisión de Presidencia.
— Comisión de Presupuestos y Hacienda.
— Comisión de Economía y Empleo.
— Comisión de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.
— Comisión de Educación.
— Comisión de Medio Ambiente.
— Comisión de Sanidad.
— Comisión de Cultura.
— Comisión de Servicios Sociales.
— Comisión de Mujer.
— Comisión de Juventud.
— Comisión Permanente No Legislativa de Vigilancia de las Contrataciones.

Desde su constitución, se han observado diversas incidencias, determinadas básicamente por las reformas operadas en la estructura departamental del Consejo de Gobierno; las siguientes:

1.ª El Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de 10 de febrero de 2000, procedió a aprobar la creación de la Comisión de Estudio de la Sociedad de la Información [144], cuya constitución tuvo lugar con fecha de 18 de mayo de 2000. Ulteriormente, mediante Acuerdo

[142] *Vid*. Arévalo Gutiérrez, «La consolidación de una institución representativa...», *op. cit*., pp. 213 a 215.
[143] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 22 de julio de 1999.
[144] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 32, de 2 de marzo de 2000.

de la Mesa de 16 de mayo de 2000, se procedió a la aprobación de las Normas de Funcionamiento, Organización y Composición de la Comisión [145], modificadas por el posterior Acuerdo de 23 de octubre de 2000, sobre inciso en la Norma Quinta de Funcionamiento, Organización y Composición de la Comisión [146]. Esta Comisión está integrada por 9 miembros, 3 por cada uno de los Grupos Parlamentarios, según Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 13 de marzo de 2000, adoptando sus acuerdos en función del criterio del voto ponderado.

2.ª Con idéntica fecha se procedió a la creación de la Comisión Permanente No Legislativa de Control Parlamentario de Radio Televisión Madrid, consecuencia de la Ley 2/2000, de 11 de febrero, de modificación del artículo 19 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público «Radio Televisión Madrid» [147]. Está integrada por 17 miembros, en proporción a la importancia numérica de cada grupo en la Cámara, de donde resulta una composición de 9 miembros del Grupo Popular, 6 del Grupo Socialista-Progresistas y 2 de Izquierda Unida, según Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 13 de marzo de 2000.

3.ª Con fecha de 5 de junio de 2000 se constituyó una nueva Comisión de Presidencia, Presupuestos y Hacienda, consecuencia de la modificación departamental operada en el Consejo de Gobierno, disolviéndose las precedentes Comisiones de Presidencia y de Presupuestos y Hacienda.

4.ª En la misma fecha se procedió a la constitución de una nueva Comisión, con la denominación de Comisión de Justicia, Función Pública y Administración Local. La meritada Comisión fue ulteriormente disuelta, con fecha de 2 de octubre de 2001, instaurándose paralelamente una nueva Comisión, la de Justicia y Administraciones Públicas, cuya sesión constitutiva se celebró con fecha de 10 de octubre de 2001.

5.ª La reforma departamental operada tras el debate «sobre el estado de la región» del año 2001 comportó, con fecha de 2 de octubre de 2001, la disolución de la unificada Comisión de Presidencia, Presupuestos y Hacienda, y la paralela constitución, de nuevo, de las Comisiones de Presidencia y de Presupuestos y Hacienda, cuya respectiva sesión constitutiva tuvo lugar con fecha de 9 de octubre de 2001.

6.ª La originaria Comisión de Economía y Empleo, como consecuencia de la bifurcación en dos departamentos de las competencias atribuidas *ab initio* a la Consejería del mismo nombre, fue disuelta con fecha de 2 de octubre de 2001.

---

[145] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 42, de 18 de mayo de 2000.
[146] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 65, de 26 de octubre de 2000.
[147] Cfr. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 41, de 18 de febrero de 2000.

7.ª La referida disolución de la Comisión de Economía y Empleo comportó la constitución de dos nuevas Comisiones: de un lado, la Comisión de Economía e Innovación Tecnológica y, de otro, la Comisión de Trabajo; ambas con fecha de 2 de octubre de 2001, habiéndose celebrado la sesión constitutiva de la Comisión de Trabajo el día 8 de octubre, mientras que la correspondiente a la Comisión de Economía e Innovación Tecnológica tuvo lugar el siguiente día 9 de octubre de 2001.

8.ª La Comisión de Cultura originariamente constituida se disolvió con fecha de 2 de octubre de 2001, estableciéndose, en su ámbito de competencias, la Comisión de Las Artes, que celebró su sesión constitutiva el 8 de octubre de 2001.

En consecuencia, el esquema en vigor de los órganos funcionales o de trabajo de la Cámara es el que sigue, con detalle del día hábil y periodicidad fijados por la Mesa de la Cámara para sus sesiones ordinarias [148]:

A) Comisiones Permanentes:

a) Comisiones Permanentes Legislativas:

— Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado (jueves por la mañana; segunda semana de cada mes).
— Comisión de Presidencia (martes por la mañana; quincenal: primera y segunda semana de cada mes).
— Comisión de Presupuestos y Hacienda (martes por la mañana; quincenal: primera y tercera semana de cada mes).
— Comisión de Economía e Innovación Tecnológica (martes por la tarde; quincenal: segunda y tercera semana de cada mes).
— Comisión de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (viernes por la mañana; semanal).
— Comisión de Educación (lunes por la mañana; semanal).
— Comisión de Justicia y Administraciones Públicas (miércoles por la mañana; quincenal: primera y tercera semana de cada mes).

[148] De conformidad con el Acuerdo adoptado por la Mesa de la Asamblea, en su sesión de fecha 7 de septiembre de 1999, sobre criterios generales de ordenación temporal para la celebración de sesiones ordinarias del Pleno y de las Comisiones Permanentes de la Cámara, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 4, de 9 de septiembre de 1999. El meritado Acuerdo ha sido objeto de reforma por los ulteriores: Acuerdo de 14 de septiembre de 1999, de modificación del anterior, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, de 23 de septiembre de 1999; Acuerdo de 29 de mayo de 2000, sobre calendario para la celebración de sesiones ordinarias de las Comisiones de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid y de Estudio de la Sociedad de la Información, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 44, de 1 de junio de 2000; Acuerdo de 5 de junio de 2000, sobre régimen de Comisiones permanentes legislativas de la Cámara, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 45, de 8 de junio de 2000; y Acuerdo de 2 de octubre de 2001, sobre régimen de Comisiones Permanentes Legislativas de la Cámara, como consecuencia del Decreto 155/2001, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la denominación y estructura de las Consejerías, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid,* núm. 112, de 4 de octubre de 2001.

— Comisión de Medio Ambiente (martes por la tarde; quincenal: primera y tercera semana de cada mes).
— Comisión de Sanidad (miércoles por la tarde; semanal).
— Comisión de Las Artes (lunes por la tarde; quincenal: primera y tercera semana de cada mes).
— Comisión de Servicios Sociales (miércoles por la mañana; quincenal: primera y tercera semana de cada mes).
— Comisión de Trabajo (lunes por la tarde; semanal).
— Comisión de Mujer (viernes por la mañana; semanas alternas).
— Comisión de Juventud (viernes por la mañana; semanas alternas).

b) Comisiones Permanentes No Legislativas:

— Comisión de Vigilancia de las Contrataciones (jueves por mañana; primera semana de cada mes).
— Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid (jueves por la mañana; quincenal: primera y tercera semana de cada mes).

B) Comisiones No Permanentes:

— Comisión de Estudio de la Sociedad de la Información (jueves por la mañana; mensual: tercera semana de cada mes).

5.3. La Mesa de la Asamblea de Madrid

La Mesa de la Asamblea es el órgano rector de la Cámara, al que corresponden, entre otras significativas funciones, la de calificar y admitir a trámite todos los escritos que se presenten en la misma, así como la de representar colegiadamente a la Institución.

La composición de la Mesa es amplia, lo que favorece la representación de todos los Grupos Parlamentarios presentes en la Cámara. Así, se integra por su Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.

Su regulación reglamentaria se contiene en los artículos 29 a 37 del Reglamento de 1984, así como en el Capítulo I, «De la Mesa», del Título IV, «De la organización de la Asamblea», artículos 48 a 57 del Reglamento de 1997, que han venido a destacar el rol de sus distintos miembros.

Durante el período considerado la Mesa de la Asamblea desarrolló una notable actividad. Así lo acreditan las 1.037 sesiones celebradas desde la constitución de la Cámara hasta el 30 de junio de 2002. En concreto, de acuerdo con el siguiente detalle:

• I Legislatura: 169 sesiones.

Los componentes de la Mesa en esta I Legislatura, con especificación del Grupo Parlamentario de adscripción, fueron:

— Presidente: Ramón Espinar Gallego (PSOE).
— Vicepresidente Primero: Luis Alejandro Cendrero Uceda (PSOE).
— Vicepresidente Segundo: Isaac Sáez González (AP-PDP-UL).

— Vicepresidente Tercero: Emilio Rodríguez Sánchez (PCE).
— Secretario Primero: Elvira Domingo Ortiz (PSOE).
— Secretario Segundo: José Ramón Pin Arboledas (AP-PDP-UL).
— Secretario Tercero: Emilio Sánchez Cuenca (PSOE).

• II Legislatura: 195 sesiones.

Integraron la Mesa de la Cámara en la II Legislatura:

— Presidente: Rosa Posada Chapado (CDS).
— Vicepresidente Primero: Francisco Javier Ledesma Bartret (PSOE).
— Vicepresidente Segundo: Pedro Núñez Morgades (AP).
— Vicepresidente Tercero: Pedro Díez Olazábal (IU).
— Secretario Primero: Emilio Sánchez Cuenca (PSOE).
— Secretario Segundo: Rosa Vindel López (AP).
— Secretario Tercero: Luis Rufilanchas Serrano (CDS).

• III Legislatura: 225 sesiones.

Los componentes de la Mesa en la III Legislatura fueron:

— Presidente: Pedro Díez Olazábal (IU).
— Vicepresidente Primero: Pedro Núñez Morgades (PP).
— Vicepresidente Segundo: Javier Ledesma Bartret (PSOE).
— Vicepresidente Tercero: Fernando Abad Bécquer (PSOE).
— Secretario Primero: Ángel Luis del Castillo Gordo (PSOE).
— Secretario Segundo: José López López (PP).
— Secretario Tercero: Jaime Ruiz Reig (IU).

• IV Legislatura: 243 sesiones, conformadas por las 239 de la Mesa, *stricto sensu*, y las 4 sesiones celebradas por la Mesa de la Diputación Permanente durante el mes de junio de 1999, hasta la constitución de la nueva Cámara.

Los componentes de la Mesa en esta IV Legislatura, de acuerdo con las votaciones celebradas en la sesión constitutiva —de 22 de junio de 1995—, fueron:

— Presidente: Juan Van-Halen Acedo (PP).
— Vicepresidente Primero: Pedro Núñez Morgades (PP).
— Vicepresidente Segundo: Fernando Abad Bécquer (PSOE).
— Vicepresidente Tercero: Jaime Ramón Ruiz Reig (IU).
— Secretario Primero: Tomás Burgos Beteta (PP).
— Secretario Segundo: Virgilio Cano de Lope (PSOE).
— Secretario Tercero: Esther García Romero-Nieva (PP).

• V Legislatura: hasta la fecha considerada, es decir, 30 de junio de 2002, la Mesa ha celebrado 205 reuniones, por lo que no resulta difícil concluir que el número de sesiones del órgano rector durante la V Legislatura será superior al de las restantes.

Los componentes de la Mesa en la V Legislatura son, a fecha de 30 de septiembre de 2002[149]:

— Presidente: Jesús Pedroche Nieto (PP).
— Vicepresidente Primero: José Ignacio Echeverría Echániz (PP).
— Vicepresidente Segundo: Francisco Cabaco López (PSOE-P).
— Vicepresidente Tercero: José Guillermo Marín Calvo (IU).
— Secretario Primero: Cristina Cifuentes Cuencas (PP).
— Secretario Segundo: Marcos Sanz Agüero (PSOE-P).
— Secretario Tercero: Sylvia Enseñat de Carlos (PP).

No puede cerrarse este epígrafe sin recordar que, a diferencia de la Presidencia de la Comunidad, ocupada las tres primeras Legislaturas por idéntico titular, el Excmo. Sr. D. Joaquín Leguina Herrán, y la IV y la V Legislaturas por el Excmo. Sr. D. Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, la Presidencia de la Asamblea ha sido desempeñada en cada Legislatura por una persona distinta. En efecto, la I Legislatura fue presidida por el Excmo. Sr. D. Ramón Espinar Gallego, del Grupo Socialista, la II por la Excma. Sra. D.ª Rosa Posada Chapado, del Centro Democrático y Social, la III por el Excmo. Sr. D. Pedro Díez Olazábal, del Grupo Izquierda Unida, la IV por el Excmo. Sr. D. Juan Van-Halen Acedo, del Grupo Popular, y, finalmente, la vigente por el Excmo. Sr. D. Jesús Pedroche Nieto.

5.4. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

La Junta de Portavoces es un órgano esencialmente político, cuya finalidad es permitir que los Grupos Parlamentarios, auténticos protagonistas del parlamentarismo contemporáneo, puedan participar en la dirección y organización de los trabajos de la Cámara, especialmente por lo que respecta a la fijación del Orden del Día de las sesiones plenarias.

Su regulación reglamentaria es ciertamente parca, limitándose a establecer su régimen de convocatoria y la distribución de escaños en el salón de sesiones —arts. 52 y 53 del Reglamento de 1984 y Capítulo III, «De la Junta de Portavoces», del Título IV, «De la organización de la Asamblea», arts. 77 y 78 del Reglamento de 1997, prácticamente coincidentes en su literalidad—.

La Junta de Portavoces de la Cámara ha desarrollado una actividad ciertamente intensa, en el marco de ese «parlamentarismo de consenso» ante-

---

[149] La composición originaria de la Mesa, de acuerdo con las votaciones celebradas por el Pleno en la sesión constitutiva, de 30 de junio de 1999, se refleja en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid,* núm. 1, de 22 de julio de 1999.

Respecto de la composición inicial ha de tenerse en cuenta que, como consecuencia de su renuncia a la condición de Diputado con fecha de 18 de mayo de 2000, D. Julio César Sánchez Fierro, Secretario Primero, cesó en su puesto en la Mesa, siendo sustituido por D.ª Cristina Cifuentes Cuencas, nombrada con fecha de 1 de junio de 2000. La meritada Diputada, originariamente Secretaria Tercera, había renunciado previamente a su condición de miembro de la Mesa con fecha de 24 de mayo de 2000. En la propia fecha de 1 de junio de 2000 la vacante en la Secretaría Tercera fue cubierta con el nombramiento de D.ª Sylvia Enseñat de Carlos. Las referidas votaciones se reflejan en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 184, de 1 de junio de 2000.

riormente referido. Así lo acreditan las sesiones celebradas en el período considerado. En su funcionamiento, además, ha de destacarse que, como regla general, ha operado el principio de unanimidad en la adopción de acuerdos, rigiendo a gran altura la cortesía parlamentaria. En concreto, de acuerdo con el siguiente detalle:

— I Legislatura: 145 sesiones.
— II Legislatura: 164 sesiones.
— III Legislatura: 160 sesiones.
— IV Legislatura: 156 sesiones.
— V Legislatura: hasta el 30 de junio de 2002, 119 sesiones. Si extrapolamos el dato, el número total de sesiones a la conclusión de la misma podría situarse entre las 150 y las 160 reuniones, es decir, una cifra en línea con los períodos parlamentarios precedentes.

Por las múltiples variaciones registradas en su desarrollo, me limito aquí a dejar constancia de la relación de portavoces durante la vigente V Legislatura. Los portavoces de los Grupos Parlamentarios, de conformidad con el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de fecha 2 de julio de 1999 [150], fueron, con sus respectivos portavoces adjuntos:

• Grupo Popular:

— Portavoz:	Pedro Calvo Poch.
— Portavoz Adjunto:	Miguel Ángel Villanueva González.
— Secretaria General:	Paz González García.

• Grupo Socialista-Progresistas:

— Portavoz:	Jaime Lissavetzky Díez.
— Portavoces Adjuntos:	Helena Almazán Vicario.
	Jorge Gómez Moreno.

• Grupo Izquierda Unida.

— Portavoz:	Ángel Pérez Martínez.
— Portavoces Adjuntos:	Juan Ramón Sanz Arranz.
	María Luisa Sánchez Peral.

Con posterioridad se han producido diversas modificaciones.

Por un lado, en el Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas, la toma de posesión como Diputado en el Congreso de los Diputados del Excmo. Sr. D. Jaime Lissavetzky Díez comportó su sustitución como Portavoz, en virtud del Acuerdo de la Mesa de 4 de abril de 2000, por el Ilmo. Sr. D. Pedro Feliciano Sabando Suárez.

Por otro, en el Grupo Popular, el nombramiento del Excmo. Sr. Calvo Poch y de la Ilma. Sra. González García como Consejero y Viceconsejera de Medio Ambiente, respectivamente, comportó su sustitución por los siguientes cargos, en virtud del Acuerdo de la Mesa de 5 de junio de 2000:

[150] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 22 de julio, p. 6.

• Grupo Popular:

— Portavoz: Miguel Ángel Villanueva González.
— Portavoz Adjunto: Pedro Muñoz Abrines
— Secretaria General: Elena González Moñux.

5.5. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

La Diputación Permanente es el órgano tipo de continuidad parlamentaria. Se trata de un órgano colegiado de vida transitoria, cuya principal función es garantizar el funcionamiento de la Cámara cuando ésta hubiere sido disuelta o hubiere expirado su mandato, velando por los poderes de la Cámara cuando no esté reunida, es decir, le corresponde garantizar la permanencia del ejercicio, aunque limitado, de las funciones propias de la Institución. En todo caso, desempeña sus atribuciones fuera de los plazos propios de los períodos ordinarios de sesiones y en los casos de caducidad del mandato o de disolución, concluyendo su actividad con la constitución de la nueva Cámara, a la que debe dar cuenta de los asuntos considerados y acuerdos adoptados.

Su composición, determinada conforme al principio de proporcionalidad, varía en función de las consideraciones reglamentarias. Así, en tanto algunos Parlamentos fijan un número concreto de miembros [151], otros remiten su concreción a un acuerdo ulterior, pudiendo, por consiguiente, variar en cada Legislatura [152], mientras que un tercer grupo de reglamentos se limita a disponer el número mínimo de miembros que pueden formar parte de la Diputación. Este último es el modelo al que responde el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, cuyo apartado 2 prescribe una composición ciertamente amplia:

> *«La Diputación Permanente estará compuesta por el Presidente, por los restantes miembros de la Mesa y por el número de Diputados que, con un mínimo de veinte, establezca la Mesa, oída la Junta de Portavoces.»*

Presupuesto lo anterior, el Reglamento de la Asamblea de Madrid disciplina sus principios esenciales en el Capítulo VI, «De la Diputación Permanente», del Título IV, «De la organización de la Asamblea», artículos 79 a 83, delimitando su ámbito temporal, su composición y el procedimiento de designación de sus miembros, el régimen de convocatoria y desarrollo de sus sesiones, sus competencias y el régimen de rendición de cuentas al Pleno.

Por lo que respecta a su actividad han de tenerse en cuenta los siguientes datos:

---

[151] *Ad exemplum*, el artículo 54 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

[152] Éste es el caso del Reglamento del Parlamento de Andalucía, en su artículo 58, o del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, en su artículo 53.

• I Legislatura: 5 sesiones, celebradas con las siguientes fechas:

— 4 de julio de 1984 [153].
— 12 de julio de 1984 [154].
— 17 de enero de 1985 [155].
— 23 de julio de 1985 [156].
— 29 de junio de 1987 [157].

• II Legislatura: 3 sesiones, de acuerdo con el siguiente detalle:

— 16 de septiembre de 1987 [158].
— 16 de enero de 1991 [159].
— 31 de enero de 1991 [160].

• III Legislatura: 4 sesiones.

— 6 de septiembre de 1991 [161].
— 17 de septiembre de 1992 [162].
— 21 de septiembre de 1993 [163].
— 30 de mayo de 1995 [164].

• IV Legislatura: no se celebró ninguna sesión, si bien la Mesa de la Diputación Permanente se reunió en cuatro ocasiones, conforme se ha detallado con anterioridad.

• V Legislatura: durante la vigente Legislatura la Diputación Permanente está compuesta por 32 miembros —frente a los 29 de la IV Legislatura—, de los cuales 17 corresponden al Grupo Popular, 12 al Grupo Socialista-Progresistas y 3 al Grupo Izquierda Unida, procediendo el Pleno de la Cámara a la designación de miembros en su sesión extraordinaria de fecha 15 de julio de 1999 [165]. No obstante, ha de tenerse presente con fecha de 14 de junio de 2000, el Pleno, en sesión ordinaria, de conformidad con lo previsto por el artículo 80.4 del Reglamento, procedió a la designación de nueva composición global de miembros titulares y suplentes de la Diputación [166].

---

[153] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 146, de 14 de agosto de 1984.
[154] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 149, de 16 de agosto de 1984.
[155] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 208, de 25 de marzo de 1985.
[156] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 286, de 25 de septiembre de 1985.
[157] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 581, sin fecha.
[158] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, de 5 de octubre de 1987.
[159] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 867, de 7 de marzo de 1991.
[160] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 873, de 12 de marzo de 1991.
[161] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 23, de 6 de septiembre de 1991.
[162] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 309, de 17 de septiembre de 1992.
[163] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 550, de 21 de septiembre de 1993.
[164] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 1029, de 30 de mayo de 1995.
[165] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 12, de 15 de julio de 1999. La relación de miembros originarios se reproduce en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de fecha 22 de julio de 1999.
[166] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 200, de 14 de junio de 2000. La relación de miembros titulares y suplentes aprobada se reproduce en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid,* núm. 49, de fecha 22 de junio de 2000.

Hasta la fecha considerada, esto es, el 30 de junio de 2002, se han celebrado 5 reuniones, las siguientes:

— 28 de julio de 1999 [167].
— 18 de julio de 2000 [168].
— 15 de enero de 2001 [169].
— 12 de julio de 2001 [170].
— 16 de enero de 2002 [171].

Aunque el período de estudio considerado en el presente trabajo se cierra con fecha de 30 de junio de 2002, ha de tenerse en cuenta que la Diputación Permanente ha celebrado durante el presente año 2002 otra sesión, concretamente:

— 17 de julio de 2002 [172].

VI. LAS FUNCIONES DE LA ASAMBLEA DE MADRID

6.1. El elenco funcional

A imagen de los restantes Parlamentos autonómicos, las competencias de la Cámara regional responden al esquema diseñado por el texto constitucional para el supuesto de las Cortes Generales.

Consecuentemente, y a tenor del artículo 9 del Estatuto, le corresponde, básicamente, el ejercicio de la potestad legislativa, la aprobación y control del Presupuesto de la Comunidad, el impulso, orientación y control de la acción de gobierno —de las referidas funciones me ocupo sincréticamente en los epígrafes que siguen—, así como las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico.

Dicho elenco resulta complementado, en la vigente redacción del Estatuto de Autonomía, por el tenor de su artículo 16, cuyo apartado 1 le confiere,

---

No obstante lo anterior, ha de tenerse en cuenta que desde dicha fecha se han producido 3 modificaciones. Primera, con fecha de 13 de marzo de 2001, la sustitución, por fallecimiento, de D.ª Pilar García Peña, resultando designado D. Francisco Garrido Hernández (*Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 366, de 5 de abril de 2001; *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 91, de 19 de abril de 2001). Segunda, la baja de D.ª Elena González Moñux, sustituida por D.ª Paz González García con fecha de 25 de septiembre de 2001 (*Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 448, de 4 de octubre de 2001; *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 114, de 18 de octubre de 2001). Tercera, la sustitución de D.ª Carmen Martínez Ten, tras su renuncia a la condición de Diputada, por D. Antonio Chazarra Montiel con fecha de 19 de octubre de 2001 (*Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 500, de 15 de noviembre de 2001; *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 123, de 22 de noviembre de 2001).

[167] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, de 28 de julio de 1999.
[168] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 214, de 18 de julio de 2000.
[169] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 299, de 15 de enero de 2001.
[170] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 443, de 12 de julio de 2001.
[171] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 541, de 16 de enero de 2002.
[172] Cfr. *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 707, de 17 de julio de 2002.

de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución, la competencia para elegir, entre sus miembros, al Presidente de la Comunidad.

De otro lado, el apartado 2 del meritado precepto, en los términos anteriormente analizados, se ocupa de establecer una reserva en favor del Reglamento parlamentario.

Por último, el apartado 3 del artículo 16 del Estatuto establece una prolija enumeración casuística de competencias, reiterando algunas de las ya citadas; la siguiente:

«Corresponde, igualmente, a la Asamblea:

a) La aprobación y el control de los Presupuestos de la Comunidad y el examen y aprobación de sus cuentas.

b) El conocimiento y control de los planes económicos.

c) Acordar operaciones de crédito y deuda pública.

d) La ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad.

e) El control de los medios de comunicación social dependientes de la Comunidad.

f) La potestad de establecer y exigir tributos.

g) La interposición del recurso de inconstitucionalidad y la personación ante el Tribunal Constitucional, en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

h) La solicitud al Gobierno de la Nación de la adopción de proyectos de ley y la remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados de proposiciones de ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

i) La designación de los Senadores que han de representar a la Comunidad, según lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución. Los Senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en la Asamblea. Su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de miembros de la Asamblea.

j) La ratificación de los convenios que la Comunidad de Madrid concluya con otras Comunidades Autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas.

Estos convenios serán comunicados de inmediato a las Cortes Generales.

k) La ratificación de los acuerdos de cooperación que, sobre materias distintas a las mencionadas en el apartado anterior, concluya la Comunidad de Madrid con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

l) La recepción de la información que facilitará el Gobierno de la Nación sobre tratados y convenios internacionales y proyectos de normativa aduanera en cuanto se refieran a materias de específico interés para la Comunidad de Madrid.

m) La fijación de las previsiones de índole política, social y económica que, de acuerdo con el artículo 131.2 de la Constitución, haya de suministrar la Comunidad de Madrid al Gobierno de la Nación para la elaboración de proyecto de planificación.

n) La aprobación de planes generales de fomento relativos al desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, en el marco de los objetivos señalados por la política económica nacional.

ñ) Cuantos otros poderes, competencias y atribuciones le asignen la Constitución, el presente Estatuto y las leyes.»

No pudiendo abordarse un análisis exhaustivo de dichas funciones, me limito en lo que sigue a destacar, de la forma más sincrética posible, algunos extremos relevantes de las más significativas.

6.2. La potestad legislativa [173]

La Asamblea de Madrid goza de la potestad legislativa en aquellas materias que sean de su exclusiva competencia, así como en aquellas en que le corresponda el desarrollo de las competencias compartidas con el Estado.

Como tuve ocasión de resaltar en otro lugar, la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, afirma de forma expresa tanto la potestad legislativa como la potestad reglamentaria —correctamente escindida de la función ejecutiva— de la Comunidad de Madrid, distinguiendo nítidamente el respectivo ámbito de las dos facetas de la potestad normativa.

Presupuesto lo anterior, ha de subrayarse que en su redacción vigente —tras la última de las reformas, la operada en 1998—, el artículo 9 determina que es la Asamblea de Madrid la institución de autogobierno que representa al pueblo de Madrid y ejerce la potestad legislativa de la Comunidad.

Esta atribución genérica resulta ulteriormente precisada por el artículo 15, cuyo apartado 1 delimita el ámbito material de la misma:

> *«La Asamblea ejerce la potestad legislativa en las materias de competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid, recogidas en el artículo 26 del presente Estatuto.*
>
> *Igualmente ejerce la potestad legislativa en las materias previstas en el artículo 27 de este Estatuto, así como en aquellas que se le atribuyan, transfieran o deleguen en virtud de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.»*

En el propio precepto se disciplina la iniciativa legislativa, determinando su apartado 2:

---

[173] Respecto del reconocimiento de la potestad legislativa de la Asamblea de Madrid y su ejercicio durante las tres primeras legislaturas de la Cámara me remito a un estudio anterior. *Vid.* Arévalo Gutiérrez, «Las leyes de la Asamblea de Madrid», *op. cit.* Asimismo, véase otro trabajo anterior sobre la materia, «La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*

De consulta fructífera sigue resultando el pionero trabajo de José Luis Villar Palasí, «Potestad normativa de la Comunidad de Madrid», en la obra colectiva *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 221 a 252.

Sobre el procedimiento legislativo, en la misma obra colectiva, *vid.* el estudio descriptivo de Saínz Moreno, «La Asamblea de Madrid», concretamente pp. 52 a 66; no obstante, ha de tenerse presente que las referencias normativas del mismo lo son al originario Reglamento de la Cámara, de 18 de febrero de 1984, hoy derogado y sustituido por el vigente Reglamento, de 30 de enero de 1997.

De igual forma, puede consultarse la narración circunstanciada de Piñar Mañas, «Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, *op. cit.*, especialmente pp. 75 a 86.

Por lo que respecta al control por el Tribunal Constitucional de las leyes de la Asamblea, *vid.* Martín Bassols Coma, «El control de la Comunidad de Madrid», Capítulo 30 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, específicamente pp. 816 a 824.

«La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por ley de la Asamblea se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, para las materias a que se refiere el apartado 1» [174].

Lo anterior ha de complementarse, necesariamente, con la delimitación del ámbito competencial del Parlamento regional que efectúa el artículo 34.2 del Estatuto, del siguiente tenor:

«En las materias de su competencia, le corresponde a la Asamblea de Madrid la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto, correspondiéndole al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.»

Su ejercicio se canaliza conforme a lo dispuesto en el Reglamento de 1997 por el Título VII, «Del procedimiento legislativo», artículos 139 a 174, donde, al margen de la iniciativa legislativa —art. 139— y del procedimiento legislativo común para los proyectos y proposiciones de ley —arts. 140 a 154—, se establecen de forma expresa diversas especialidades en el procedimiento legislativo, relativas a la reforma del Estatuto de Autonomía —arts. 155 y 156—, el procedimiento con mayorías especiales —art. 157—, la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad —arts. 154 a 164—, la competencia legislativa plena de las Comisiones —arts. 165 y 166— y la tramitación en lectura única —arts. 167 a 170—.

En cuanto a los trámites precisos para la integración de la eficacia de las leyes autonómicas, el artículo 40 establece el régimen de publicación de las leyes y reglamentos emanados de la Comunidad, con la significativa —y acertada— peculiaridad de constituir en el ámbito comparado, junto con el Estatuto del Principado de Asturias, las únicas normas institucionales básicas que exigen con carácter preceptivo la publicación de todas las disposiciones generales en el *Boletín Oficial del Estado*. Dispone su apartado 1:

«Las leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad, que ordenará su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid *y en el* Boletín Oficial del Estado, *entrando en vigor al día siguiente de su publicación en aquél, salvo que en las mismas se disponga otra cosa.»*

De acuerdo con lo dispuesto en el reproducido apartado, debe destacarse la pintoresca particularidad —en este supuesto no acertada— de la entrada en vigor inmediata de las leyes, es decir, al día siguiente de su publicación.

---

[174] La reserva de ley estatutaria establecida por el art. 26.2 fue cumplimentada por la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, en cuyo art. 8 se establece el requisito de la firma de, al menos, 50.000 electores madrileños, y en su artículo 14 se precisa la concurrencia, bien de tres o más Ayuntamientos cuyos municipios cuenten en conjunto con un censo superior a 50.000 electores, o bien de diez o más Ayuntamientos de municipios limítrofes entre sí, cualquiera que sea el número de electores de los mismos.

Semejante prescripción comporta que en la práctica no exista un plazo de *vacatio legis* que permita el conocimiento de la norma por los distintos operadores jurídicos, lo que resulta cuando menos sorprendente desde el punto de vista de la seguridad jurídica: y eso que «hemos mejorado», pues el texto originario del artículo 41 del Estatuto prescribía la entrada en vigor el propio día de su publicación oficial; lo que implicaba la vigencia de la ley desde las cero horas del mismo, esto es, incluso con antelación al momento real en que el periódico oficial ha visto la luz y se ha procedido a su distribución. Piénsese en el efecto que dicha configuración puede producir en determinados sectores de especial trascendencia socioeconómica, como puede ser el urbanismo y la vivienda [175].

Por último, ha de recordarse que, conforme a lo dispuesto por el artículo 15.3 del Estatuto, la Asamblea puede delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, de acuerdo con lo establecido para el supuesto de delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación. El procedimiento parlamentario específico para la tramitación de la delegación legislativa en el Consejo de Gobierno es regulado por los artículos 171 a 174 del Reglamento, preceptos que prescriben la adopción de formas de control de la legislación delegada por la Cámara. No cabe, por el contrario, que el Gobierno aprueba decretos-leyes, habida cuenta de que no está prevista estatutariamente la legislación de urgencia.

Para un análisis pormenorizado de la actividad legislativa de la Cámara, incluyendo una relación de todas las leyes aprobadas, me remito a un trabajo anterior del autor de estas líneas, citado en nota al presente epígrafe.

6.3. La competencia presupuestaria [176]

El Parlamento autonómico ostenta la, nunca suficientemente ponderada, competencia de aprobación de los Presupuestos de la Comunidad.

A su reconocimiento estatutario hice alusión al analizar la autonomía financiera de la Cámara, remitiéndome a lo entonces señalado.

Por lo que respecta al *iter legis*, su disciplina se establece como una especialidad del procedimiento legislativo en los artículos 158 a 164 del Reglamento de la Asamblea.

---

[175] Sobre el particular, *vid.* Arévalo Gutiérrez, «La publicación de las leyes y su conocimiento por la opinión pública», en el colectivo *Parlamento y Opinión Pública*, coordinado por Pau Vall, editado por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos en Editorial Tecnos, Madrid, 1995, pp. 141 a 187. Respecto del específico supuesto del urbanismo, Arévalo Gutiérrez, «El proceso de nomogénesis del ordenamiento urbanístico de la Comunidad de Madrid», Capítulo Preliminar de la obra dirigida por Luciano Parejo Alfonso, *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, 2.ª ed., adaptada a la nueva Ley del Suelo, editada por el Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., Madrid, 2002, pp. 69 y 70.

[176] Respecto del régimen presupuestario *vid.* Salvador Montejo Velilla, «La Hacienda de la Comunidad de Madrid», Capítulo 14 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 343 a 364.

6.4. El control político [177]

Se trata de la función que llena auténticamente de contenido la actividad de la Cámara, no obstante la intensa actividad legislativa desarrollada, canalizándose, básicamente, mediante las sesiones de control, en las que se sustancian preguntas de contestación oral —arts. 193 a 195 del Reglamento para las preguntas orales en Pleno y arts. 196 y 197 para las preguntas orales en Comisión—, interpelaciones —arts. 199 a 204— y comparecencias —arts. 208 y 209 ante el Pleno y 210 ante las Comisiones—.

En mérito de la misma, la Asamblea lleva a cabo el control político del Presidente de la Comunidad, al que elige, así como de los miembros del Consejo de Gobierno designados por el Presidente, aunque no cabe la reprobación individual, circunscribiéndose tanto la cuestión de confianza como la moción de censura a la exigencia de responsabilidad política del Presidente de la Comunidad —arts. 19 del Estatuto y 185 y 186 del Reglamento, y arts. 20 del Estatuto y 187 a 190 del Reglamento, respectivamente—.

6.5. Participación en el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía [178]

Conforme a lo dispuesto por el artículo 64 del Estatuto de Autonomía, la redacción de cuyo apartado 1 responde a la introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio:

> *«1. La reforma del Estatuto se ajustará al siguiente procedimiento:*
>
> *La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid.*
>
> *La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de la Asamblea por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.*
>
> *2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por la Asamblea o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de la Asamblea hasta que haya transcurrido un año.»*

---

[177] Desde que elaboré mi Tesis de Licenciatura, he tenido ocasión de exponer el concepto del control parlamentario del que parto, como control político, en diversas publicaciones, a las que, obviamente, me remito. Sin ánimo exhaustivo, *vid.* Arévalo Gutiérrez, «Reflexiones sobre las Comisiones de Investigación o Encuesta Parlamentaria en el Ordenamiento Constitucional Español», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 11, segundo cuatrimestre de 1987, pp. 159 a 192; *Idem.*, «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*; y Arévalo Gutiérrez, Marazuela Bermejo y Del Pino Carazo, epígrafe VIII, «La función de control político como núcleo de la actividad de los Parlamentos autonómicos», del Estudio Preliminar de la obra *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, *op. cit.* Asimismo, con amplias referencias al supuesto específico de la Comunidad de Madrid, mi propia intervención en el «Debate» sobre las peculiaridades del control parlamentario en las Comunidades Autónomas, reproducido en la obra colectiva *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*, *op. cit.*

[178] Sobre el particular, *vid.* Ángel Sánchez Navarro, «La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», Capítulo 3 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, pp. 837 a 865.

Consecuentemente, la Asamblea de Madrid no es competente para proceder a la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía, en cuanto ley orgánica estatal, sino sólo para proponer su modificación. En las certeras palabras de Aguado Renedo, la resolución de la Cámara es «un texto-iniciativa del *iter* que ha de tener lugar en las Cortes Generales» [179].

A la concreta tramitación parlamentaria en la Asamblea de Madrid, dentro de su Título VII, «Del Procedimiento legislativo», dedica el Reglamento de 1997 uno de los procedimientos especiales comprendidos en su Capítulo III, concretamente en la Sección Primera, «De la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid», artículos 155 y 156. Las especialidades básicas se centran en la capacidad de iniciativa —circunscrita al Consejo de Gobierno y a la Asamblea, a propuesta de una tercera parte de sus miembros o de dos tercios de los municipios de la Comunidad, cuya población represente la mayoría absoluta de la misma— y en la exigencia de una mayoría cualificada para su aprobación —la propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación por mayoría de dos tercios de la Asamblea—.

6.6. Otras competencias constitucionalmente establecidas

Como vimos, al margen de las referidas, ostenta la Asamblea de Madrid, asimismo, todas aquellas otras competencias que le atribuyen diversos preceptos constitucionales y las que le han sido atribuidas estatutariamente. Entre las primeras destacan las siguientes:

6.6.1. *Elección del Presidente de la Comunidad de Madrid* [180]

La elección del Presidente de la Comunidad de Madrid, de entre los miembros de la Asamblea, prevista por el artículo 152 de la Constitución y por el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía, se desarrolla por el artículo 18 del propio Estatuto, disciplinando la investidura el Reglamento de la Cámara en el Capítulo Primero, «De la investidura», del Título X, «Del otorgamiento y de la retirada de confianza», arts. 181 a 184.

6.6.2. *Designación de los Senadores de la Comunidad de Madrid*

El artículo 69.5 de la Constitución dispone lo que sigue:

> *«Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea*

[179] Cfr. Aguado Renedo, «El Estatuto de Autonomía...», *op. cit.*, p. 418.

[180] Al respecto, véase Torres del Moral, «El Presidente de la Comunidad de Madrid», Capítulo 9 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de la Comunidad de Madrid*, *op. cit.*, específicamente pp. 168 a 175. En la propia publicación, Aguiar de Luque, «El Gobierno de la Comunidad de Madrid», *op. cit*., pp. 197 a 202.

Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.»

De conformidad con el meritado precepto, la relación de Senadores en representación de la Comunidad de Madrid designados por la Asamblea de Madrid es la que sigue:

• I Legislatura: en la sesión plenaria celebrada por la Cámara los días 13 y 14 de junio de 1983 se designó a los siguientes 5 Senadores.

— Flores Valencia, Elena.
— Perinat Elio, Luis Guillermo.
— Gómez Pérez, Socrates.
— Robles Piquer, Carlos.
— Sauquillo Pérez del Arco, Francisca.

• II Legislatura: la Cámara, en su sesión plenaria de fecha 28 de julio de 1987, procedió a la designación de los siguientes 5 Senadores.

— Flores Valencia, Elena.
— Ruiz-Gallardón Jiménez, Alberto.
— Castedo Álvarez, Fernando.
— Sauquillo Pérez del Arco, Francisca.
— Cortés Muñoz, Luis Eduardo.

Con fecha de 15 de noviembre de 1989 el Pleno procedió a realizar 3 sustituciones, con los oportunos nombramientos. En concreto:

Senador sustituido	Senador nombrado
Flores Valencia, Elena	Sanz Agüero, Marcos
Ruiz-Gallarón Jiménez, Alberto	Van-Halen Acedo, Juan
Castedo Álvarez, Fernando	Harguindey Banet, Gerardo

• III Legislatura: en su sesión plenaria de fecha 16 de julio de 1991 se procedió por el Parlamento regional a la designación de los siguientes 5 Senadores.

— Cortés Muñoz, Luis Eduardo.
— Van-Halen Acedo, Juan.
— Serrano Beltrán, José Teófilo.
— Sanz Agüero, Marcos.
— Vilallonga Elviro, Isabel.

A lo largo de la Legislatura se produjeron diversas sustituciones, con los oportunos nombramientos, concretamente 4. La primera lo fue con fecha

de 17 de octubre de 1991, la segunda con fecha de 16 de junio de 1993, y las dos últimas en sesión plenaria de 2 de junio de 1994. En concreto:

Senador sustituido	Senador nombrado
Sanz Agüero, Marcos	Sauquillo Pérez del Arco, Francisca
Cortés Muñoz, Luis Eduardo	Pedroche Nieto, Jesús
Sauquillo Pérez del Arco, Francisca	Abad Bécquer, Fernando
Serrano Beltrán, Teófilo	García-Hierro Caraballo, Dolores

• IV Legislatura: los Senadores designados en la IV Legislatura fueron:

— Excmo. Sr. D. Pío García-Escudero Márquez.
— Excmo. Sr. D. Pedro Calvo Poch.
— Excmo. Sr. D. Luis María Huete Morillo.
— Excma. Sra. D.ª Dolores García-Hierro Caraballo.
— Excmo. Sr. D. José Luis Nieto Cicuéndez.

A lo largo de la Legislatura D.ª Dolores García-Hierro Caraballo, que renunció a su acta de Diputada en la Asamblea, al tomar posesión de su escaño en el Congreso de los Diputados, fue sustituida por D. Jaime Lissavetzky Díez.

• V Legislatura: en su sesión plenaria de fecha 15 de julio de 1999 se procedió por el Parlamento regional a la designación de los siguientes 5 Senadores [181]:

— García-Escudero Márquez, Pío.
— Van-Halen Acedo, Juan.
— Posada Chapado, Rosa.
— Álvarez-Arenas Cisneros, Carmen.
— Almeida Castro, Cristina.
— Lissavetzky Díez, Jaime.

Como consecuencia de la renuncia a su condición de Diputado formulada por D. Jaime Lissavetzky Díez, mediante Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 3 de abril de 2000 [182], a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas se procedió al nombramiento de D. Pedro Sabando Suárez.

[181] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 22 de julio de 1999.
[182] Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 37, de 6 de abril de 2000.

6.6.3. *La propuesta de iniciativa legislativa ante el Gobierno y las Cortes Generales*

De conformidad de con el artículo 87.2 de la Constitución, la Asamblea de Madrid puede ejercitar la propuesta de iniciativa legislativa. En virtud del meritado precepto constitucional:

> *«Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.»*

El vigente Reglamento procede a su disciplina específica en el Título VIII, «De la solicitud al Gobierno de la adopción de proyectos de ley y de la remisión al Congreso de los Diputados de proposiciones de ley», artículos 175 a 177.

Conviene destacar tres extremos de la disciplina reglamentaria:

1.º Ambos tipos de iniciativas se sustancian por el procedimiento legislativo común, con la singularidad de que su aprobación requiere el voto favorable de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto.
2.º Por lo que respecta a las iniciativas ante el Congreso, la designación de los Diputados encargados de la defensa de la proposición de ley se realiza en Pleno, mediante votación secreta por papeletas.
3.º En relación con las iniciativas en curso al producirse la terminación del mandato de la Asamblea, el artículo 245 establece una regla específica frente a la general de caducidad:

> *«Si se extinguiera el mandato, al caducar el plazo o disolverse la Asamblea, antes de que se hubiera procedido al trámite de defensa en el Congreso de los Diputados de una proposición de ley remitida a la Mesa de esta Cámara, el Pleno podrá designar nuevos Diputados encargados de su defensa de acuerdo con lo dispuesto en el art. 176.3 de esta Reglamento, o, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, acordar por mayoría absoluta la retirada de la proposición de ley.*
>
> *La iniciativa para la adopción de los acuerdos a los que se refiere el párrafo anterior podrá ser ejercida por dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los Diputados.»*

6.6.4. *La iniciativa de reforma constitucional*

La Asamblea de Madrid puede ejercitar la iniciativa para la reforma de la Constitución, a tenor de lo dispuesto por los artículos 166 y 87.2 de la Carta Magna, en relación con el artículo 15 del Estatuto de Autonomía, en la redacción de este precepto operada por la Ley 5/1998, de 7 de julio.

6.6.5. *El planteamiento de recursos de inconstitucionalidad*

El Parlamento regional, a tenor de lo dispuesto por el artículo 162 de la *Norma normarum*, ostenta la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad ante el supremo intérprete de la Constitución.

El vigente Reglamento de la Cámara ha procedido a su disciplina, dedicándole el Título XVIII, «De los recursos de inconstitucionalidad», comprensivo del artículo 222, del siguiente tenor:

> *«De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, llegado el caso, el Pleno, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o, en su caso, la Diputación Permanente, podrán acordar interponer recurso de inconstitucionalidad, personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.»*

Recuérdese a este respecto lo establecido por el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Javier Sánchez Sánchez *

La función presupuestaria en la Asamblea de Madrid

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. LAS COMPARECENCIAS DE EJECUCIÓN.—II. LAS COMPARECENCIAS DE LIQUIDACIÓN.—III. LAS COMPARECENCIAS INFORMATIVAS.—IV. ANÁLISIS DE LAS ENMIENDAS.—4.1. Enmiendas no financiadas.—4.2. Enmiendas clandestinas de disminución.—4.3. Enmiendas atípicas.—4.4. Enmiendas incorrectas.—V. EL INFORME DE LA PONENCIA.—VI. EL DEBATE EN COMISIÓN.

INTRODUCCIÓN

La Asamblea de Madrid, como la inmensa mayoría de los Parlamentos autonómicos españoles, adoptó en los inicios de su andadura unas normas de organización y unas prácticas de funcionamiento «directamente inspiradas» en las del Congreso de los Diputados, eufemismo habitualmente utilizado por los profesionales del sector para evitar la expresión gráfica y más ajustada a la realidad, que señala que los reglamentos autonómicos fueron calcados del de la Cámara Baja de las Cortes Generales. Ello, que en un principio ofrecía ventajas evidentes —al permitir iniciar la actividad de los Parlamentos territoriales con unas normas cuya aplicación había sido realmente contrastada— acabó por convertirse en algunos casos en una rémora pesada que dificultaba la adecuada adaptación de las Cámaras autonómicas a la concreta realidad sociopolítica de la que emanaban y a la que debían servir.

Poco a poco las Cámaras representativas de las Comunidades Autónomas fueron ajustando su funcionamiento al ámbito concreto en que se insertaban (lo que se plasma formalmente en las reformas reglamentarias de finales de los noventa). Sin embargo, no sería arriesgado afirmar que la Asamblea de Madrid, desde sus mismos inicios, asume unas peculiaridades específicas en el ejercicio de una de las funciones parlamentarias típicas —la presupuestaria— que se adelantan en muchos años a la reforma reglamentaria

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

formal de 1997 y que le confieren una personalidad propia en el ámbito parlamentario español además de configurarla como una institución puntera en la evolución del derecho parlamentario general, muy especialmente en los intentos que desde el mismo se realizan para acercarse a las modernas sociedades de masas que pretenden reflejarse en las instituciones sobre las que aquél se proyecta. Analizaremos someramente algunas de esas peculiaridades en este artículo, invitando a quienes puedan sentirse motivados y cuenten con la necesaria preparación —superior en todo caso a la del autor— para que se extraigan las conclusiones procedentes y se formulen las teorías generales oportunas, si a ello ha lugar.

Como es sabido, del viejo aforismo sajón *there are not taxation without representation*, que para algunos autores constituye la razón generatriz de la institución parlamentaria, a la verdadera función que sobre el presupuesto público realizan hoy los parlamentos occidentales, media un abismo. Y no porque en determinados ámbitos como el español la capacidad impositiva quede excluida de las leyes generales de presupuestos —lo que no constituye sino una excusa formal para tratar de mantener la falacia de la vigencia del principio que subordina la legitimidad del impuesto con el consentimiento de los obligados—, sino porque en el campo presupuestario, si cabe aún con más intensidad que en otros, el Parlamento se limita a refrendar instrumentalmente (en las dos acepciones del término) las decisiones previamente adoptadas en el seno del poder ejecutivo.

Pues bien, asumiendo esta realidad, la Asamblea de Madrid abandonó bien pronto veleidades decisorias en la materia, procediendo con una perspectiva pragmática a introducir en su actuación diaria mecanismos y actitudes que reforzaban paulatinamente el único papel en el que podía conseguir algún protagonismo: el del control sobre los procedimientos gubernamentales de elaboración y ejecución del presupuesto para su posterior proyección pública. Y es de justicia reconocer que en este aspecto la Asamblea ha conseguido unos niveles muy aceptables.

Veamos, sin más dilación, en qué se concretan las peculiaridades señaladas en el ejercicio de la función parlamentaria de control presupuestario con ocasión de la tramitación anual de las leyes generales de presupuestos en el seno de la Asamblea de Madrid.

I. LAS COMPARECENCIAS DE EJECUCIÓN

La entrada en el registro general de la Cámara del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad produce tres efectos, dos de ellos perfectamente tipificados en el Reglamento de la Asamblea y el tercero, que suele ser además el que se desarrolla en primer lugar, surgido a través de lo que en el sistema de fuentes de derecho parlamentario integramos en la categoría de «costumbre». Este tercer efecto, plenamente consolidado al día de hoy, consiste en que de forma inmediata a la presentación del Proyecto de Ley, por parte de los Grupos Parlamentarios de oposición se formula

solicitud de comparecencia de todos los Consejeros, altos cargos de la estructura orgánica de las Consejerías, gerentes y directores de empresas públicas y responsable de centros presupuestarios independientes, ante la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea, a efectos de informar del estado de ejecución del presupuesto corriente, así como del balance de situación y cumplimiento de objetivos en el caso de las empresas públicas. Esta costumbre ha llegado a alcanzar tal grado de autonomía procedimental y sustantividad propia que, al margen de la concreta formulación que en cada caso realice cada Grupo Parlamentario y con independencia de que en las mismas se incluyan o no a determinados gerentes, altos cargos o directores generales, lo cierto es que comparecen todos los integrantes de la estructura orgánica de cada Consejería así como todos los responsables de las empresas públicas de ella dependientes, procediendo cada uno a explicar el grado de ejecución del programa presupuestario del que son responsables, aunque alguno de ellos no haya sido expresamente incluido en la solicitud de comparecencia formulada por los Grupos Parlamentarios autores de la iniciativa. Las comparecencias se desvinculan así relativamente de la iniciativa que las fundamenta y se objetivizan por razón de su finalidad.

El desarrollo de estas comparecencias explicativas de ejecución presupuestaria se ha configurado también, en esta ocasión a través de la práctica parlamentaria, sustanciándose esquemáticamente con una breve introducción de los motivos de la solicitud por parte de los Grupos proponentes, tras la que se abre el turno de intervención de la Consejería respectiva que se articula en dos grandes bloques; en un primer momento se produce la intervención del Consejero en la que da cuenta de las líneas generales del gasto producidas en el ejercicio ofreciendo el porcentaje total del grado de ejecución, procediéndose a continuación a una explicación detallada de cada programa por cada uno de los gestores del mismo en donde, en ocasiones, muy frecuentes, se desciende en el análisis al nivel de partida. Tras un turno de portavoces de Grupos Parlamentarios en el que se inquiere sobre aspectos no aclarados suficientemente y al que se responde directamente por los gestores interpelados, finaliza la comparecencia con una intervención de cierre por parte del Consejero, de carácter nuevamente principal.

El desarrollo de esta primera ronda de comparecencias suele ocupar en torno a una semana y media, en la primera quincena de noviembre, en sesiones de mañana y tarde, y siempre se inicia con la comparecencia de la Consejería de Hacienda en su función de gestora principal del conjunto del presupuesto.

Algunas breves reflexiones cabe hacer sobre este primer turno de comparecencias de ejecución, y se centran fundamentalmente en la utilidad de las mismas. Los problemas son los siguientes:

No constituyen precisamente un entorno comunicativo ideal, en el sentido de Habermas, toda vez que los elementos de comunicación que utilizan ambos interlocutores (Gobierno y oposición) no son los mismos. En efecto, mientras que el Gobierno comparece con unos datos de ejecución presu-

puestaria referidos prácticamente al día anterior de su comparecencia, la oposición está manejando los contenidos en el último estadillo presupuestario mensual que les ha sido remitido desde la Consejería de Hacienda a través de la Oficina de Control Presupuestario y que, en rarísimas ocasiones supera el mes de septiembre, habiéndose quedado estancado con alguna frecuencia en el mes de agosto. En estas condiciones, como se comprenderá, el diálogo es harto complicado. Numerosos han sido los intentos de establecer una fecha homogénea de comparación, y aunque alguna vez se ha determinado una en el ámbito teórico, el desarrollo práctico de las comparecencias siempre la rebasa, lógicamente a instancia del Gobierno, que consigue así una ventaja a la que no está dispuesto a renunciar.

Pero aunque algún día se alcanzase y respetase la determinación de una única fecha de referencia, el resultado del control parlamentario resultaría también frustrante. La explicación es sencilla, si el grado de ejecución de la Consejería de Educación, por ejemplo, es del 40 por 100 a 30 de septiembre, y la oposición le achaca, en consecuencia, al Consejero competente una deficiente gestión en la ejecución del presupuesto, la contestación del Consejero será, y de hecho siempre es, la misma; afirmar que el porcentaje actual se debe a causas puramente coyunturales, por supuesto no imputables a su gestión, y que, en todo caso, a 31 de diciembre, el presupuesto de su Consejería estará ejecutado prácticamente en el límite del 100 por 100; afirmación ésta que en el momento en que se formula es, lógicamente, de imposible verificación.

A pesar de estas deficiencias estructurales en las comparecencias de ejecución que hace que éstas se desarrollen, más o menos, como un diálogo de sordos, de las reiteradas denuncias que de las mismas se hacen y de las constantes invocaciones por parte de la oposición a su inutilidad (a pesar de ser ésta quien las solicita, como suelen recordar los miembros del Gobierno a quienes se dirige el reproche), lo cierto es que sí pudiera encontrarse alguna utilidad, aunque —como casi todo en estas nuestras casas— desde una perspectiva muy peculiar, en la que las relaciones, influencias e interacciones de los Grupos entre sí y de la oposición con el Gobierno, siempre con el omnipresente fondo de los medios de comunicación, se articulan sobre guiños, amagos y sobreentendidos, casi nunca explícitamente formulados.

¿Que beneficios obtienen los Grupos de oposición con estas comparecencias explicativas, más allá del puramente formal que las fundamenta, la obtención de información, que, como vemos, es altamente frustrante?

No me atrevo a dar unas respuestas tajantes al respecto, porque, como todos sabemos, a pesar de que uno convive diariamente con los Diputados, es imposible desde nuestra perspectiva descubrir los entresijos de sus motivaciones. Sin embargo, y con esta salvedad de índole no menor, sí me voy a aventurar en algunas suposiciones, aunque puedan parecer insustanciales:

De entrada, las comparecencias de ejecución sirven para molestar al Gobierno, incomodarle y hacerle trabajar, y eso de por sí sin mayor alcance ya es suficiente en buena lógica parlamentaria. Seguidamente, la sustancia-

ción de las comparecencias abre una tribuna, adecuadamente ampliada por los medios de comunicación, para criticar al Gobierno y poner de relieve su manifiesta incapacidad para gestionar fondos públicos en detrimento de los ciudadanos (entre profesionales como los que probablemente leerán estas páginas no creo necesario aclarar que para el éxito de estas finalidades en nada afecta la veracidad de las mismas, lo que señalo sin ningún ánimo cínico, sino simplemente descriptivo y a efectos de su adecuada comprensión por quien pudiera acercarse a este texto posteriormente en el papel impreso, desde otros ámbitos).

Además, no es improbable que en la sustanciación de estas comparecencias, no tanto los Consejeros pero sí algún Director General o responsable de menor rango, especialmente los no experimentados, literalmente *«se columpie»*, dejando escapar algún dato o alguna información no prevista o profiriendo alguna expresión no muy afortunada, con lo cual ya se tiene asegurado un titular de prensa, que nunca viene mal. Por último, desde una perspectiva meramente procedimental, es innegable que las cifras de ejecución defectuosa constituyen una fundamentación teórica razonable para las numerosas enmiendas de minoración que formularán los grupos de oposición en relación con el estado de gastos del proyecto de presupuesto del siguiente ejercicio. Probablemente ninguna de éstas sea la razón principal y real del establecimiento y del mantenimiento de las comparecencias de ejecución, pero son las que a mí, desde mi posición se me alcanzan, y así las expongo.

II. LAS COMPARECENCIAS DE LIQUIDACIÓN

Debido quizá a la cada vez mayor distancia entre la justificación teórica de las comparecencias de ejecución y su desarrollo práctico, durante la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2002 se sustituyó el objeto de debate, centrándose ahora éste no en el estado de ejecución del presupuesto del ejercicio corriente sino en el resultado de la liquidación del ejercicio inmediatamente anterior, lo que, en principio ofrecía un base de discusión más cierta, como arriba se apuntaba. Ahora bien, lo que parecía propiciar un elemento de comparación más contrastado, referenciado a un dato ya existente e incluso publicado, no por ello generó una mayor aproximación respecto a la estimación del mismo, pues las discrepancias sobre la liquidación continuaron —y continúan— produciéndose con la misma o incluso superior diferencia que sobre la ejecución, si bien ahora desplazando los argumentos desde el dato empírico a su valoración política.

Si en una determinada Consejería se ha obtenido una liquidación presupuestaria del 96 por 100, ello no librará a su titular de las críticas de la oposición porque, a juicio de ésta, la cifra señalada queda muy por debajo de la media del Gobierno (argumento que se puede utilizar sin el mayor problema en el análisis del resto de Consejerías y con la misma convicción),

o bien porque la ejecución presupuestaria fue objeto de múltiples modificaciones a la baja que facilitaron las altas cotas de liquidación, o por razones de índole similar.

Si de contrario la cifra de liquidación no supera el 50 por 100 en nada impedirá al Consejero respectivo ufanarse del alto grado de eficacia de su Departamento señalando que la suya es una Consejería de dirección inversora que no puede proceder a la ejecución del gasto si otra Consejería o —lo más frecuente— las entidades de la Administración Local (especialmente las gobernadas por la oposición) no ejecutan las partidas que se les libran o no cumplen los requisitos de pago legalmente exigidos; tampoco es infrecuente que el gestor presupuestario de cifra tan mediocre argumente sin rubor (aunque parezca increíble) que en realidad su labor ha sido brillantísima porque aunque la liquidación resulte al 50 por 100, lo cierto es que *en fase A* se «ejecutó» hasta un 98 por 100. Y en todo caso siempre obtendrá el respaldo del portavoz del Grupo mayoritario (el suyo), quien tendrá cuidadosamente anotados y expondrá minuciosamente en la Comisión todos y cada uno de los ejercicios en los que los Gobiernos de la ahora oposición obtuvieron peores liquidaciones, efectuando cuantos cálculos y comparaciones (homogéneas o no) sean convenientes.

Como se ve, lo importante no es la determinación del objeto del debate, sino la forma de aproximarse al mismo.

III. LAS COMPARECENCIAS INFORMATIVAS

Los otros dos efectos que produce la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos, a los que arriba hacía referencia, se encuentran ya tipificados es sede reglamentaria. Uno de ellos es el típico de generar el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el que se procede a la admisión del proyecto, se ordena su publicación con la apertura de los correspondientes plazos para presentación de enmiendas (de diez días para las de totalidad y de quince para las parciales) y se dispone su ulterior remisión a la Comisión de Presupuestos y Hacienda. Hasta aquí, nada nuevo.

El tercer efecto sí puede incluirse en la categoría de las peculiaridades de nuestro procedimiento, aunque no de forma exclusiva, a él se refiere expresamente el artículo 161 del Reglamento de la Asamblea al disponer que *«presentado el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid comparecerán los Consejeros ante la Comisión competente para informar sobre el contenido de aquél en relación con sus respectivos departamentos y conforme al calendario aprobado por la Mesa, si así lo hubiera acordado aquélla dentro de los siete primeros días y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 70.1.*c) *y 209.1.*b) *de este Reglamento».* A efectos puramente informativos conviene precisar que el primero de los preceptos reglamentarios se refiere a la facultad de las Comisiones de la Cámara para requerir la comparecencia ante ellas de los miembros del Gobierno, mientras que en el segundo se describe el procedimiento que ha de observarse en el desarrollo de las comparecencias de los miembros del Gobierno ante una Comisión parlamentaria.

Previsiones similares se contienen en el artículo 146 del Reglamento de las Cortes de Aragón, en el 129.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias y en el 125.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

La iniciativa para la celebración de estas comparecencias informativas, al igual que ocurriera con la de ejecución, la adoptan simultáneamente los Grupos de oposición, y en las mismas se vuelven a incluir a todas las Consejerías, su estructura orgánica, las empresas públicas de ellas dependientes y los centros presupuestarios autónomos, que al día de la fecha se limitan a dos: el Ente Público Radiotelevisión Madrid, que comparece a través de su Director General y el Consejo Económico y Social que lo hace en la persona de su Presidente. A partir del 2002 se incluye también al Presidente de la Cámara de Cuentas. La única diferencia en la tramitación de la solicitud de comparecencias informativas es que al referirse a éstas, la Mesa de la Comisión cuando adopta el acuerdo de requerimiento de comparecencia, lo eleva a la Mesa de la Cámara incluyendo una propuesta de calendario para su sustanciación (que ésta siempre acepta) y que ha sido previamente pactado con los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios en la Comisión. Conviene tal vez aquí hacer una nueva aclaración: en la Asamblea de Madrid los acuerdos para requerir comparecencias que reglamentariamente corresponden a las distintas Comisiones se adoptan, en virtud de una delegación genérica acordada al inicio de cada legislatura, por las Mesas de las distintas comisiones. Y a las reuniones de las Mesas de las Comisiones se convoca también a los portavoces de los Grupos en las mismas, a los que se concede voz aunque no voto, sucediendo en la realidad que las decisiones las adoptan los portavoces y las mismas se plasman formalmente como acuerdos de la Mesa de la Comisión que corresponda.

La segunda ronda de comparecencias del procedimiento presupuestario, que ahora corresponde a las sesiones destinadas a informar sobre el contenido del proyecto de ley de presupuestos de forma sectorial por parte del Consejero competente, se inicia también con la Consejería de Hacienda, en donde el Consejero efectúa una primera valoración del proyecto de presupuestos en su conjunto, además del de su propio departamento. Las sesiones vienen a ocupar al igual que las primeras en torno a la semana y media, también en sesiones de mañana y tarde, situándonos cronológicamente en la segunda quincena de noviembre.

El concreto desarrollo de las comparecencias informativas es idéntico al de las antiguas de ejecución y las actuales de liquidación (con lo que la llamada reglamentaria que el artículo 161 hace al 209 queda, como en tantas ocasiones, difuminada con los ecos de la práctica parlamentaria), si bien se ofrece por parte del Presidente de la Comisión una mayor flexibilidad en el denominado «turno de diputados», verdaderamente excepcional en las comparecencias de liquidación, a efectos de que tras las contestaciones de los responsables de los programas presupuestarios, se puedan formular preguntas (que no siempre son escuetas y normalmente van más allá de las meras aclaraciones) para que el Gobierno explique con el detalle que se

le requiera el contenido y el alcance de las partidas y programas que se analizan.

La combinación de la información obtenida en las primeras comparecencias de liquidación, sobre el grado real de ejecución del presupuesto inmediatamente anterior, junto con la aportada en las comparecencias informativas, sobre el contenido del proyecto del próximo presupuesto, ofrece una cantidad de datos, objetivos, compromisos, balances y perspectivas que, debidamente analizados por los ya muy cualificados departamentos técnicos de los Grupos Parlamentarios, sitúan a éstos en condiciones objetivas aceptables para presentar con fundamento el aluvión de enmiendas que, seguidamente, pasamos a analizar.

IV. ANÁLISIS DE LAS ENMIENDAS

Dejando a un lado las enmiendas de totalidad que, como todos sabemos, tienen una dimensión política general más que estrictamente presupuestaria, agruparemos las enmiendas parciales en cuatro grupos, los dos primeros en función de las previsiones reglamentarias y los dos últimos de acuerdo con la práctica observada.

4.1. Enmiendas no financiadas

En el primer grupo se sitúan las enmiendas a que se refiere el artículo 162.2 RAM, de tenor muy similar al de todos los reglamentos parlamentarios, al disponer que: *«Las enmiendas al articulado o al estado de autorización de gastos que supongan aumento de los créditos presupuestarios únicamente podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en el propio articulado o en la misma Sección.»* Se establece, pues, en este precepto reglamentario un requisito de admisibilidad respecto de las enmiendas de aumento de créditos al estado de gastos o al articulado: la necesidad de que propongan una baja de igual cuantía bien en el propio articulado o en la misma sección sobre la que inciden. Ningún problema presentan las enmiendas que cumplan adecuadamente el requisito de admisibilidad. Por otra parte, desde un punto de vista material es prácticamente imposible que una enmienda de incremento al estado de gastos en esta Cámara proponga una minoración sin la baja correspondiente en la misma sección; y ello por una razón bastante prosaica pero harto contundente: el programa informático no la admitiría (o utilizando la terminología de los iniciados, nada elegante por cierto: *la escupiría*). Mucho costó en la Asamblea diseñar e implantar un sistema informático de formulación de enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que fuera aceptado y utilizado por los Servicios de la Cámara y por los Grupos Parlamentarios, pero una vez conseguido se puede afirmar que el resultado es altamente gratificante, tanto para unos como para otros.

La imposibilidad material de vulnerar el requisito de admisibilidad no nos libra, sin embargo, de algunas dificultades de índole formal. Como es

sabido, la enmiendas no se redactan ni formulan por un solo Diputado, sino que cada sección suele ser trabajada por el Diputado responsable de la misma, que ni sabe ni quiere saber de las enmiendas que los otros Diputados de su Grupo han realizado en secciones distintas; divergencias que en ocasiones se producen incluso entre distintos programas en el seno de la misma Sección. Como en esta Cámara, y en otras muchas, la financiación de una enmienda de incremento no suele realizarse con otra sola enmienda, sino con un conjunto de ellas, no es insólito encontrarnos con el conflicto potencial de que una sola partida haya sido reiteradamente utilizada por distintos Diputados de uno o varios Grupos Parlamentarios para financiar sus respectivas enmiendas de incremento o creación, de tal forma que si todas o varias de las enmiendas de incremento se aprobaran podrían llevar aparejado el hecho de dejar alguna de las partidas «financiadoras» con un crédito inicial negativo. La estricta aplicación del Reglamento determina la admisibilidad de estas enmiendas, la práctica nos dice que en rarísimas ocasiones el conflicto potencial puede materializarse, la prudencia nos ha aconsejado incluir este tipo de enmiendas en la doméstica categoría de las *«fosforescentes»* (así denominadas por el trazo del rotulador que las destaca) que obliga al Letrado de la Comisión a estar atento ante la eventualidad de que su aprobación determinase un crédito inicial inferior a cero en alguna partida y avisar a la Comisión antes de que tal hecho se produzca. ¿Que qué ocurriría si la Comisión, oída la advertencia, decidiese aprobarlas? Como las respuestas meramente formales no son suficientes, prefiero no contestar de momento y ofrecer un posible tema de política ficción para quienes se sientan con ánimo dispuesto.

Pues bien, si no existen problemas materiales en la aplicación del artículo 162.2 RAM respecto de las enmiendas parciales al estado de gastos, no puede decirse lo mismo respecto de las formuladas al articulado que pueden caer dentro de su tipificación. Aquí no hay programa informático que valga, las palabras son palabras y el sentido de las mismas rara vez es unívoco y nunca puede ser analizado correctamente por una máquina, y casi nunca tampoco por un ser humano cuando nos movemos en ámbitos políticos. Veamos, como es sabido, el articulado de la Ley de Presupuestos Generales es la sede en la que se suele establecer el porcentaje de incremento anual de las retribuciones de los funcionarios y empleados públicos, además de la obligatoria consignación de las cuantías que resulten en las correspondientes secciones del estado de gastos. Pongamos, por ejemplo, que en el artículo 22 del articulado del proyecto de ley se establece que las retribuciones básicas del personal funcionario de la Comunidad se incrementarán en un 2 por 100; ¿qué ocurre si frente a tal disposición se presenta una enmienda por parte de un Grupo Parlamentario que postula que el incremento sea del 3 por 100, sin más especificaciones?; pues, a mi modo de entender, sea cual sea el alcance que se le quiera dar a las previsiones del articulado, en puridad nos encontramos frente a una enmienda que incrementa créditos sin especificar las partidas con cargo a las que dicho incremento se compensa, es decir, se trata de una enmienda no financiada y,

como tal, en estricta aplicación de las previsiones reglamentarias, debería declararse su inadmisión. ¿Se hace así?, pues no. Y es lógico que no se sigan estrictamente las disposiciones reglamentarias. Como ya se ha dicho y es de sobra conocido, el debate presupuestario en las Cámaras legislativas es hoy, fundamentalmente, eso, es decir, debate; incluso el propio Parlamento se viene decantando, como acertadamente ha apuntando Böckenförde, en un gran foro de proyección hacia el exterior cuya función primordial es la de dar la posibilidad de que la opinión pública conozca la opinión y la posición de cada fuerza política ante los temas que se susciten, a fin de que pueda obtener la información necesaria para confirmar o sustituir a las mayorías parlamentarias en las sucesivas consultas electorales. En tal contexto la aplicación estricta de las previsiones reglamentarias en cuanto a la admisibilidad de enmiendas presupuestarias determinaría no sólo la imposibilidad de que la Cámara incidiese en el contenido del presupuesto —lo que ya se produce—, sino que además ni siquiera se pudiera hablar ni expresar la opinión de cada grupo sobre las líneas maestras de la política gubernamental. En consecuencia, y en aplicación de ese principio no escrito del Derecho parlamentario que postula la aplicación de la regla de participación en la fase de deliberación y la regla de mayoría en la fase de decisión, la Mesa de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea, desde tiempos relativamente recientes que se remontan al menos a cinco ejercicios presupuestarios, viene admitiendo a trámite las enmiendas de incremento no financiadas al articulado; y hasta la fecha ello no ha generado el menor motivo de disputa o discusión con el Gobierno de la Comunidad.

4.2. Enmiendas clandestinas de disminución

Pasemos a continuación al segundo grupo de enmiendas, las enjuiciables al amparo de lo previsto en el artículo 162.3 del Reglamento de la Asamblea que literalmente dispone: *Las enmiendas al articulado o al estado de previsión de ingresos que supongan disminución de ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.* Aquí el requisito de admisibilidad es la conformidad del Gobierno, que se entiende otorgada si no se pronuncia expresa y razonadamente dentro de los cinco días siguientes al de envío de las enmiendas afectadas.

Al igual que en el caso anterior ningún problema presentan las enmiendas que en relación con el estado de ingresos supongan una clara y expresa disminución de una concreta partida. En general, como es sabido al estado de ingresos no se suelen presentar enmiendas o se presentan de forma insignificante; a título ilustrativo es suficiente señalar que en la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2000, mientras se presentaron en torno a las 1.500 enmiendas al estado de gastos, no se presentó ninguna al estado de ingresos, y en el proyecto correspondiente al ejercicio de 1999, frente a las 1.600 al estado de gastos tan sólo dos se formularon al estado de ingresos; tampoco se formuló nin-

guna enmienda al estado de ingresos en el proyecto de presupuestos para el ejercicio de 2003. Se da además otra circunstancia, las escasísimas enmiendas que se formulan al estado de ingresos no se presentan por los Grupos de oposición sino por el Grupo mayoritario que sustenta al Gobierno, y con una finalidad, como en casi todas las que este Grupo suele presentar, meramente correctora de algunos errores cometidos por el Gobierno en vía administrativa y que luego se corrigen mediante enmiendas en la fase parlamentaria. Con estas salvedades, la aplicación estricta del 162.3 en relación al estado de ingresos no plantea problemas: la enmienda que postule una disminución de una determinada partida se cursa por parte de la Mesa de la Comisión, a través del Presidente de la Asamblea, al Gobierno para requerirle su conformidad, con la advertencia de las consecuencias del silencio; silencio que suele ser la vía escogida por el Gobierno para no oponerse, manteniendo con ello una prudente cortesía en relación con la autonomía parlamentaria, y con el resultado de que la enmienda obtiene luz verde para su tramitación, que es acordada por la Mesa de la Comisión una vez trascurrido el plazo de cinco días sin contestación expresa.

Los aspectos problemáticos se suscitan, también como en el caso anterior, con las enmiendas al articulado. Como se sabe, ésta es la sede habitual para conferir autorizaciones para contraer deuda hasta un máximo determinado a diversos entes o empresas públicas, por ejemplo, y en nuestro caso, al Ente Público Radiotelevisión Madrid o a la empresa pública Canal de Isabel II, respecto de las que además en cada Ley de Presupuestos se consignan autorizaciones de endeudamiento. ¿Qué ocurre si frente a un precepto del articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos que autoriza al Ente Público Radiotelevisión Madrid a celebrar operaciones de endeudamiento hasta un máximo de diez millones de euros, se presenta una enmienda que postula reducir el límite máximo de autorización a cinco millones? Pues, desde mi óptica particular, en la medida en que la deuda tiene el carácter de ingreso de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria autonómica (art. 47.4 de la Ley Reguladora de Hacienda de la Comunidad de Madrid en relación con su art. 23.9) así como en la estatal [art. 49*.a)* en relación con el 22*.d)* de la Ley General Presupuestaria], tal enmienda estaría suponiendo una disminución de ingresos —sin que aquí tenga mucho sentido su carácter potencial o real, pues fuese el que fuese sería el mismo que el de la autorización del articulado—, y, en consecuencia, se debería requerir la conformidad del Gobierno para su tramitación.

¿Cuál es la solución que aquí se adopta? Pues por las mismas razones, motivos y consideraciones antes expuestas, la Mesa de la Comisión opta por abrir las posibilidades del debate presupuestario y admite las enmiendas sin requerir la conformidad del Gobierno, con la advertencia formal hecha por el Letrado de que, en aplicación de las previsiones reglamentarias, el Gobierno podría mostrar su disconformidad con la tramitación de estas enmiendas en cualquier momento del procedimiento legislativo; advertencia rutinaria formulada y escuchada con sumo respeto, es decir, como quien oye llover. En la tramitación del presupuesto del 2003 se oyó respetuo-

samente la advertencia, pero ya ni tan siquiera se consideró oportuno escuchar su contenido. Es necesario precisar para completar adecuadamente el cuadro que en ningún momento el Gobierno de la Comunidad ha mostrado posteriormente su disconformidad respecto de la tramitación de estas enmiendas de disminución de ingresos.

4.3. Enmiendas atípicas

Entramos ya en el tercer grupo de enmiendas, uno de los definidos en razón de la práctica parlamentaria. En él se incluyen las enmiendas que podríamos llamar benévolamente «arreglamentarias». Es un elemento común de todos los reglamentos parlamentarios y de la práctica observada en las Cámaras legislativas distinguir dos grandes categoría de enmiendas que tienen distinto fundamento y finalidad, y por ello, son objeto de distinto tratamiento procedimental; estas dos categorías están constituidas por las enmiendas de totalidad, de un lado, y las parciales, de otro; reducidas las primeras en el procedimiento presupuestario a las de totalidad de devolución. Y además, junto con las tradicionales y típicas enmiendas de totalidad de devolución, en esta Cámara es práctica parlamentaria ya perfectamente consolidada la presentación de enmiendas de totalidad a las secciones del estado de gastos, e incluso dentro de éstas, enmiendas de totalidad a los programas de las distintas secciones, todas ellas en la modalidad de devolución. Tres reflexiones cabe hacer sobre ellas, las que se refieren a su fundamento, finalidad y tratamiento procesal. En cuanto a su fundamento, es nulo desde el punto de vista reglamentario por lo que se ha originado y consolidado a través de la práctica integrándose pacíficamente en esta fuente del Derecho con el alcance y garantía que a la misma corresponde en el ámbito parlamentario. Su finalidad es una nueva variante de las ya analizadas para ampliar y facilitar el alcance y contenido del debate parlamentario; con ellas los Grupos de oposición no buscan incidir en el contenido del presupuesto, sino tener la posibilidad, al defenderlas, de criticar la política presupuestaria de una sección en su conjunto (lo que viene a equivaler casi siempre a una Consejería) manifestando asimismo su peculiar visión de cuál debería ser la orientación adecuada. Esta finalidad queda paladinamente afirmada si tenemos en consideración que en algunas secciones algún Grupo Parlamentario no formula enmiendas parciales, sino que se limita a presentar enmienda de totalidad a la sección y sucesivas enmiendas de totalidad a los programas que en la misma se incluyen; es decir, se renuncia a ofrecer una solución alternativa, lo que se hace pura y simplemente es rechazar de principio y por principio una sección o uno o varios programas. Podría decirse que ésta es una finalidad inútil o en todo caso superflua porque ha de entenderse incluida en el debate plenario de totalidad sobre el conjunto del presupuesto, y ello tal vez habría de aceptarse si posteriormente se presentasen enmiendas de totalidad a todas las secciones y a todos los programas, pero ello no es así, sino que se produce una sutil discriminación respecto

de las secciones y programas que se enmiendan de totalidad y aquellas y aquellos que sólo son objeto de enmiendas parciales o, por último, que reciben ambos tipos de enmiendas, ofreciendo con ello la ocasión de un análisis sumamente interesante para los iniciados (en la medida en que el análisis del estado de gastos de un presupuesto pueda tener de interesante, claro está).

Dentro de esta categoría de enmiendas atípicas se han de incluir, en último lugar, las *enmiendas de adición, modificación o supresión de objetivos o actividades.* Como es sabido, en la clasificación del presupuesto por programas, cada programa se refleja en una ficha en la que además de las consignaciones pertinentes de partidas y créditos, se expresan también los objetivos que con dicho programa se pretenden conseguir y las actividades que en el mismo se piensan realizar. Pues bien, en el seno de la Asamblea de Madrid se formulan y admiten enmiendas que postulan adiciones, modificaciones o supresiones respecto de los objetivos consignados en la ficha de programa del proyecto de ley, así como, en su caso, de las actividades que en ésta se determinan. Si en el caso de las enmiendas de totalidad a las secciones y a los programas se podía hablar de atipicidad, en el caso de las enmiendas de objetivos y actividades cabe hablar pura y simplemente de «alegalidad», toda vez que las mismas inciden sobre documentos que no integran, en puridad, el estado de gastos del presupuesto, que no se ven afectados por las autorizaciones de créditos y que carecen de carácter vinculante y limitativo desde una perspectiva normativa. Pues bien, lo realmente curioso de este tipo de enmiendas es que las mismas no sólo se formulan y se admiten, sino que en numerosas ocasiones se aceptan por la Comisión, incorporándolas al dictamen que luego es aprobado por el Pleno; claro, que tal curiosidad tiene relación directa no sólo con la «alegalidad» de estas enmiendas, sino, fundamentalmente, con su inocuidad, porque aprobarlas o no, a efectos prácticos, todo es lo mismo.

El tratamiento procedimental de las enmiendas atípicas, hasta el presupuesto de 2003 ha sido el siguiente: dado que el debate y votación de las enmiendas parciales en Comisión se articula sobre las enmiendas de incremento o creación (de forma que, aprobada o rechazada una de éstas, se entienden implícitamente aprobadas o rechazadas las de minoración o supresión que las financian y con las que se corresponden), se debaten y votan en primer lugar al iniciar el estudio de cada sección las enmiendas de totalidad, si las hubiere, que se hayan presentado; así como al inicio de cada programa se hace lo propio con las enmiendas de totalidad al programa que se hubieren formulado, y superadas ambas fases se procede al debate y posterior votación, en su caso, de las enmiendas parciales formuladas. Como es obvio, ninguna enmienda de totalidad a una sección o a un programa se aprueba, pero si a alguien se le ocurriera preguntar qué es lo que sucedería si alguna de ellas se llegase a incorporar al Dictamen de la Comisión, excusando una respuesta puramente formal por insuficiente, con toda sinceridad he de confesar que, hoy por hoy, no tengo ni idea sobre el artificio que habría que construir para solventar el conflicto; alguna de las ficciones que sostienen este andamiaje

se caería abajo, o bien lo hacía el principio de la supremacía parlamentaria, o bien el de impulso político del Gobierno. Pero al día de hoy el asunto se mantiene en el ámbito de la política ficción y probablemente ahí se mantendrá por mucho tiempo; aunque no es menos cierto que un fenómeno de efectos prácticos muy similares se produjo con la aprobación peculiar de los presupuestos del Gobierno Vasco para 2002, los estudiosos podrán obtener de lo que allí sucedió las consecuencias oportunas.

4.4. Enmiendas incorrectas

El cuarto Grupo, más que una categoría en sí, constituye una agrupación residual asistemática, en el que se integran todas las incorrecciones formales y materiales que surgen de la primera criba que el Letrado de la Comisión y los servicios de la Oficina de Control Presupuestario realizan tras la lectura de las enmiendas presentadas. Es, como se ve, un Grupo excesivamente prosaico, surgido no ya sólo de la práctica, sino digamos más bien, de la mala práctica. Pero su incidencia en el buen desarrollo de los posteriores trabajos de la Comisión no es menor y por ello voy a esbozar sucintamente el tratamiento que aquí seguimos por si alguna utilidad pudiese reportar en otras sedes. Los errores que se detectan pueden ser y son de toda índole; desde enmiendas simplemente ilegibles hasta enmiendas materialmente duplicadas, pasando por la existencia de dos o más enmiendas que crean dos o más partidas con el mismo código pero con distinta denominación, o enmiendas que postulan la creación de partidas a las que asignan códigos que ya existían para otras partidas en el proyecto de ley, y así hasta una variedad ciertamente notable. La atribución de un mismo calificativo, el de incorrectas, a estas enmiendas es excesivamente reduccionista, pues, como se ve, algunas de ellas pueden haberse formulado con plena conciencia y su eventual incorrección es difícil de afirmarse desde la perspectiva estrictamente reglamentaria. Las denominamos incorrectas porque, en principio no parecen adecuarse a la corrección técnica y a la praxis ortodoxa en la formación del presupuesto. Por eso las englobamos en el mismo conjunto y les concedemos el mismo tratamiento. El mismo consiste ni más ni menos en que, tras su identificación, el Letrado junto con la Jefa del Servicio de la OCP se recorren personalmente los despachos de los asesores de los Grupos Parlamentarios exponiéndoles las dificultades apreciadas; las más de las veces ello es suficiente para solventar los errores y cuando se constata que no se trata de error alguno, sino de una voluntad firme y decidida de formular la enmienda tal y como se ha hecho, se consigue, en primer lugar que todos sepamos con lo que estamos tratando y, en segundo lugar, ganamos tiempo suficiente para buscar una solución anticipándonos al conflicto que de otra forma podría estallarnos en plena Comisión con menos margen de maniobra.

La verdad es que en la inmensa mayoría de los casos se trata de errores involuntarios, y tras su constatación, por parte de los Grupos afectados se presentan nuevos escritos de subsanación, que la Mesa de la Cámara admite

denominándolos de «corrección de errores», y que una vez remitidos a la Comisión permiten que ésta trabaje sobre la verdadera voluntad de los Diputados y los grupos y no sobre la erróneamente plasmada en las enmiendas iniciales. En todo caso, este trámite de intercambio de datos e impresiones entre los servicios de la Cámara y los de los Grupos Parlamentarios genera un muy satisfactorio clima de mutua confianza que hace que el desarrollo de los ulteriores trabajos de la Comisión se conduzca sin grandes sobresaltos ni para unos ni para otros. No están todavía lejanos los tiempos en esta Cámara en que un Diputado en la última sesión plenaria pedía la palabra para afirmar que una de las enmiendas que él había presentado no había sido objeto de debate y votación, haciendo palidecer súbitamente al Letrado, al Secretario General, al Presidente y a los ujieres más impresionables, hasta que abierto un receso en la sesión, se aclaraba por el asesor del Grupo correspondiente que, en realidad, aunque el señor Diputado había formulado en efecto esa enmienda, ésta nunca había llegado a ser presentada en el Registro de la Cámara. Aunque sólo sea para evitar malos tragos como el descrito, recomiendo muy vivamente la práctica de la subsanación previa y de mutuo acuerdo.

V. EL INFORME DE LA PONENCIA

Otra de las peculiaridades propias de la Asamblea es el específico trámite de Ponencia en el procedimiento presupuestario. No existe en el ámbito de esta Cámara Ponencia de vida más efímera, creo recordar que la que informó el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para el año 2000 vivió algo menos de dos minutos, el tiempo que se extiende desde el momento de su designación por una Comisión convocada al efecto con ese único punto en el orden del día hasta el instante en que el último miembro de la Ponencia estampa su firma en un documento, previamente redactado que se ofrece a todos al levantarse la Comisión y que contiene el texto que inalterablemente, año tras año constituye el Informe de la Ponencia sobre las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales: *«La Ponencia acuerda remitir a debate de la Comisión todas las enmiendas presentadas y admitidas a trámite por la Mesa de la Comisión, que son informadas desfavorablemente.»*

Hemos de recordar que, efectivamente, la Mesa de la Comisión uno o dos días antes ha admitido a trámite todas las enmiendas presentadas, o casi todas en aplicación de los criterios antes expuestos, así como los escritos de corrección de errores recibidos de los grupos parlamentarios; en consecuencia, a la Ponencia poco le resta que hacer, puesto que por su propia naturaleza ninguno de sus miembros va a gastar un segundo en defender ante ella, foro cerrado, una enmienda cuya única posibilidad de éxito se agota en su propia defensa mediante la formulación de los argumentos que la fundamentan; éxito, claro está, directamente relacionado con su proyección exterior, para lo que precisa de su difusión a través de los medios de

comunicación que asisten a la Comisión, pero no a la Ponencia. En consecuencia, todas y cada una de las enmiendas se defienden y debaten en Comisión, ninguna en la Ponencia, que se limita a cumplir estrictamente con la exigencia de su existencia reglamentaria, sin pretender extender la ficción más allá de lo estrictamente necesario. Alguien podrá decir: pero entonces no cumple con su papel reglamentariamente establecido de informar las enmiendas en el sentido de cuáles pueden ser aprobadas o rechazadas; y yo digo: hacer eso en el procedimiento presupuestario y a estas alturas, sería precisamente extender la ficción más allá de lo necesario.

Formalizado el informe de la Ponencia, comienza la tercera y última ronda de sesiones de la Comisión, que tomará también en torno a semana y media entre la segunda y la tercera de diciembre, igualmente en sesiones de mañana y tarde, en las que en una primera fase se defienden y debaten las enmiendas sección por sección, comenzando por el estado de gastos, luego por el estado de ingresos —que se debate en su conjunto ante la escasez o inexistencia de enmiendas, y finalizando con el articulado, procediéndose en una segunda fase y por el mismo orden, en las dos últimas sesiones a la votación de los estados presupuestarios, del articulado y, por último, del Dictamen de la Comisión para su elevación al Pleno de la Cámara.

VI. EL DEBATE EN COMISIÓN

Al margen de los concretos resultados que ofrezcan las próximas elecciones autonómicas para la Comunidad de Madrid, lo cierto es que la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2003 ha supuesto el cierre de una etapa política; tal vez por ello en su tramitación se ha producido una nueva peculiaridad que más allá de su alcance procesal supone, a juicio de quien esto escribe y con toda la humildad que sea necesaria desde esta posición, un apreciable signo de madurez de esta Cámara autonómica en su vigésimo cumpleaños.

La novedad puede parecer irrelevante, la escena en que surge es la siguiente: minutos antes del inicio de la primera sesión de Comisión de la ronda de debate y defensa de enmiendas, los tres portavoces de los Grupos se acercan a la Mesa y manifiestan al Presidente que han acordado que en el debate se consuma un solo turno de defensa a favor y otro en contra para todas las enmiendas de cada sección, sin diferenciar entre las de totalidad y las parciales. El Presidente mira de reojo al Letrado y ante el habitual encogimiento de hombros de éste, indica a los portavoces que no hay ningún inconveniente reglamentario. El resultado es espectacular y los tiempos de debate se reducen a menos de la mitad.

¿Obedece ello a la cacareada desidia y abandono de la clase política? Me parece que no. Lo que acaba de asumir la Comisión de Presupuestos, a través de sus portavoces, es la realidad de la evolución sociopolítica occidental en la función presupuestaria de las Cámaras legislativas, que en las

cuatro fases tradicionales de elaboración, enmienda, aprobación y control, han de centrar sus esfuerzos reales en la última de ellas, pues su participación en la segunda y tercera no rebasa el ámbito de la formalidad. ¿Para que debatir una por una las más de mil quinientas enmiendas presentadas cuando, en el mejor de los casos, no serán aprobadas más de tres o cuatro? (una sólo lo fue al estado de gastos en el proyecto de ley para 2003). ¿Para qué derrochar tiempo y energía en la defensa de unas enmiendas confeccionadas con el corsé reglamentario que obliga a realizar minoraciones donde no se quiere como requisito de admisibilidad? ¿Por qué seguir insistiendo en una fase que apenas introduce diferencias entre el debate plenario de aprobación del presupuesto y el inicial debate de totalidad?

Desde la tramitación del presupuesto para 1997 en el que el debate, con turnos de réplica y dúplica, analizaba enmienda por enmienda y partida por partida, hasta llegar a sustanciar de corrido toda una sección entera en el proyecto para 2003, media un abismo. Pero esa distancia creo que ofrece el testimonio de una superación constante con el objetivo de adecuar la función parlamentaria a sus ámbitos más eficaces. Y creo que ese objetivo ha sido alcanzado, en gran medida, por la Asamblea de Madrid que, en el ejercicio de su función presupuestaria, se presenta hoy como un parlamento maduro y avanzado.

Ana del Pino Carazo *

Veinte años de actividad de control político en la Asamblea de Madrid

Frente a la constante histórica española, marcada por el centralismo de cuño francés importado por Javier de Burgos como forma de organización territorial del poder, que produce en célebre y expresiva frase de Lamennais «apoplejía en el centro y parálisis en las extremidades», la Constitución de 1978, tomando como modelo, aunque superándolo de manera significativa, el Texto Constitucional de la Segunda República, ha supuesto una de las capitales transformaciones en la estructura interna del Estado al esbozar un sistema de descentralización territorial del poder que carece de parangón en el Derecho comparado por ser un modelo atípico, que no se ajusta a ninguna de las categorías clásicas de descentralización que conoce el Derecho (Estado federal, Estado regional, Confederación) y al que se le ha dado en llamar «Estado autonómico» o «Estado de las autonomías».

En un intento de eliminar los excesos y disfuncionalidades del centralismo, la descentralización política responde a varias motivaciones conectadas entre sí. En primer lugar, como ya señalara Merkl, en la base de la descentralización se encuentra un mayor acercamiento o proximidad del poder público al ciudadano. La mayor accesibilidad del ciudadano a la autoridad y de la autoridad al ciudadano, permitiendo un mejor conocimiento de la realidad social del pueblo y de los problemas y necesidades que a aquél acucian, redunda, a su vez, en un incremento de la eficacia y la operatividad del aparato de poder, que en un Estado centralista se torna demasiado pesado para actuar con la agilidad que el interés general requiere. Mas también impulsa a los Estados a organizarse descentralizadamente la necesidad de democratización de sus órganos y de una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, posibilitada, asimismo, por el acercamiento de las instituciones a la ciudadanía.

Empero, con independencia de las causas que con mayor o menor énfasis movieron al constituyente a dibujar el Estado español como un Estado descentralizado, es lo cierto que el modelo diseñado, que no impuesto, por

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

la Constitución ha supuesto el surgimiento de una novedosa pluralidad de centros de poder, las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, en claro contraste con la autonomía meramente administrativa de los entes locales.

El proceso en el que se manifiestan las tendencias centrífugas, que comenzó ya durante la transición política, en la que se tomó clara conciencia de la cuestión territorial, con el establecimiento inicial de los regímenes pre-autonómicos de Cataluña, País Vasco y Galicia al que siguieron otros muchos, culminó con la división del territorio español en diecisiete Comunidades Autónomas mediante la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía, articulados normativamente como Leyes Orgánicas y configurados por el artículo 147.1 de la Constitución (en adelante CE) como la «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma». En una primera fase, que transcurrió desde 1979 a 1981, tendría lugar la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las denominadas Comunidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia), a las que se añadiría Andalucía. Con el ínterin de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981, que impulsaron el proceso autonómico al resolver ciertos conflictos nacidos entre los restantes territorios, en la segunda fase (hasta 1983 incluido) se produjo la aprobación de los demás Estatutos de Autonomía, a lo que se sumó como epílogo la más reciente constitución, en 1995, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

El modelo constitucional esbozado es abierto y vertebrado por el principio dispositivo, como se pone de manifiesto en relación al sistema organizativo autonómico. En este punto, la Constitución tan sólo ha previsto en su artículo 152 que las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía fueron aprobados por el procedimiento establecido en el artículo 151 tengan una organización institucional basada en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado ante aquélla. Este esquema organizativo ha sido, sin embrago, incorporado miméticamente a todas las Comunidades Autónomas, con independencia del procedimiento de aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

No representa la Comunidad de Madrid una excepción en esta materia. Constituida —no sin ciertas voces discrepantes que aludían a la falta de un acervo histórico y cultural propio que justificase su constitución como Comunidad específica— siguiendo el procedimiento estipulado en el artículo 146 CE y merced a la autorización efectuada por las Cortes Generales mediante la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, haciendo uso de la facultad conferida por el artículo 144.*a)* CE, su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (*BOE*, núm. 51, de 1 de

marzo de 1983), y modificado por las Leyes Orgánicas 2/1991, de 13 de marzo (*BOE*, núm. 63, de 14 de marzo de 1991); 10/1994, de 24 de marzo (*BOE*, núm. 51 de 25 de marzo de 1994), y 5/1998, de 7 de julio (*BOE* de 8 de julio de 1998), hace pivotar sus instituciones de autogobierno en torno al esquema dualista Poder Ejecutivo/Poder Legislativo, encarnado este último por un Parlamento que recibe la denominación de Asamblea de Madrid y que *«representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico»* (art. 9 del Estatuto, en su redacción dada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio).

De entre estas funciones, típicas de los Parlamentos, destaca la función de control[1], que adquiere su verdadero significado en los sistemas parlamentarios de Gobierno, como es el madrileño, en los que el Gobierno es

[1] Es extensa la bibliografía sobre la función parlamentaria de control. Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar entre las obras más sobresalientes sobre la materia los magníficos trabajos de Manuel Aragón Reyes, «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986; ídem, «La interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1986; Joaquín García Morilllo, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985; Ángel Garrorena Morales, «Algunas sugerencias para renovar la función de control», en Françesc Pau i Vall (coord.), *Parlamento y control del Gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, Pamplona, 1998; Javier Jiménez Campo, «Sobre el control parlamentario en Comisión», en VVAA, *Política y sociedad. Hoenaje al profesor Murillo Ferrol*, vol. I, CIS-CEC, Madrid, 1987; Francisco Rubio Llorente, «El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, núm. 1, 1985; ídem, «Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en la obra colectiva *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I. Centrado en el ámbito autonómico es inexcusable la referencia a Eliseo Aja Fernández, «El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas», en Ángel Garrorena Morales (coord.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos/Asamblea Regional de Murcia, Madrid, 1990; Alberto Arce Janáriz, «La organización del control parlamentario en las Asambleas de las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 19, 1995; ídem, «Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas», en *Informe de las Comunidades Autónomas, 1995*, dir. Eliseo Aja, Instituto de Derecho Público, vol. I, Barcelona, 1996; ídem, «Las Comisiones de Investigación en las Asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 3, 1997; Alfonso Arévalo Gutiérrez, «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995; Ana del Pino Carazo, «Comparecencias ante las Comisiones de la Asamblea de Madrid», *Asamblea*, núm. 2, 1999; Sebastián Fernández Miralles, «El control del Gobierno en el Derecho Parlamentario valenciano: las competencias del President del Consell», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 5, 1998; Francisco Fernández Segado, «El derecho a la obtención de información de los Diputados del Parlamento de Galicia (Reflexiones en torno al art. 9.1 y 2 del Reglamento del Parlamento)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995; Plácido Fernández-Viagas Bartolomé, «La comparecencia de los ciudadanos ante las comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, 1992; Rosario García Mahamut, «Las comisiones de investigación en las Cortes Valencianas», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 5, 1993; Francisco Granados Calero, «El control del Ejecutivo por las Cortes Valencianas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, 1997; Françesc Pau i Vall, «Las comisiones de investigación como instrumento de control del Gobierno en el Parlamento de Cataluña», en Françesc Pau i Vall (coord.), *Parlamento y control del Gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Aranzadi, Pamplona, 1998; Miguel Ángel Presno Linera, «Sistema de partidos y control parlamentario», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 46, 1999; Martín Razquín Lizárraga, «Problemas actuales de la obligación de comparecer ante los Parlamentos autonómicos», en VVAA, *Jornadas de debate sobre la reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1996.

políticamente responsable ante la Asamblea. La relación de confianza Gobierno-Parlamento, que tiene como manifestación inicial la investidura del Presidente por el Parlamento, pero que ha de mantenerse durante la Legislatura, merced al apoyo del grupo mayoritario en la Cámara, para que el Gobierno pueda permanecer en el poder, tiene como contrapartida la responsabilidad política frente al Parlamento, quien puede retirarle en cualquier momento la confianza parlamentaria y someter constantemente al Ejecutivo a un estricto control de su actividad gubernamental y administrativa.

No contiene el Estatuto de Autonomía una mención explícita a cada uno de los instrumentos de control parlamentario, sino tan sólo una remisión a la determinación que de los mismos efectúe, en el ejercicio de la autonomía parlamentaria, la propia Cámara a través de su Reglamento al establecer el artículo 16 del Estatuto (en la redacción dada en 1998): *«1. La Asamblea elige, de entre sus miembros, al Presidente de la Comunidad de Madrid y controla la acción del Gobierno y de su Presidente. 2. El Reglamento establecerá 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. El Reglamento regulará, asimismo, el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo.»*

El meritado control político se lleva a cabo por medios de muy diversa índole que fluctúan entre los más agresivos, como la moción de censura y la cuestión de confianza, hasta los más débiles, como las preguntas o solicitudes de comparecencia que, no obstante, permiten fiscalizar la acción del Ejecutivo.

A lo largo de los casi veinte años de andadura de la Asamblea de Madrid desde su primera sesión constitutiva el 8 de junio de 1983 (*Diario de Sesiones*, núm. 1, de 14 de junio), el control parlamentario ha adquirido una importancia más que significativa en el conjunto de la actividad parlamentaria pese a la tan manida crisis del control parlamentario.

Son longevas ya las voces críticas que denuncian la crisis de la institución parlamentaria y sitúan dicha crisis precisamente en la actividad de control, de la que se dice que ha perdido toda su eficacia[2], siendo varias las causas que explicarían el supuesto vaciamiento de contenido de tal actividad. Tanto las causas de índole técnica, como las de naturaleza política se reparten el mérito de provocar la crisis del control parlamentario. Como causa técnica se indica el elevado volumen de asuntos que abarca la acción gubernamental y la enorme complejidad que los mismos presentan en las sociedades modernas, requiriéndose, para su adecuada comprensión, de conocimientos técnicos de los que, en ocasiones carecen los parlamentarios, con la consiguiente imposibilidad de profundizar en la actuación del Ejecutivo, lo que supuestamente restaría eficacia al control.

[2] Un buen ejemplo de ello lo constituye la afirmación de Pickles, que en 1972 sostuvo: «que el Parlamento no controla al Gobierno es un hecho político que no puede ser ignorado», en Dorothy Pickles, *The government and politics of France*, Methuen, London, 1972.

A la anterior se sumarían, como justificación de la crisis del control parlamentario, causas de tinte político que se encuentran enraizadas en la dinámica parlamentaria ordinaria. En primer lugar, cabría mencionar la fuerte disciplina de Grupo existente en los Parlamentos actuales. La sujeción del parlamentario a las directrices marcadas por el Grupo al que pertenece predetermina y encorseta los debates y las votaciones, haciendo que estas últimas sean en buena medida predecibles y carentes de cualquier elemento de sorpresa. Por otra parte, se invoca la transformación de la dinámica política que ha transitado de la clásica dualidad Gobierno-Parlamento a la actual mayoría-minoría. En efecto, el juego político no discurre tanto, como sucediera antaño, entre el Gobierno y el Parlamento, concebidos ambos como instituciones dotadas de poder que actúan de contrapeso, sino que en nuestros días se ha producido un cambio de escenario para el combate político, que tiene ahora lugar en el seno de uno de esos centros de poder, el Parlamento. Los contendientes de la lucha política no son ya el Parlamento contra el Gobierno, sino principalmente la mayoría parlamentaria, que concentra sus esfuerzos en defender al Gobierno frente a la oposición, que dirige los suyos a derrocar a aquél.

Empero, más que ante una crisis de la actividad de control parlamentario nos encontramos ante un cambio en los esquemas de tal actividad. Ya no cabe seguir manteniendo el concepto clásico de control entendido como un control político ejercido por el Parlamento en tanto que institución en sí misma considerada. Las circunstancias antes mencionadas que se alegan como causa de la supuesta crisis del control parlamentario, sin que quizás sean ciertas, no son determinantes de una crisis en el sentido literal del término, sino más bien de una transformación operada en la actividad controladora, que no se dirige tanto a la remoción directa del Gobierno como a poner de manifiesto, gracias al eco que de la vida parlamentaria se hacen los medios de comunicación de masas, las deficiencias de la actividad gubernamental.

Se ha tomado clara conciencia de que, como señalara Macaulay, «la galería del Parlamento en que se sientan los periodistas se ha convertido en el cuarto poder del reino». La decisiva contribución de los *mass media* en la formación de la opinión pública ha coadyuvado sin ningún género de dudas a la modificación del concepto clásico de control, pues, como con maestría ha expresado Aragón Reyes, «la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la acción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral» [3].

Un buen ejemplo de lo anteriormente expuesto lo constituye la Asamblea de Madrid. Los casi veinte años transcurridos desde el nacimiento de la Comunidad de Madrid han sido testigo de una significativa evolución en

[3] Manuel Aragón Reyes, «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, p. 25.

cuanto al control parlamentario se refiere. Dicha evolución ha tenido lugar en un doble aspecto: el cuantitativo y el cualitativo.

Desde una perspectiva puramente numérica es evidente el incremento de la actividad de control. Bien es cierto que el aumento no es exclusivo de la acción controladora de la Asamblea, sino que afecta a toda la actividad, en general, de la misma. Baste decir que en el ámbito legislativo, de 44 leyes aprobadas en la primera Legislatura se ha pasado a 94 en la cuarta [4], lo que supone un incremento del 122,72 por 100. Sin embargo, con ser un aumento importante, estos datos no resisten la comparación con las iniciativas de control presentadas y tramitadas. Un mero examen de los datos estadísticos ofrecidos como anexo pone de manifiesto la espectacular progresión que se ha producido en las iniciativas de control. No obstante, cabe señalar, verbigracia, que frente a las 69 y 54 preguntas de contestación oral en Pleno presentadas y tramitadas, respectivamente, en el año 1984, sólo en el 2001 se presentaron 282, de las cuales se tramitaron 223, lo que representa un incremento del 308,69 por 100 en el número de preguntas de respuesta oral en Pleno presentadas y un 312,96 por 100 en el de tramitadas. Por poner otro ejemplo, de 54 comparecencias solicitadas y 52 tramitadas en 1984 se ha pasado a 550 y 276, respectivamente, en el 2001, lo que implica un crecimiento del 918,52 por 100 y 430,77 por 100, respectivamente.

A esta espectacular proliferación de la actividad controladora ha contribuido una causa de índole competencial. Estos veinte años han venido marcados por un fortalecimiento de las instituciones autonómicas motivado, a su vez, por la progresiva asunción de competencias. El aumento de competencias autonómicas en las Comunidades Autónomas denominadas de régimen general multiplica significativamente la actividad parlamentaria, no sólo, como es obvio, en cuanto a la actividad legislativa se refiere como hemos visto, sino también en relación con la actividad de control, ya que cuanto mayor es el ámbito competencial autonómico, sin solución de continuidad y como efecto inmediato, se incrementa el ámbito objetivo del control parlamentario.

Empero la evolución de la actividad controladora no tiene su expresión únicamente en la faceta cuantitativa, sino que se extiende al aspecto cualitativo, siendo quizás más interesantes los cambios producidos en esta vertiente. Parte del mérito corresponde a las modificaciones reglamentarias, algunas de las cuales van dirigidas a facilitar el control.

La práctica parlamentaria puso de manifiesto la necesidad de introducir ciertas modificaciones reglamentarias encaminadas a agilizar el control parlamentario, que se encontraba en alguna medida encorsetado por trámites que ralentizaban dicho control. Con el nuevo Reglamento, de 30 de enero de 1997, se suprimen o, al menos, se palían los efectos de estos trámites. Sin ánimo de exhaustividad cabe señalar como modificaciones introducidas en los mecanismos de control a fin de suavizar los efectos apuntados:

---

[4] Datos extraídos de Alfonso Arévalo Gutiérrez, Almudena Marazuela Bermejo y Ana del Pino Carazo, *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, p. 67.

— En relación a las preguntas de respuesta oral en Pleno, la redacción originaria del Reglamento preveía que la presentación de las mismas debía hacerse con la antelación que fijara la Mesa, que no podía ser superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas, en tanto que con la reforma de 1997 para estar en condiciones de ser incluida en la correspondiente sesión plenaria basta con que la pregunta se presente antes de las veinticuatro horas previas a la sesión de la Mesa que ha de decidir sobre su admisión, calificación y tramitación (art. 194.1), de tal manera que una pregunta presentada antes de las diez horas del viernes puede ser calificada y admitida a trámite en la sesión de la Mesa del lunes y, en su caso, tramitada en la sesión plenaria del jueves inmediato posterior. Al poder interrogar al Gobierno sobre sucesos acaecidos recientemente se consigue una mayor efectividad política del control parlamentario, incrementada por la repercusión que en los medios de comunicación pueda tener por tratarse de temas de actualidad.
— Otro tanto acontece con las preguntas de respuesta oral en Comisión, respecto de las cuales, la reforma reglamentaria de 1997 supuso la supresión de la previsión según la cual sólo estaban en condiciones de ser incluidas en el orden del día de la Comisión transcurridos siete días desde su recepción por la Mesa de aquélla. La eliminación de este condicionante temporal mejora las posibilidades de control en aras de la inmediatez del mismo.
— Asimismo, las interpelaciones han visto reducido el plazo que ha de transcurrir para su posible inclusión en el orden del día de la sesión plenaria. De los diez días inicialmente previstos se ha pasado a siete (art. 201); además de modificarse el *dies a quo*, pues el inicio del cómputo del plazo no tiene lugar ya desde la publicación de la interpelación, sino desde su admisión a trámite, momento procedimental anterior a aquél, lo que redunda, una vez más, en la posibilidad de que el control se realice sin gran demora.

Una de las modificaciones normativas de mayor calado en materia de control la encontramos en la regulación de las comparecencias ante las Comisiones [5]. El Reglamento de la Asamblea de 18 de enero de 1984, en su artículo 44, atribuía genéricamente a las Comisiones, por conducto de la Presidencia, la facultad para recabar la presencia ante ellas de los miembros del Consejo de Gobierno, de autoridades y funcionarios públicos y la comparecencia de otras personas. Sólo la comparecencia de los primeros recibió desarrollo reglamentario en el Título X («Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Consejo de Gobierno y otros informes»), en cuyo Capítulo IV, rubricado «De las informaciones del Consejo de

[5] Para un estudio más detallado de las comparecencias ante las Comisiones nos remitimos a nuestro trabajo «Comparecencias ante las Comisiones de la Asamblea de Madrid», publicado en la revista *Asamblea*, núm. 2, diciembre 1999, pp. 155 a 188.

Gobierno», los artículos 163 y 164 incluían sendas normaciones en materia de comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno.

Estos preceptos, reproducción cuasi literal de los artículos 202 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados, diferenciaban:

— Las sesiones informativas de los miembros del Gobierno ante las Comisiones, a petición propia o a solicitud de la correspondiente Comisión.
— De las comparecencias ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado, a petición propia de los miembros del Consejo de Gobierno o por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces, a iniciativa de los Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos.

La tramitación en el primer caso consistía, sumariamente, en la exposición oral del Consejero, suspensión de la sesión por un tiempo máximo de treinta minutos para la preparación por los Diputados y los Grupos Parlamentarios de preguntas u observaciones, y ulterior contestación por el Consejero, que podía comparecer asistido de autoridades y funcionarios de su departamento.

En el segundo supuesto, tras la exposición de los Diputados y del Consejero podían intervenir los representantes de los Grupos para formular preguntas, fijar posiciones o realizar observaciones, a responder por el Consejero, pudiendo excepcionalmente la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno para la formulación escueta de preguntas o solicitud de aclaraciones.

La necesidad de agilizar el trabajo parlamentario desembocó en la Circular de la Mesa de la Asamblea, de 17 de mayo de 1988, por la que se estableció la facultad de las Comisiones de delegar en sus respectivas Mesas la adopción de los acuerdos de comparecencia previstos en el artículo 44 del Reglamento; Circular que fue institucionalizada mediante Resolución de la Presidencia de 21 de octubre de 1991, que extendió la delegación no sólo a la solicitud de comparecencias, como la Circular de 1988, sino también a la facultad de recabar información y documentación del Gobierno y de la Administración, pudiendo, en su caso, ser oídos los portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión. Los acuerdos adoptados en virtud de la meritada delegación se tramitarían por conducto de la Presidencia, previo conocimiento de la Mesa de la Cámara.

Un paso más se dio con la Resolución de la Presidencia, de 23 de noviembre de 1994, sobre tramitación de las comparecencias ante el Pleno y las Comisiones de la Cámara, que anuncia la estructura y el contenido de la regulación vigente al disciplinar en Títulos distintos las comparecencias de los miembros del Gobierno, de las autoridades y funcionarios de la Comunidad de Madrid, y, por último, de otras personas, en términos que en buena medida serán recogidos posteriormente en el Reglamento de 1997.

El vigente Reglamento contiene una genérica referencia a las comparecencias al enumerar, en su artículo 70.1, las competencias de las Comisiones, si bien su régimen jurídico es objeto de un título entero: el Título XIII, que lleva por rúbrica «De las comparecencias».

En los apartados *c), d)* y *e)* del artículo 70 RAM se vislumbra ya una clasificación de las comparecencias que será empleada para estructurar el Título XIII. El criterio clasificatorio no es otro que el subjetivo. Atendiendo a la persona destinataria de la solicitud de comparecencia cabe efectuar la siguiente distinción:

— Comparecencias de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid (Capítulo I, dividido a su vez en dos Secciones en función de que la comparecencia tenga lugar ante el Pleno —Sección Primera, art. 208— o ante las Comisiones —Sección Segunda, art. 209—).
— Comparecencias de autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid (Capítulo II, art. 210).
— Comparecencias de otras entidades o personas (Capítulo III, art. 211).

La comparecencia de los miembros del Gobierno ante las Comisiones puede tener lugar a petición propia o por acuerdo de la Comisión, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 70.2 puede, como así sucede en la práctica, delegar el ejercicio de esta facultad en su respectiva Mesa. En el caso de que el solicitante de la comparecencia sea la Comisión, o su Mesa, la iniciativa ha de proceder de un Grupo Parlamentario —que es lo habitual en la praxis— o de la quinta parte de los miembros de la Comisión. La tramitación de la comparecencia comienza, en su caso, con la exposición por el Grupo o uno de los Diputados miembros de la Comisión autor de la iniciativa de los motivos que justifican la solicitud de la comparecencia, a lo que sigue la intervención del miembro del Gobierno destinatario de la comparecencia. Tras ello se abre un turno para que los representantes de los Grupos Parlamentarios fijen sus posiciones, realicen observaciones o formulen preguntas, a lo que contestará el compareciente. Se prevé la posibilidad de que la Presidencia permita un turno excepcional, que en la práctica parlamentaria de gran parte de las Comisiones se ha convertido en habitual, de intervención de los Diputados, no ya de los Grupos, para solicitar aclaraciones, a las que contestará el miembro del Gobierno.

Es de destacar la posibilidad, que ya existía en la regulación reglamentaria anterior, de que los miembros del Gobierno comparezcan ante las Comisiones asistidos de autoridades y funcionarios de sus respectivos departamentos e incluso, lo que constituye una novedad y una previsión de mayor calado, que deleguen cada comparecencia en altos cargos de sus Consejerías.

Aunque los trámites para la sustanciación de las comparecencias de autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid son, *mutatis mutandis*, idénticos que la de los miembros del Gobierno, la solicitud de comparecencia, como es lógico, sólo puede proceder de las Comisiones o, por delegación, de sus Mesas, a iniciativa de los mismos sujetos que en el caso anterior.

Finalmente, la comparecencia de otras entidades o personas, que puede producirse por acuerdo de iguales órganos, se articula como una invitación a comparecer, careciendo, por ende, de obligación de hacerlo (no nos estamos refiriendo a la comparecencia ante las Comisiones de Investigación, que tienen un régimen jurídico distinto). Si el destinatario de la comparecencia acepta dicha invitación, los Grupos Parlamentarios formularán por escrito las cuestiones concretas sobre las que ha de informar, con cuya contestación comienza la tramitación de la comparecencia a lo que sigue la intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios y la ulterior intervención del compareciente.

Además de los cambios normativos, la evolución en la actividad controladora a la que nos estamos refiriendo ha coadyuvado de manera significativa un cambio en el elemento subjetivo del control. Si en las primeras legislaturas el control era ejercido por los Grupos Parlamentarios de la oposición, en las últimas se aprecia un incremento del número de iniciativas cuyo sujeto activo del control es el Grupo mayoritario. Unos ejemplos extraídos de los datos que figuran como anexo sirven para ilustrar esta afirmación. El número de comparecencias solicitadas por el Grupo Parlamentario mayoritario en la I Legislatura fue de 5, mientras que en la IV de 255. Estos números, que en valores absolutos ponen de manifiesto el importante aumento de esta modalidad de iniciativa controladora, suponen, en términos relativos, el tránsito desde el 1,7 por 100 del total de comparecencias solicitadas en la I Legislatura al 10,56 por 100 del total, que presentó el Grupo mayoritario en la IV.

Las comparecencias no son las únicas iniciativas de control en las que se manifiesta esta circunstancia, ni siquiera en la que es más llamativa. En la I Legislatura el Grupo mayoritario presentó 3 preguntas de contestación oral en Pleno frente a las 276 que en ese mismo período formularon los Grupos de la oposición. Porcentualmente se aprecia con mayor nitidez la diferencia: en los primeros años las preguntas formuladas por el Grupo mayoritario representan un 1 por 100 del total, en tanto que en la IV Legislatura el porcentaje asciende al 24,4 por 100.

La explicación de este fenómeno quizá se encuentre en lo que ya ha sido apuntado: la importancia creciente de la publicidad parlamentaria, la repercusión que los debates parlamentarios y, en general, la contienda política en los medios de comunicación, lo que es aprovechado por los Grupos mayoritarios para, a través del empleo de los mecanismos de control, dar publicidad a los logros de la actividad gubernamental, produciéndose así una instrumentalización de las iniciativas típicamente de control con fines promocionales de la acción de gobierno.

Por último, queda reseñar que a actividad controladora en la Asamblea de Madrid discurre, fundamentalmente, por los cauces ordinarios en el sentido de que los medios empleados para efectuar el control de la actividad gubernamental son los menos agresivos desde el punto de vista de su eficacia, pues no pueden provocar directamente la caída del Gobierno. Puede, por consiguiente, afirmarse que esta faceta de la actividad parlamentaria se ha

desarrollado, durante estos veinte años, de forma pacífica en términos políticos. No se ha presentado ninguna cuestión de confianza y tan sólo una moción de censura, durante la II Legislatura. Concretamente, se presentó el 23 de mayo de 1989 por el Ilmo. Sr. D. Fernando Castedo Álvarez y otros dieciocho Diputados pertenecientes a los Grupos Parlamentarios Popular, del CDS y Mixto. La moción se tramitó en la sesión plenaria de 19 y 21 de junio de 1989 y fue rechazada por 48 votos a favor, 40 en contra, 1 abstención y 7 votos nulos.

Sin embargo, especial atención merecen las Comisiones de Investigación, instrumento del que se hizo mayor uso durante la II Legislatura, como lo demuestran los siguientes datos:

COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

I Legislatura

Ninguna.

II Legislatura

— Comisión de Investigación sobre el Archivo Histórico; creada en sesión plenaria de 28 de enero de 1988.
— Comisión de Investigación sobre la repercusión en el medio ambiente y ecosistema del macizo de Peñalara de llevarse a efecto las obras proyectadas por la empresa PRODEMOSA, creada en la sesión del Pleno de 15 de diciembre de 1988.
— Comisión de Investigación para analizar posibles situaciones irregulares y especulativas en el terreno de procedencia pública en el Actur Tres Cantos, creada en sesión plenaria de 2 de marzo de 1989.
— Comisión de Investigación sobre adjudicaciones de diversas campañas publicitarias realizadas por el Consejo de Gobierno a la empresa VITRUBIO 30, S. A., constituida por el Pleno en su sesión de 4 de julio de 1989.
— Comisión de Investigación sobre adjudicaciones efectuadas por el Consejo de Gobierno de diferentes contratos de asistencia relativos a la gerencia de centros de día de San Blas y Móstoles contemplados en el Plan Regional contra la Droga a la empresa EXTER, S. A.; creada por el Pleno en su sesión de 4 de julio de 1989.
— Comisión de Investigación para la implantación de un centro comercial integrado en la localidad de Alcalá de Henares; creada por el Pleno en su sesión de 20 de abril de 1989.

III LEGISLATURA

— Comisión de Investigación sobre actuaciones de empleados o autoridades de la Comunidad de Madrid en relación con la compra de terrenos por parte de RENFE o su filial EQUIDESA para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en San Sebastián de los Reyes y Alcobendas; creada por el Pleno en sesión de 12 de diciembre de 1991.
— Comisión de Investigación al objeto de elaborar el correspondiente dictamen en relación con el proceso de adjudicación del contrato de obras a la empresa CONSTRUCCIONES ATOCHA, S. A.; en sesión plenaria de 17 de febrero de 1992 se habilita a la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones para actuar como Comisión de Investigación.
— Comisión de Investigación sobre las subvenciones otorgadas por la Dirección General de Empleo de la Comunidad de Madrid y de las asistencias técnicas cuyo costo fue sufragado en forma de subvención acordada a favor de terceros por la Comunidad de Madrid con cargo al Programa 041; creada por acuerdo del Pleno de 6 y 13 de octubre de 1994.

IV LEGISLATURA

— Comisión de Investigación sobre el presunto fraude en la venta de gasolinas en la Comunidad de Madrid; creada por acuerdo de la Mesa de 12 de febrero de 1998.

V LEGISLATURA

Ninguna.

ANEXO [6, 7]

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO. I LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. Comunista	G. P. Mixto
1983	31	3	—	3	—	25	—	30	1	—
1984	69	5	—	10	—	54	1	52	16	—
1985	66	3	—	12	9	42	2	53	8	3
1986	113	13	—	8	16	76	—	92	8	13
1987	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	279	24	—	33	25	197	3	227	33	16

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO. II LEGISLATURA

(No se dispone de datos estadísticos en el momento de la elaboración del presente trabajo.)

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO. III LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. IU
1991	46	3	—	3	—	40	11	25	10
1992	119	—	—	6	—	113	22	84	13
1993	107	1	—	5	—	101	—	88	19
1994	134	—	—	8	—	126	1	101	32
1995	51	—	13	—	—	38	4	30	17
Total	457	4	13	22	—	418	38	328	91

[6] La elaboración del presente anexo no hubiera sido posible sin la inestimable colaboración de D.ª Ángeles Nieto Lozano, Jefe de la Sección de Archivo de la Asamblea de Madrid, y el resto de los miembros de dicha sección: D.ª Raquel Torres Fernández, D. Ricardo Sousa Barrera y D. Manuel José García Álvarez, a quien agradezco muy sinceramente su esfuerzo.

[7] De los meses del año 1987 correspondientes a la I Legislatura no se posee datos estadísticos.

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO. IV LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU	G. P. Mixto
1995	111	—	—	5	26	80	25	62	24	—
1996	277	—	—	28	76	173	65	161	51	—
1997	294	—	—	16	104	174	78	169	47	—
1998	273	2	—	17	80	174	65	146	62	—
1999	74	—	23	—	—	51	19	41	14	—
Total	1.029	2	23	66	286	652	252	579	198	—

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN PLENO. V LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU
1999	130	—	—	21	34	75	28	89	13
2000	331	6	—	32	94	199	78	199	54
2001	282	7	3	17	32	223	97	133	52
2002 *	265	12	1	47	43	162	69	129	67
Total	1.008	25	4	117	203	659	272	550	186

* Hasta el 31 de agosto de 2002.

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN COMISIÓN. I LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. Comunista	G. P. Mixto
1983	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1984	43	—	9	1	—	33	—	42	1	—
1985	14	—	1	—	3	10	—	14	—	—
1986	60	12	16	—	5	27	—	57	—	3
1987	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	117	12	26	1	8	70	—	113	1	3

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN COMISIÓN. II LEGISLATURA

(No se dispone de datos estadísticos en el momento de la elaboración del presente trabajo.)

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN COMISIÓN. III LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. IU
1991	26	—	1	3	—	22	—	26	—
1992	58	—	—	1	—	57	—	57	1
1993	59	—	—	19	—	40	—	59	—
1994	133	—	—	—	—	133	—	133	—
1995	19	—	11	—	—	8	—	19	—
Total	295	—	12	23	—	260	—	294	1

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN COMISIÓN. IV LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU
1995	16	—	—	—	14	2	1	12	3
1996	132	4	—	1	88	39	4	109	19
1997	273	—	—	4	221	48	11	216	46
1998	265	2	1	1	221	40	7	226	32
1999	57	1	45	—	—	11	1	43	13
Total	743	7	46	6	544	140	24	606	113

PREGUNTAS DE RESPUESTA ORAL EN COMISIÓN. V LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU
1999	138	1	—	52	67	18	42	46	50
2000	353	18	1	48	168	118	82	178	93
2001	329	11	—	14	210	94	46	193	90
2002 ⋆	254	8	1	17	108	120	40	158	56
Total	1.074	38	2	131	553	350	210	575	289

⋆ Hasta el 31 de agosto de 2002.

PREGUNTAS DE RESPUESTA ESCRITA. I LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. Comunista	G. P. Mixto
1983	100	—	—	1	—	99	—	99	1	—
1984	334	17	—	3	—	314	1	316	17	—
1985	327	16	—	1	—	310	3	295	29	—
1986	442	24	15	1	89	313	—	428	3	11
1987	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	1.203	57	15	6	89	1.036	4	1.138	50	11

PREGUNTAS DE RESPUESTA ESCRITA. II LEGISLATURA

(No se dispone de datos estadísticos en el momento de la elaboración del presente trabajo.)

PREGUNTAS DE RESPUESTA ESCRITA. III LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. IU
1991	262	—	11	3	248	4	255	3
1992	364	1	13	2	348	3	327	34
1993	270	—	16	—	254	—	269	1
1994	472	1	75	1	395	—	468	4
1995	101	—	72	—	29	—	92	9
Total	1.469	2	187	6	1.274	7	1.411	51

PREGUNTAS DE RESPUESTA ESCRITA. IV LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU	G. P. Mixto
1995	209	—	—	—	—	209	1	124	84	—
1996	1.023	1	26	5	1	990	9	763	251	—
1997	1.751	8	72	3	7	1.661	12	1.488	251	—
1998	1.881	11	271	4	47	1.548	6	1.433	441	1
1999	328	2	132	—	28	166	—	255	72	1
Total	5.192	22	501	12	83	4.574	28	4.063	1.099	2

PREGUNTAS DE RESPUESTA ESCRITA. V LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Pendientes	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU
1999	909	297	17	—	2	13	580	—	847	62
2000	2.667	68	—	23	16	358	2.202	9	2.383	275
2001	1.513	57	—	87	8	178	1.183	20	1.315	178
2002*	1.114	54	—	525	1	59	475	—	1.031	83
Total	6.203	476	17	635	27	608	4.440	29	5.576	598

* Hasta el 31 de agosto de 2002.

INTERPELACIONES. I LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. Com.	G. P. Mixto	VVAA
1983	23	1	1	4	3	14	—	17	6	—	—
1984	25	3	—	2	—	20	—	16	9	—	—
1985	41	3	2	—	6	30	—	26	14	1	—
1986	43	7	3	2	1	30	—	28	7	5	3
1987											
Total	132	14	6	8	10	94	—	87	36	6	3

INTERPELACIONES. II LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. Com.	G. P. CDS	G. P. Mixto
1987	13	—	—	4	—	9	—	9	2	2	—
1988	35	3	3	5	4	20	—	18	5	12	—
1989	33	1	1	14	6	11	—	21	3	9	—
1990	26	—	4	2	10	10	—	19	2	5	—
1991	6	—	1	—	4	1	—	3	2	—	1
Total	113	4	9	25	24	51	—	70	14	28	1

INTERPELACIONES. III LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. IU
1991	16	—	1	—	1	14	—	14	2
1992	33	—	2	2	5	24	—	22	11
1993	17	—	—	—	3	14	—	15	2
1994	31	1	—	1	3	26	—	23	8
1995	4	—	4	—	—	—	—	4	—
Total	101	1	7	3	12	78	—	78	23

INTERPELACIONES. IV LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU	G. P. Mixto	VVAA
1995	18	—	1	3	3	11	1	13	4	—	—
1996	50	—	6	3	22	19	—	45	4	—	1
1997	35	1	6	1	17	10	—	27	6	—	2
1998	36	—	12	15	2	7	1	29	4	2	—
1999	11	—	10	—	—	1	—	10	1	—	—
Total	150	1	35	22	44	48	2	124	19	2	3

INTERPELACIONES. V LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Pendientes	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU	VVAA
1999	13	1	—	—	—	2	10	1	10	2	—
2000	40	1	1	25	—	5	8	—	39	1	—
2001	20	—	—	1	4	1	14	1	15	4	—
2002 ⋆	46	17	—	—	9	12	8	—	42	2	2
Total	119	19	1	26	13	20	40	2	106	9	2

⋆ Hasta el 31 de agosto de 2002.

PETICIONES DE INFORMACIÓN. I LEGISLATURA

(No se presentó ninguna.)

PETICIONES DE INFORMACIÓN. II LEGISLATURA

(No se dispone de datos estadísticos en el momento de la elaboración del presente trabajo.)

PETICIONES DE INFORMACIÓN. III LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. IU
1991	216	—	9	1	—	206	—	212	4
1992	396	—	55	—	—	341	148	239	9
1993	337	—	32	—	—	305	1	327	9
1994	345	—	101	1	—	243	6	320	19
1995	39	—	38	—	—	1	—	39	—
Total	1.333	—	235	2	—	1.096	155	1.137	41

PETICIONES DE INFORMACIÓN. IV LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU
1995	109	—	1	—	61	47	—	72	37
1996	448	1	14	1	89	343	2	367	79
1997	504	—	85	4	7	408	4	423	77
1998	484	4	96	1	5	378	19	341	124
1999	91	—	42	—	2	47	—	74	17
Total	1.636	5	238	6	164	1.223	25	1.277	334

PETICIONES DE INFORMACIÓN. V LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Retiradas	Pendientes	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU
1999	385	1	27	5	8	344	—	358	27
2000	1.027	31	2	20	53	921	1	946	80
2001	1.390	82	6	107	25	1.170	—	1.250	140
2002 *	517	44	2	175	3	293	7	451	59
Total	3.319	158	37	307	89	2.728	8	3.005	306

* Hasta el 31 de agosto de 2002.

COMPARECENCIAS. I LEGISLATURA

Año	Presentadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. Comunista	G. P. Mixto	VVAA	Gobierno	Comisión
1983	14	14	4	—	—	—	—	10	—
1984	54	52	9	2	3	—	1	31	8
1985	103	103	44	2	12	1	3	28	13
1986	109	107	64	1	3	5	2	31	3
1987	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	280	276	121	5	18	6	6	100	24

COMPARECENCIAS. II LEGISLATURA

(No se dispone de datos estadísticos en el momento de la elaboración del presente trabajo.)

COMPARECENCIAS. III LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Pendientes	Transformadas	Tramitadas	G. P. Socialista	G. P. Popular	G. P. IU	VVAA
1991	143	—	4	2	—	—	137	3	116	17	7
1992	423	—	39	14	—	—	370	21	329	60	13
1993	456	—	21	17	—	—	418	10	373	59	14
1994	621	—	73	7	—	—	541	24	457	123	17
1995	91	—	55	—	—	—	36	5	64	14	8
Total	1.734	—	192	40	—	—	1.502	63	1.339	273	59

COMPARECENCIAS. IV LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU	G. P. Mixto	VVAA
1995	296	1	11	51	—	233	22	225	38	—	11
1996	759	2	239	126	—	392	71	563	118	—	7
1997	600	11	189	77	—	323	47	416	125	—	12
1998	664	9	306	18	—	331	99	406	152	2	5
1999	94	12	64	—	—	18	16	55	22	—	1
Total	2.413	35	809	272	—	1.297	255	1.665	455	2	36

COMPARECENCIAS. V LEGISLATURA

Año	Presentadas	Inadmitidas	Decaídas	Retiradas	Pendientes	Transformadas	Tramitadas	G. P. Popular	G. P. Socialista	G. P. IU	VVAA
1999	284	1	—	45	43	—	195	33	180	56	15
2000	439	11	1	64	95	1	267	36	289	103	11
2001	550	39	2	53	180	—	276	35	324	158	33
2002 *	422	43	—	9	205	—	165	34	289	86	13
Total	1.695	94	3	171	523	1	903	138	1.082	403	72

* Hasta el 31 de agosto de 2002.

Blanca Cid Villagrasa *

Nacimiento y consolidación de la Asamblea de Madrid como organización autónoma

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. NACIMIENTO, EVOLUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN AUTÓNOMA DE LA ASAMBLEA DE MADRID: AUTONOMÍA NORMATIVA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.—III. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Lo que más llama la atención al abordar la organización autónoma de un Parlamento es lo heterogéneo que parece ser su objeto.

Ciertamente sorprende cuántas cosas distintas pueden interpretarse dentro del concepto de autoorganización parlamentaria. En principio, toda la actuación de las Cámaras se hace de conformidad con una organización, desde la aprobación de una Ley hasta la contratación de un servicio.

En el presente trabajo, pretendemos referirnos exclusivamente a aquellos actos por los que las Cámaras organizan con carácter abstracto y general su estructura interna y actividad, así como sus medios auxiliares. Es decir, la organización de la Cámara como garantía de su autonomía, al margen de la propia de un poder ejecutivo que se percibe como adversario de su independencia. En resumen, la idea de defensa de la libertad de las Asambleas.

Estas consideraciones proporcionan la base para entender que la organización de un Parlamento debe ser autónoma. A través de ellas podemos definir la organización parlamentaria como el sistema autónomo de articulación de que se sirve un Parlamento para utilizar diversas capacidades para los fines específicos por los que se ha creado ese Parlamento, empleando un conjunto de recursos humanos, materiales y técnicos.

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

La organización así entendida es cosa diferente del poder político y sus características, así como del grupo humano que lo sirve, por más que se den interrelaciones entre ellos [1].

Este estudio no pretende sino abordar esta organización autónoma de la Asamblea de Madrid desde su nacimiento hasta la actualidad. Entendiendo dicha organización como organización administrativa de la Asamblea de Madrid.

Por esta razón hemos elegido tres enfoques que, a nuestro juicio, definen la Administración autónoma de la Asamblea de Madrid: un enfoque normativo; un enfoque presupuestario y un enfoque administrativo o de gobierno interior.

No obstante lo anterior, creemos ilustrativo para el propósito buscado un breve resumen del nacimiento de la Asamblea de Madrid, ya que la idea con la que se crea este Cuerpo Legislador muestra ya el propósito inicial de sus progenitores de crear una Asamblea como una organización autónoma e independiente.

Con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Madrid (junto con el de Extremadura, Baleares y Castilla y León) por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, se dio por concluido el punto real de partida de un nuevo Estado conforme al modelo territorial configurado por la Constitución.

Este punto de partida dio origen a lo que algunos han llamado «segunda fase del proceso autonómico», la fase de transferencia de los servicios correspondientes a las competencias que se recogían en el Estatuto [2].

Y como no podía ser menos, esta segunda fase dio lugar a una tercera, la del diseño global del Estado de las Autonomías y el pacto local mediante la consolidación y equiparación de estas Comunidades Autónomas con las de origen histórico [3], que se ha plasmado en las reformas por Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 11.5 del Estatuto y Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de nueva ampliación de títulos competenciales y de reordenación de parte del articulado.

Aunque todavía no se ha producido la cuarta o quinta fase de este proceso autonómico, creemos que éstas se producirán, porque, como establece la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y afirma la generalidad de la doctrina, *«no se puede hablar de un proceso cerrado, sino todo lo contrario, el sistema constitucional de distribución competencial es de tal manera abierto y dinámico que*

---

[1] *Vid*. Mariano Baena de Alcázar, *Organización Administrativa*, Editorial Tecnos, 1988, pp. 14 a 18.

[2] *Vid*. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 6, de 17 de febrero de 1983, p. 213; las palabras fueron pronunciadas por el entonces Ministro de las Administraciones Públicas, Sr. D. Tomás de la Quadra Salcedo.

[3] Como es de sobra conocido, el artículo 148.2 de la CE, al establecer que, *«transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149»*, no pretendía sino equiparar a todas las Comunidades Autónomas y dar un nuevo protagonismo a la Institución más cercana al ciudadano: el municipio.

se puede decir que las Comunidades Autónomas irán adaptando sus Estatutos a las exigencias sociales de la Comunidad en todos los ámbitos y techos competenciales» [4].

Madrid accedió a su autonomía como Comunidad uniprovincial de régimen general. Definitivamente se desvinculó formalmente de cualquier otra Comunidad en la que en principio se pensó podría incluirse. Lo cierto es que *«el pueblo de la provincia de Madrid... se constituye en Comunidad Autónoma cuyo territorio es el de los municipios de la provincia de Madrid»* (arts. 1 y 2 del Estatuto de Autonomía).

El hecho de que Madrid accediese de forma independiente a la autonomía le otorgó características especiales respecto del resto de las Comunidades Autónomas. Por un lado, por su ausencia de entidad histórica y su existencia como Área Metropolitana, que condicionó a la totalidad de la provincia, en torno a un municipio, Madrid, con a su vez características propias. Por otro, por ser la Villa de Madrid la capital del Estado.

Tanto el tema del Área Metropolitana como el de la capitalidad son estudiados en otro artículo de esta Revista. En este momento sólo nos interesa ponerlo de manifiesto en referencia a los condicionantes que esto supuso para que Madrid accediese a su autonomía [5].

En efecto, la falta de entidad regional histórica de la provincia de Madrid impidió el libre juego del principio dispositivo territorial. Fue necesario la autorización previa de las Cortes Generales sin la cual aquél no hubiese tenido virtualidad alguna.

De esta manera, mediante Ley Orgánica, y por motivos de interés nacional, las Cortes Generales, en virtud de los artículos 143.1 y 144.*a)* de la Norma Fundamental, autorizaron la constitución de la Comunidad de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial [6].

Un primer Proyecto de Estatuto se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* de 31 de agosto de 1982. Pero ese mismo día quedaron disueltas las Cámaras, por lo que, en aplicación del artículo 207 del Reglamento del Congreso, el Proyecto caducó.

Constituidas nuevas Cortes Generales, tras las elecciones de 28 de octubre de 1982, el también nuevo Gobierno, con la intención declarada de agilizar los procesos autonómicos pendientes, remitió al Congreso un nuevo Proyecto de Estatuto. La Ponencia encargada de emitir el informe sobre el Proyecto de Estatuto, entre las modificaciones introducidas, destacó la supresión de la Disposición Transitoria Primera, en la que se regulaba la

---

[4] *Vid*. *Curso de Derecho Administrativo,* de Eduardo García de Enterría y Tomas Ramón Fernández, vol. I, Editorial Civitas, 1998. Han escrito sus autores que *«no es posible afirmar que existan materias super exclusivas en el sentido que no admitan una colaboración autonómica más o menos parcial»*.

[5] *Vid*. sobre este tema el artículo de J. L. Piñar Mañas, «Madrid y su encuadre en el Estado de las Autonomías», *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Dr. E. García de Enterría, IEE Madrid, 1983, pp. 23 y ss.

[6] Si bien es cierto que la iniciativa del proceso autonómico partió de la Diputación Provincial de Madrid, el 26 de junio de 1981, solicitando a las Cortes Generales la creación de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial, no lo es menos que, hasta que las Cortes Generales por Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, no lo autorizaron, no comenzó formalmente la elaboración del Estatuto de Autonomía.

composición y funciones de una Asamblea Legislativa Provisional, que habría de sustituir previamente a la Diputación Provincial, tras la aprobación del Estatuto y antes de la constitución de la Asamblea de la Comunidad.

A la vista del informe emitido por la Ponencia, la Comisión Constitucional elevó al Presidente del Congreso de los Diputados, conforme exige el artículo 116 del Reglamento del Congreso, el Dictamen correspondiente.

El Dictamen se debatió y votó en la sesión plenaria del Congreso celebrada el 25 de enero de 1983. El debate se centró principalmente en dos puntos:

— Las competencias sobre planificación económica.
— La inexistencia de una Asamblea Legislativa Provisional [7].

El texto aprobado por el Pleno de la Cámara Baja se envió al Senado, donde tuvo entrada el 31 de enero de 1983 y se remitió a la Comisión de Autonomía, Organización y Administración Territorial. El texto aprobado por la Comisión se discutió en el Pleno del Senado, donde se debatieron fundamentalmente los mismos extremos que en el Congreso [8].

Aprobado definitivamente el Proyecto por las Cortes Generales, el Estatuto se ha publicado como Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en el *Boletín Oficial del Estado,* de 1 de marzo.

El texto original del Proyecto de Estatuto de Autonomía, en su Disposición Transitoria decía lo siguiente:

> *«1. En tanto no se celebren las primeras elecciones a la Asamblea, ésta quedará constituida provisionalmente por los siguientes miembros:*
>
> a) *Los Parlamentarios a Cortes por Madrid.*
>
> b) *Los Diputados Provinciales.*
>
> *Las personas comprendidas en el apartado* a) *podrán ser sustituidas, a petición propia, como miembro de la Asamblea por otras, a propuesta de sus respectivos grupos políticos.*
>
> *2. Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de este Estatuto se procederá a la constitución de esta Asamblea con la composición prevista en el número anterior mediante convocatoria a sus miembros efectuada por Real Decreto.*
>
> *3. En esta primera sesión constitutiva de la Asamblea se procederá a la elección del Presidente y de la Mesa de la misma, según las reglas prescritas en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Una vez constituida la Asamblea, cesa en sus funciones la Diputación Provincial de Madrid.*
>
> *4. La Asamblea así constituida tendrá todas las competencias que este Estatuto atribuye a la Asamblea, excepto el ejercicio de la potestad legislativa. En todo caso, la Asamblea podrá, con carácter provisional, dictar aquellas disposiciones necesarias para el normal funcionamiento de las instituciones de la Comunidad.»*

La Ponencia suprimió esta Disposición, en la creencia de que una Asamblea Provisional hubiese tenido sentido si hubiese existido un régimen previo

---

[7] *Vid*. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 8, II Legislatura, 1983, pp. 206 y 207.
[8] *Vid*. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 6, II Legislatura, de 17 de febrero de 1983, pp. 145 a 149.

de preautonomía o si no hubiese previsto la Disposición Adicional Segunda del Estatuto la fecha de las primeras elecciones autonómicas, antes del 31 de mayo de 1983, mediando tan poco plazo desde la aprobación del Estatuto de Autonomía hasta las nuevas elecciones.

La desaparición de esa Asamblea Provisional a que se refería la Disposición Transitoria Primera ha supuesto que la provincia madrileña haya carecido de un régimen preautonómico. Los órganos de gobierno de la Comunidad de Madrid han sustituido directamente a la Diputación Provincial. Podemos decir que la autonomía de Madrid parte de cero.

El Estatuto de Autonomía dispuso que las primeras elecciones a la Asamblea deberían tener lugar antes del 31 de mayo de 1983, convocadas por el Gobierno de la Nación y reguladas por el sistema que rija para la elección al Congreso de los Diputados. De acuerdo con estas previsiones, las cifras de población resultantes del censo electoral fueron las referidas a 1 de marzo de 1981, que establecieron que correspondía a la Asamblea de Madrid un total de 94 Diputados. Las elecciones fueron convocadas por Real Decreto 450/1983 y se celebraron el día 8 de mayo de 1983. El número de escaños obtenidos por cada asociación política y candidatura fue el siguiente:

Por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE):	51
Por la Asociación de Alianza Popular, el Partido Democrático Popular y la Unión Liberal (AP-PDP-L):	34
Por el Partido Comunista de España (PC):	9

La sesión constitutiva se celebró el día 8 de junio de 1983, a las once de la mañana, en el Paraninfo de la Universidad en la calle San Bernardo de Madrid, que se convirtió en la Sede de la Asamblea de Madrid.

En esta sesión constitutiva presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad de los presentes y asistido por los dos más jóvenes que actuaron de Secretarios [9], se procedió a la constitución de la Mesa de la Asamblea, integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Concluida la elección del Órgano Rector de la Cámara, el Presidente electo presentó y solicitó de los demás Diputados la promesa o juramento de acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Madrid.

Terminado este acto, el Presidente declaró constituida la Asamblea de Madrid y con ello se produce el nacimiento, *stricto sensu,* de la misma.

II. NACIMIENTO, EVOLUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN AUTÓNOMA DE LA ASAMBLEA DE MADRID

Si decimos en «sentido estricto» es por la creencia de que la Asamblea de Madrid, aunque formalmente se ha constituido y, por ende, nacido como

[9] La Mesa de Edad fue una exigencia del artículo 2 del Reglamento del Congreso, que regía como derecho supletorio, según establecía la Disposición Adicional Segunda y Tercera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Parlamento, como Organización autónoma e independiente no nace hasta que consigue la autonomía parlamentaria, que en el Derecho constitucional español se extiende al ámbito normativo, financiero y administrativo. Razones éstas por las que hemos de referirnos a estas tres prerrogativas.

Pero es que, además, el Estatuto de Autonomía de Madrid destaca enérgicamente la autonomía normativa de la Cámara al establecer que: *«La Asamblea se dotará de su propio Reglamento...»* (art. 13.2 del Estatuto [10]).

Respecto a **esta autonomía normativa**, la propia Asamblea de Madrid fue consciente, desde el inicio, de que para su nacimiento, además del Estatuto de Autonomía, necesitaba un cuerpo normativo que pormenorizase más en detalle su composición y funcionamiento inicial, porque sin el mismo no hubiese podido producirse su constitución.

Por esta razón, en uso de su autonomía y, en cumplimiento del artículo 13.2 del Estatuto, en la misma sesión constitutiva de la Asamblea se presentó un proyecto de Normas Reglamentarias Provisionales: «la Resolución 1/1» que, tras su aprobación y en su cumplimiento permitió las actuaciones posteriores (a saber, el nombramiento del órgano rector de la Cámara y la promesa o juramento de los Diputados) lo que dio lugar al nacimiento de la Asamblea de Madrid.

En efecto, para evitar los errores que en el nacimiento y posterior evolución habían sufrido otros órganos del Estado, la Asamblea de Madrid ya en su primera sesión constitutiva presenta para su aprobación un Proyecto de Normas [11] por las que regirse: «La Resolución 1/1» sobre Normas Reglamentarias Provisionales, aprobada en la propia sesión de 8 de junio de 1983.

Dichas Normas Reglamentarias Provisionales, modificadas por Resolución el 13 de octubre de 1983, no sólo dan cumplimiento a la reserva formal que exige el Estatuto, sino que además, en cumplimiento de sus previsiones, establecen las materias que debe regular el Reglamento, entre otras las Relaciones entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno, la composición y funciones de la Diputación Permanente, los períodos ordinarios de sesiones, el número mínimo de Diputados para la formación de los Grupos Parlamentarios y el procedimiento legislativo, las funciones de la Junta de Portavoces, el procedimiento de elección de Senadores, la publicidad de las sesiones, los quórums y las mayorías requeridas, etc.

Y añaden en su Título Preliminar, artículo 1, que *«las presentes Normas Reglamentarias Provisionales regularán el funcionamiento de la Asamblea de Madrid hasta que entre en vigor su Reglamento, rigiendo como derecho supletorio, en todo lo no previsto por las presentes Normas, los preceptos del vigente Reglamento del Congreso».*

---

[10] El artículo 13.2 del Estatuto de Madrid especifica lo que sigue: *«La Asamblea se dotará de su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad que requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados.»*

[11] Las tareas preparatorias de esa ordenación y reglamentación provisional se hicieron gracias a la colaboración del Presidente del Congreso y el Letrado de las Cortes Generales D. Alfredo Pérez de Armiñán, según consta en el Acta de la reunión de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 9 de junio de 1983.

Estas Normas Reglamentarias Provisionales dan lugar al nacimiento de la autonomía normativa de la Asamblea de Madrid.

Con todo, sólo con la evolución posterior de la Cámara se ha dado verdadero cumplimiento al Estatuto de Autonomía, por cuanto el mismo exige la aprobación de un Reglamento y no de un conjunto normativo provisional.

En efecto, el 18 de febrero de 1984, se aprobó el primer Reglamento de la Asamblea de Madrid [12] (*BOAM*, núm. 31 de la misma fecha), el cual fue derogado tras la aprobación del vigente, de 30 de enero de 1997 (*BOAM*, núm. 82, de 31 de enero).

El Reglamento constituye la norma fundamental de la Asamblea, sólo sometida a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. Corresponde al Presidente «cumplir y hacer cumplir el Reglamento» (art. 55.2 del Reglamento) y los Diputados «deben adecuar su conducta al mismo» (art. 26.1 del Reglamento), pudiendo a su vez «en cualquier estado del debate pedir la observancia del Reglamento» (art. 115.1 del Reglamento). Una Ley ordinaria no puede modificar el Reglamento, dado que tal Ley no está sometida a una votación final sobre su totalidad. La reforma del Reglamento debe tramitarse por el procedimiento establecido para las Proposiciones de Ley y su aprobación requerirá votación final de la totalidad por mayoría absoluta (art. 13.2 del Estatuto y Disposición Adicional Segunda del Reglamento). Sin embargo, el Presidente de la Asamblea puede interpretar el Reglamento en caso de duda y suplirlo en los de omisión. Cuando en uno o en otro caso se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 55.2 del Reglamento).

Un sector de la doctrina [13] entiende que esta prerrogativa, la de autonormatividad, cuando es entendida en sentido amplio, como generadora de la norma que configura los Estatutos y el Reglamento que la propia Cámara se dota a sí misma, es de tal importancia que englobaría a las restantes prerrogativas parlamentarias.

Sin embargo, entendemos que en la práctica no siempre es así. Según los estudios de la Unión Interparlamentaria, la autonomía de los Cuerpos Legisladores puede y debe medirse en primer término por el grado de autonomía administrativa y financiera de que cada Cámara efectivamente goza, ya que, en el ejercicio de tales facultades, el Parlamento puede dotarse de los medios normativos y logísticos imprescindibles para asegurar la libertad de acción y decisión necesaria en el ejercicio de sus funciones constitucionales o estatutarias.

---

[12] Este Reglamento fue modificado por Acuerdos del Pleno de la Asamblea de Madrid de 12 de noviembre de 1987 (*BOAM* de 18 de noviembre de 1987), 17 de diciembre de 1987 (*BOAM* de 23 de diciembre de 1987), 21 de marzo de 1991 (*BOCM* de 9 de abril de 1991, corrección de errores en *BOCM* de 11 de abril de 1991), y de 15 de octubre de 1992 (*BOCM* de 6 de noviembre de 1992).

[13] *Vid*. Jordi Solé Tura y Miguel A. Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Editorial Tecnos, 1988, pp. 81 a 111. También es interesante el artículo de Diego Sevilla Andrés, «Nota sobre la Autonomía estatutaria de los Parlamentos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 158, marzo-abril 1968; Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, 1976, pp. 771 y 772. Fernando Sainza Moreno, «La Asamblea de Madrid», *Estudios sobre el derecho de la Comunidad de Madrid*, Editorial Civitas, Madrid, 1987, p. 26.

Luego, siguiendo nuestro criterio, la autonomía parlamentaria no se agota con la elaboración del Reglamento de la Cámara, sino que debe completarse con la consiguiente autonomía presupuestaria y administrativa.

Respecto a la **autonomía administrativa**, constituye su Administración la organización de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de las funciones parlamentarias de la Asamblea de Madrid.

Con el nacimiento de la Asamblea, dicha organización se recoge en el Título II de las Normas Reglamentarias Provisionales de la Cámara, bajo la rúbrica *«De la organización de la Asamblea»,* que esboza la primera organización funcional o administrativa de la Asamblea de Madrid, con una estructura análoga a la del resto de las Cámaras Legislativas:

— Un órgano rector, de naturaleza política: la Mesa y su Presidente.
— Y otro órgano ejecutor, de carácter técnico: la Secretaría General.

La Administración parlamentaria en sentido restringido se suele identificar con la Secretaría General.

No corresponde aquí el análisis de cuanto concierne a la Presidencia y a la Mesa de la Cámara; sin embargo, es oportuno insistir que la Mesa y el Presidente, como órganos rectores, ejercen una función directiva sobre la Secretaría General, que puede describirse de forma análoga a la relación que media entre Gobierno y Administración [14].

En este sentido el artículo 16 de las Normas Reglamentarias Provisionales definen a la Mesa de la Asamblea como *«el órgano rector de la Cámara que ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista»* y al Presidente de la Cámara como *«el que dirige y coordina la actividad de la Mesa»*, añadiendo el artículo 17 que *«ostenta la representación de la Cámara»* [15].

En cuanto al Secretario General, el artículo 18 de este mismo Cuerpo Legal lo define como aquel que *«redacta el acta de las sesiones y cuida, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los Acuerdos»*.

No se refieren, sin embargo, estas Normas Reglamentarias en ninguno de sus preceptos (salvo en el art. 5, que especifica las dietas de los Diputados, y el art. 15, de las subvenciones y locales de los Grupos Parlamentarios) a los medios personales y materiales, necesarios para que la Asamblea de Madrid pueda ejercer sus funciones autónomamente, en una Administración separada, es decir, las Normas Reglamentarias Provisionales omiten cual-

---

[14] *Vid*. Benigno Pendás, «Administración Parlamentaria», *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, 1995, pp. 322 y 323.

[15] El artículo 17 de las Normas Reglamentarias Provisionales dice:

«1. El Presidente de la Asamblea ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir a los Vicepresidentes y Secretarios.

2. Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir estas normas reglamentarias provisionales, interpretándolas en los casos de duda y supliéndolas en los de omisión mediante la aplicación de los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados que sean aplicables al caso. Si no existiera norma aplicable, el Presidente podrá dictar una resolución de carácter general de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces.

3. El Presidente desempeña, asimismo, todas las demás funciones que le confieren el Estatuto de Autonomía de Madrid, las Leyes y estas normas reglamentarias provisionales.»

quier referencia al personal al servicio de la institución, sede de la misma, locales, dietas, material necesario para el trabajo diario, subvenciones y otros puntos pendientes que deben acometerse para el funcionamiento independiente de cualquier institución, y más si se pretende, como en este caso, que sea una institución que tenga plena autonomía frente a otros órganos del Estado.

Esta ausencia normativa de lo que se conoce como la Administración de la Asamblea de Madrid se intentó paliar acudiendo a las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Estatuto de Autonomía[16], es decir, mediante la aplicación del Reglamento del Congreso, como derecho supletorio, y a través de los medios personales y materiales de que gozaba la extinta Diputación Provincial, que, una vez traspasados a la Comunidad, la Asamblea de Madrid los reguló y gestionó mediante resoluciones de carácter general (por Acuerdos de Mesa, según permite el art. 17 de las Normas Reglamentarias Provisionales), cuyo excesivo número impide una regularización pormenorizada de las mismas. Respecto a estas resoluciones, cabe decir que se fueron adoptando en función de las necesidades que iban surgiendo y con la única finalidad de dotar a la Asamblea de Madrid de la administración instrumental necesaria para el buen funcionamiento de su actividad parlamentaria.

En lo que toca a esta organización administrativa, o más concretamente, autonomía de personal, entendida como los medios personales necesarios para que la Asamblea desarrolle sus funciones sin injerencias de otras instituciones, la Mesa de la Asamblea acordó, el 30 de junio de 1983, de conformidad con el artículo 60 del Reglamento del Congreso, un organigrama elemental o básico, consistente en una plantilla mínima de personal, divididas en dos unidades o servicios: Presidencia y Secretaría General, un total de unas cuarenta personas, entre letrados, secretarios, administrativos, taquígrafos y subalternos, todas ellas de la antigua Diputación Provincial.

Con posterioridad, y de cara a una normativa definitiva, por Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 12 de julio de 1983, se decidió efectuar una visita al Congreso de los Diputados para conocer su organización general y su funcionamiento administrativo, después de la cual se trataría de aplicar aquello que fuese eficaz y apropiado a la dimensión de la Asamblea de la Comunidad.

---

[16] La Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Madrid establecía lo que sigue: *«Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación de bases a que este Estatuto se refiere, y la Asamblea no dicte normas sobre la materia de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias.»* Entendemos que el derecho aplicable a la Asamblea de Madrid en ausencia de disposiciones normativas que lo regulen no puede ser otro que el derecho aplicable a las Cortes Generales, que fue lo acaecido en la práctica. En este sentido también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en el Auto 241/1984 (aunque apoyándose en una remisión contenida en la norma autonómica contemplada).

Por su parte, la Disposición Transitoria Segunda, se refiere a la creación de una Comisión Mixta encargada de llevar a cabo el traspaso de los servicios materiales y personales inherentes a las competencias que según el presente Estatuto corresponden a la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, en tanto en cuanto esta visita se ponía en marcha y se preparaba el organigrama del personal al servicio de la Asamblea, la Mesa de la Cámara fue aprobando distintas Resoluciones dirigidas a dotar a la Asamblea del nuevo personal que iba necesitando para cubrir las distintas competencias y actividades que iba desarrollando.

Habrá que esperar a la Resolución General, de 11 de octubre de 1984, para la aprobación por la Mesa de la Asamblea de Madrid de las primeras Normas Provisionales de Régimen Interior.

Dicha Normativa, en su apartado primero, atribuye a la Mesa de la Cámara con su Presidente *«la superior rectoría en materia de personal, asistidos en esta materia por el Letrado Secretario General».* Procediendo a continuación a dividir los Servicios de la Asamblea en dos unidades básicas:

a) Presidencia.
b) Secretaría General.

Las subdivisiones de estas unidades fueron las siguientes:

— En la Presidencia:
El Gabinete de Presidencia: constituido a su vez por:

— Una Jefatura del Gabinete.
— Una Directora del Servicio de Información y Relaciones Públicas.
— Un Secretariado.

A dicho Gabinete le corresponde asistir técnica y administrativamente al Presidente de la Asamblea en sus funciones. El personal integrante de este Gabinete será designado directamente por el Presidente con la condición de funcionario de empleo, dando cuenta anterior o posterior a la Mesa. La designación presidencial deberá ajustarse a las previsiones de la plantilla establecida y fijará expresamente la denominación de la plaza y la clasificación retributiva asignada. El personal así designado cesará de modo automático coincidiendo el cese con el del titular de la Presidencia.

— En la Secretaría General:

— La Secretaría General.
— Los Servicios Jurídicos.
— Los Servicios Administrativos Centrales.
— Los Servicios Económicos.
— Los Servicios Técnicos Generales.

El Letrado Secretario General con la dirección inmediata del Presidente y en coordinación con éste y con las unidades y servicios que integran la Secretaría General en su totalidad, desempeñará las siguientes funciones:

a) La asistencia técnico-jurídica a los órganos de la Cámara y en especial al Presidente.
b) La superior dirección del personal y de los servicios de la Cámara, con la debida observancia de las normas correspondientes.

c) Cualesquiera otras funciones que estén atribuidas a la Secretaría General por normas de cualquier rango.

En caso de vacante, ausencia o enfermedad, el Secretario General será sustituido por un Letrado que el Presidente designe, sustitución de la que se dará cuenta a la Mesa.

El Secretario General estará asistido por la Jefatura Central Administrativa y por una Secretaría de Despacho, correspondiendo a ésta las funciones inherentes a la Secretaría de Dirección.

Los Servicios Jurídicos corresponden a los Letrados de la Asamblea.

Los Servicios Administrativos Centrales, bajo la dirección del Secretario General, se encargan de la coordinación de todas las unidades y los servicios de la Cámara. Este servicio se compone de:

— Una Jefatura de Servicio.
— Una Jefatura de la Sección de Órganos Rectores: encargada de todas las cuestiones administrativas conexas al Pleno, Mesa y Junta de Portavoces.
— Una Jefatura de la Sección de Publicaciones, Documentación y Biblioteca, que asume toda la gestión de estas materias. De esta Sección depende también la Unidad de Registro y Archivo.

Los Servicios Económicos son los encargados de las funciones que en la Asamblea afectan a los sectores interventores, contables y económicos en general. Está constituida por un Interventor-jefe y un Jefe de negociado.

Los Servicios Técnicos Generales se encargan de la conservación del patrimonio de la Asamblea y de los gastos que se originen por las obras, suministros y demás cuestiones análogas que se susciten. Bajo la dirección de una Jefatura, en estos Servicios están también integrados el sector de taquígrafos-estenotipistas, con su jefatura respectiva; el técnico de medios audiovisuales; el sector de ujieres; el de vigilancia nocturna (serenos); los conductores; la telefonista y el personal de oficios y de limpieza adscritos a la Asamblea.

Depende también de este Servicio un Secretariado, constituido por los administrativos y auxiliares al servicio de la Asamblea, sin adscripción específica a ninguna unidad concreta, que realizan los trabajos inherentes a su función indistintamente para el conjunto de unidades de la propia Asamblea.

La Mesa de la Asamblea, a propuesta razonada de su Presidente, podrá crear unidades o servicios nuevos o modificar los existentes.

Para todo lo no expresamente previsto en las presentes normas, regirán como supletorias las normas vigentes para la Administración Civil emanadas del Estado o de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Respecto a los medios materiales necesarios para el funcionamiento de la Cámara, son también innumerables los Acuerdos de la Mesa por los que se solicitan la adquisición o cesión de los bienes de la Diputación Permanente o compra de nuevos bienes que las necesidades van demandando, como libros, estanterías, mesas de trabajo, material de megafonía, etc. Al no existir

normativa respecto a la forma de llevar a cabo estos contratos de compra-venta, se solían hacer de forma directa y privada, es decir, con la empresa que se consideraba más adecuada o más barata, pero sin atender al posible criterio de que la Asamblea de Madrid es una Administración con posibilidad de acogerse a las normas de contratación pública.

Con la posterior evolución de la Asamblea y, en concreto, tras la entrada en vigor del primer Reglamento de la Cámara de 1984 (en su art. 57[17]) por primera vez se va a hacer referencia a los medios personales y materiales, estableciéndose que *«se disponga de los mismos y, especialmente, de servicios técnicos de documentación y asesoramiento»*.

En desarrollo del Reglamento de la Asamblea de 1984 se dictó el Reglamento de Régimen Interior (en adelante, RRI), aprobado por la Mesa el 8 de noviembre de 1986, modificado el 17 de febrero de 1987, que pasó a derogar a las anteriores Normas Provisionales de Régimen Interior. La regulación jurídica de esta organización administrativa pasó a regirse fundamentalmente por esta nueva normativa.

De conformidad con este nuevo Reglamento de Régimen Interior, la Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior (art. 1.1 del RRI) y corresponde a su Mesa el ejercicio de la potestad organizatoria sobre esa Administración. *«Es competencia de la Mesa la creación, modificación y supresión de las dependencias y servicios de la Cámara, así como la aprobación y modificación de las normas que han de regular su organización y funcionamiento.»*

El nuevo Reglamento de Régimen Interior opta por declarar expresamente que la Asamblea de Madrid *«goza de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera y de personal»* (art. 1.1 del RRI). Consecuencia de ello se prevé que la Asamblea puede disponer de bienes patrimoniales y de dominio público, no sólo en régimen de adscripción, sino también en propiedad.

El nuevo Reglamento de Régimen Interior de 1986 mantiene, sin embargo, la misma estructura orgánica que la de las anteriores Normas Provisionales, es decir, distingue, de un lado, la Presidencia y, de otro, la Secretaría General.

Con todo, lo que varía sustancialmente va a ser la estructura orgánica de la Secretaría General, que se reduce a los Servicios Jurídicos, los Servicios Administrativos y la Intervención.

---

[17] El Capítulo VI, del Título III, artículo 57, del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 18 de enero de 1984, establece lo que sigue:

«1. La Asamblea dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento.

2. Existirá una Biblioteca, con asignación presupuestaria suficiente para constituir unos fondos bibliográficos y documentales adecuados a las necesidades parlamentarias y de los Diputados.

3. La relación de los puestos de trabajo y la determinación de las funciones correspondientes a cada uno de ellos se hará por la Mesa de la Asamblea.

4. Se dotará en especial a la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda, de los medios necesarios siempre que lo solicite la propia Comisión.»

Los Servicios Jurídicos:

A cargo de los Letrados de la Asamblea, con funciones de asesoramiento jurídico, asistencia a las sesiones de Comisiones y Pleno *y* a las reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces, elaboración de dictámenes e informes jurídicos, redacción de actas de las sesiones a las que concurren, supervisión de los trabajos preparatorios de la actividad parlamentaria, tramitación de acuerdos y *«cualesquiera otras tareas, estudios y propuestas de nivel superior, de asesoramiento, asistencia jurídica, dirección o coordinación de las dependencias y servicios que les fueren encomendados por la Mesa, el Presidente o el Secretario General»* (art. 18 del RRI). Bajo la coordinación del Secretario General, los Letrados podrán asumir la defensa de la Cámara ante el Tribunal Constitucional y demás organismos jurisdiccionales (art. 19 del RRI).

La Biblioteca depende de los Servicios Jurídicos (art. 6.1 del RRI), y su dirección corresponde al Letrado que designe el Secretario General (art. 21.1 del RRI), estando a cargo de un funcionario con categoría de Auxiliar de Biblioteca (art. 21.3 del RRI). Los fondos de la Biblioteca recogen los fondos de la Biblioteca de la Diputación Provincial, según la Proposición no de Ley 6/1983, aprobada por el Pleno de la Cámara, el 23 de noviembre de ese mismo año.

Los Servicios Administrativos:

Al frente de los Servicios Administrativos existe un Director designado libremente por la Mesa a propuesta del Presidente (art. 22.2 del RRI). La dirección de los Servicios abarca las siguientes unidades:

Gestión Parlamentaria, de la que a su vez dependen los siguientes:

— El Negociado de Actas, Registro y Archivo.
— El Negociado de Taquígrafos.
— El Negociado de Publicaciones.

Servicios Generales, del que a su vez dependen:

— La Sección de Régimen Interior y Mantenimiento.
— El Negociado de Personal y Contratación.
— La Portería Mayor.

Servicios Económicos, del que depende:

— El Negociado de Contabilidad y Caja.

La Intervención de la Asamblea:

La Mesa cuenta con la asistencia de un Interventor-Delegado que realiza las funciones de control material y de la legalidad propios del cargo, además de asesorar en materia jurídico-económica (art. 33.1 del RRI). El nombramiento del Interventor-Delegado debe recaer en un Letrado de la Asamblea, que depende orgánicamente del Secretario General y funcionalmente de la Mesa (art. 33.2 del RRI). La Intervención de la Asamblea tiene, pues, una

doble dependencia, orgánica del Secretario General y funcionalmente de la Mesa.

Estos medios personales necesarios para el ejercicio de las funciones de la Asamblea están sujetos al régimen jurídico determinado por la Mesa de la Cámara y sometidos a la dirección del Secretario General.

La Mesa, como órgano rector, ostenta las siguientes competencias:

— Aprobar la plantilla del personal de la Asamblea y las normas que regulan el acceso a la misma (art. 30.7 del Reglamento de 1984).
— Fijar la relación de puestos de trabajo y determinar las funciones correspondientes a cada uno de ellos (art. 57.3 del Reglamento de 1984).
— Aprobar el Estatuto del Personal de la Asamblea (Disposición Final Tercera del Reglamento de 1984). La Ley de la Comunidad de Madrid 1/1986, de 10 de abril, en su Disposición Transitoria Novena ordena que la Asamblea de Madrid regule antes del 31 de diciembre de 1986, mediante Estatuto, su régimen de función pública, estableciendo los Cuerpos, Escalas y Categorías que estimen necesarios [18]. Como consecuencia del imperativo legal anterior, la Mesa de la Cámara acordó, en su reunión de 22 de diciembre de 1986, aprobar un Estatuto del Personal provisional. Será, sin embargo, en su sesión de 17 de febrero de 1987, en la que se aprueba con carácter definitivo el primer Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid.

Al Secretario General corresponde la jefatura del personal y la dirección e inspección de todos los Servicios [art. 15.*a)* del RRI].

Los actos administrativos de los distintos órganos de la Asamblea se regularán por este Reglamento de Régimen Interior (art. 39 del RRI), aunque la Asamblea ajustará sus actuaciones al procedimiento administrativo común de la Administración del Estado, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Cámara (art. 46 del RRI).

La responsabilidad de la Asamblea se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la Legislación de la Comunidad, y supletoriamente la del Estado (art. 44 del RRI). La de orden penal y civil de las autoridades y personal de la Asamblea serán exigidas de acuerdo con lo previsto en las disposiciones legales vigentes (art. 45 del RRI).

Los medios materiales de que dispone la Asamblea para el ejercicio de sus funciones están integrados por los bienes que, adscritos o en propiedad, utiliza, y por los fondos públicos destinados a su mantenimiento (presupuesto de la Asamblea). Como la Asamblea de Madrid goza de personalidad jurídica (art. 1.1 del RRI), dispone de los bienes patrimoniales y de dominio

[18] A nuestro juicio, la Asamblea de Madrid sólo esta sometida a la Constitución, el Estatuto, el Reglamento y a las normas que ella misma dicte para su funcionamiento parlamentario y administrativo, por lo que no tendría que someterse a ese mandato legal. Lo que ocurre es que esa Ley ha sido aprobada por la propia Asamblea, luego en la práctica no tiene sentido que la Asamblea se dé a sí misma una orden de este tipo.

público tanto en concepto de dueña como adscritos o contratados. El régimen jurídico de los bienes patrimoniales o de dominio público, de propiedad o adscripción de la Cámara se regula por la Ley 7/1986, de 13 de julio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (art. 47 del RRI).

Por último, respecto a la contratación, el artículo 48 del RRI establece que: *«Los contratos que celebre la Asamblea de Madrid se regirán por la Legislación del Estado con las particularidades derivadas de la organización propia de la Cámara.»*

Conforme la Asamblea fue consolidando su actividad parlamentaria también fue creciendo en medios personales y materiales, lo que supuso la necesidad de adecuar su normativa existente a la Administración creciente. Resultado de ello fue que la Mesa de la Asamblea, en su sesión de 6 de septiembre de 1988, aprobase un nuevo Reglamento de Régimen Interior y un nuevo Estatuto del Personal, cuyas variaciones sustanciales respecto de la normativa anterior se centran en la estructura orgánica de la Secretaría General, ya que la de Presidencia e Intervención se mantienen prácticamente inalterables.

La Secretaría General pasó a tener la siguiente estructura:

— La Dirección de Gestión Parlamentaria y Comisiones, integrada, a su vez, por:
  — El Servicio Jurídico y de Comisiones.
  — El Servicio de Gestión Parlamentaria, del que, a su vez dependen, la Sección de Órganos Superiores, de Diario de Sesiones, de Boletín Oficial de la Asamblea y Publicaciones.
  — La Biblioteca.
— La Dirección de Servicios Económicos y Administrativos, integrada por las siguientes unidades:
  — El Servicio de Asuntos Generales, del que depende una Sección de Personal y Régimen Interior.
  — El Servicio de Asuntos Económicos, del que depende una Sección de Contabilidad-Caja.

Otras modificaciones sustanciales respecto de la normativa anterior se centraron en la figura del Interventor, que ya no tiene por qué ser un Letrado de la Asamblea, sino que puede recaer en cualquier funcionario de carrera del grupo A, según lo que establezca la Relación de Puestos de Trabajo (art. 30.2 del RRI), y los Servicios Técnicos Audiovisuales, que, de forma análoga a la Intervención, van a depender orgánicamente de la Secretaría General, pero funcionalmente de la Presidencia, en concreto del Gabinete de Presidencia, que es a quien le corresponde la dirección y supervisión de los medios audiovisuales de grabación de las sesiones y actos parlamentarios, así como las votaciones electrónicas.

Respecto a los medios materiales y la actuación administrativa, nada nuevo hay que decir, porque los artículos 44 y siguientes de este nuevo Reglamento de Régimen Interior establecen los mismos criterios que el anterior.

El Reglamento de Régimen Interior de 1988 fue objeto de numerosas modificaciones, como:

— La de 7 de diciembre de 1988, por la que se crea el Servicio de la Oficina de Control Presupuestario.
— La de 29 de enero de 1992, por la que se acuerda que el Secretario General, en caso de vacante, ausencia o enfermedad, sea sustituido por el Director de Gestión Parlamentaria.
— La de 16 de abril de 1996, por la que se reorganiza el Servicio de Asuntos Generales, del que se desconcentran sus competencias mediante la creación de dos nuevos servicios, el de Infraestructuras y el de Contratación.
— La de 26 de junio de 1997, por la que se vuelven a reorganizar todos los Servicios y funciones de la Secretaría General, quedando ésta con la siguiente estructura orgánica:

1. Dirección de Gestión Parlamentaria y Comisiones, a la que están adscritos los Letrados y está constituida por:

   — El Servicio de Gestión Parlamentaria.
   — El Servicio de Comisiones.

2. Dirección de Análisis y Documentación, que integra:

   — La Sección de Boletín Oficial de la Asamblea y Publicaciones.
   — La Sección de Biblioteca y Documentación.
   — La Sección de Archivo.

3. Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, integrada por:

   — El Servicio de Asuntos Económicos.
   — El Servicio de Contratación.
   — El Servicio de Infraestructuras y Mantenimiento.

4. Dirección de Gobierno Interior, integrada por:

   — El Servicio de Asuntos Generales.

5. Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico, constituida por:

   — El Servicio de Informática y Comunicaciones.

6. La Intervención, con rango de Dirección, formada por:

   — La Oficina del Control Presupuestario.

7. La Asesoría Jurídica, desempeñada por el Letrado Asesor Jurídico.

— La de 16 de julio de 1997, por la que se adscribe al Servicio de Asuntos Generales la Unidad de Reprografía.
— La de 22 de diciembre de 1998, por la que se adscribe directamente a la Secretaría General la Jefatura de Seguridad y la Asesoría Técnica.
— La de 14 de septiembre de 1999, por la que se atribuye a la Dirección de Gestión Parlamentaria la condición conjunta de Secretaría General Adjunta.

— La de 24 de febrero de 2000, por la que se modifica la Mesa de Contratación de la Asamblea.
— Y, finalmente, la de 3 de diciembre de 2001, por la que se aprueba la reforma global del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea, esto es, un nuevo Reglamento, que es el que actualmente se encuentra en vigor.

Esta reforma global del Reglamento de Régimen Interior, de 3 de diciembre de 2001, fue acometida por la Mesa de la Cámara para adecuar de nuevo la estructura orgánica de la Administración de la Asamblea al efectivo servicio de los Diputados, todo ello en el marco de una reforma también global del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid y de una nueva Relación de Puestos de Trabajo.

La Mesa de la Cámara inició a comienzos del año 2000 un estudio de las exigencias que organizativa, procedimental y personalmente demandaba el adecuado funcionamiento de la actividad parlamentaria y administrativa y de las respuestas que era necesario proveer en cuanto a la ordenación de los funcionarios a su servicio.

La reforma fue orientada en cuatro líneas fundamentales:

— La consecución de una mayor vinculación del personal de la Cámara al servicio de los Diputados. Para el cumplimiento de esta finalidad, se crea una Oficina de Atención al Diputado.
— La racionalización de los distintos regímenes funcionariales, integrando en Cuerpos y Escalas jerárquicamente organizadas las antiguas plazas singulares, que habían alcanzado un alto grado de dispersión.
— La simplificación de los órganos de dirección administrativa de la Cámara, reduciendo el número de Directores y ampliando las funciones rectoras o de dirección de la Secretaría General.
— La potenciación de los servicios informáticos y audiovisuales de la Asamblea para promover una progresiva modernización de la Cámara que le permita estar a la vanguardia de las nuevas tecnologías del mercado.

El artículo 1.1 del RRI establece claramente la autonomía de la Cámara al decir: *«La Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica propia en la gestión administrativa, económica, financiera y de personal, así como en las demás funciones que le estén legalmente atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en este Reglamento.»*

Respecto a los órganos rectores, al igual que en la normativa anterior, a la Mesa le compete la creación, modificación y supresión de los servicios de la Cámara, así como la aprobación y modificación de las normas que han de regular su organización y funcionamiento (art. 2 del RRI); al Presidente corresponde interpretar este Reglamento en caso de duda y suplirlo en caso de omisión, así como su ejecución junto con los demás órganos de la Asamblea (art. 1.1 del RRI); y a la Secretaría General, la dirección del personal y servicios de la misma, de conformidad con las instrucciones del Presidente y de la Mesa de la Asamblea (art. 3.1 del RRI).

La Asamblea de Madrid, bajo la superior dirección de la Mesa y del Presidente, tendrá la siguiente estructura orgánica:

1. Presidencia, integrada a su vez por:

   El Gabinete de la Presidencia, que tiene integradas en su estructura las Unidades de Apoyo Institucional a la Mesa y las Unidades de Apoyo Institucional a la Junta de Portavoces y, además, la siguiente estructura:

   1. Dirección del Gabinete de la Presidencia.
   2. Dirección Adjunta del Gabinete de la Presidencia.
   3. Servicio de Relaciones con los Medios de Comunicación.
   4. Servicio de Relaciones Externas y Protocolo.
   5. Servicio de Estudios y Documentación.

2. Secretaría General, con la siguiente estructura:

   1. La Dirección de Gestión Parlamentaria, constituida a su vez por:

      1.1. El Servicio de Gestión Parlamentaria.
      1.2. El Servicio de Documentación y Biblioteca.
      1.3. El Servicio de Publicaciones.
      1.4. La Sección de Archivo.
      1.5. El Cuerpo de Redactores, Taquígrafos y Estenotipistas.

   2. La Dirección de Gestión Administrativa, formada por:

      2.1. El Servicio de Contratación.
      2.2. El Servicio de la Oficina de Control Presupuestario y Asuntos Económicos.
      2.3. La Sección de Recursos Humanos.
      2.4. La Sección de Diputados y de Relaciones Externas.
      2.5. La Sección de Asuntos Generales.

   3. La Dirección de Informática y Tecnología, que tiene la siguiente estructura:

      3.1. El Departamento Informático, orgánicamente estructurado como el Servicio de Informática.
      3.2. La Sección de Audiovisuales.

   4. La Intervención, con rango de Dirección, y plena autonomía en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras y de control de legalidad. La Intervención contará con:

   Un Técnico Adjunto que realiza funciones de apoyo al Interventor en el desempeño de sus funciones, sustituyéndole en caso de ausencia, vacante o enfermedad. El Técnico adjunto a la Intervención podrá desempeñar funciones de Interventor Delegado a propuesta del Interventor titular y previa autorización del Secretario General.

5. También dependen de la Secretaría General:

   A) La dirección orgánica del Cuerpo de Letrados.
   B) La Asesoría Jurídica, que estará integrada por el Letrado-Jefe y los Letrados que se adscriban a la misma.
   C) La Asesoría Técnica, integrada por los funcionarios del Cuerpo de Técnicos Superiores de la Asamblea y el personal auxiliar que se determine.
   D) La Sección de Registro General e Información.
   E) La Unidad de Inspección y Control.
   F) La Jefatura de Seguridad.

La Administración de la Asamblea de Madrid, al igual que en los Reglamentos anteriores, debe ajustar su actividad al procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Cámara (art. 83.1 del RRI).

Los actos de los órganos de la Asamblea que no se refieren a la actividad parlamentaria tienen la consideración de actos administrativos de la Asamblea (art. 77 del RRI) y se clasifican por su procedencia en:

— Acuerdos de Mesa, tanto si se refieren a la aprobación de disposiciones reglamentarias de orden interno como actos administrativos particulares (art. 78.1 del RRI).
— Resoluciones de Presidencia (art. 78.2 del RRI); y
— Resoluciones de la Secretaría General (art. 78.3 del RRI).

Los actos administrativos de las autoridades y órganos de la Asamblea son inmediatamente ejecutivos, salvo que, con motivo de la interposición de un recurso, se haya acordado su suspensión (art. 79.1 del RRI y art. 111 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Los actos y disposiciones de carácter general que no deban ser notificados individualmente o cuando así se establezca por disposición legal, deben publicarse en el *Boletín Oficial de la Asamblea* (art. 79.2 del RRI).

Ponen fin a la vía administrativa las Resoluciones de Presidencia y los Acuerdos de la Mesa. Las Resoluciones de la Secretaría General y órganos inferiores son recurribles en alzada ante la Mesa. El recurso extraordinario de reposición se interpondrá ante la Mesa de la Cámara, cuando proceda. La reclamación administrativa previa a la vía judicial civil se dirigirá al Presidente, y la previa a la vía judicial laboral, a la Secretaría General. Los actos administrativos de la Asamblea de Madrid serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en los términos y condiciones contenidas en la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 81 del RRI).

El régimen jurídico de los bienes patrimoniales y demaniales de la Asamblea de Madrid, al igual que en la normativa anterior, se ajustará a las previsiones contenidas en la legislación sobre el patrimonio de la Comunidad de Madrid, con las peculiaridades derivadas de la organización propia de la Cámara (art. 84 del RRI).

Los contratos que celebre la Asamblea se rigen por la legislación estatal sobre contratos de las Administraciones Públicas (art. 85 del RRI). Son órganos de contratación de la Asamblea, la Mesa, el Presidente, la Secretaría General y la Dirección de Gestión Administrativa, dentro de sus respectivas competencias. Corresponde a la Mesa la aprobación de los proyectos técnicos, pliegos de condiciones y la adjudicación y autorización de los contratos en caso de que el importe del presupuesto exceda de 30.000 euros o de que el plazo de ejecución sea superior a un año y se comprometan fondos públicos de futuros ejercicios presupuestarios; corresponden al Presidente las mismas atribuciones en los expedientes de contratación cuyo presupuesto esté comprendido entre 3.000 y 30.000 euros, corresponde a la Secretaría General estas atribuciones cuando el presupuesto sea entre 600 y 3.000 euros, y corresponde a la Dirección de Gestión Administrativa estas atribuciones cuando el presupuesto sea inferior a 600 euros (art. 86 del RRI). La Mesa de contratación, presidida por el Presidente o persona en quien delegue, está integrada por los tres Vicepresidentes, el titular de la Secretaría General o Letrado en quien delegue, el Interventor de la Asamblea, el Director de Gestión Administrativa y el Jefe del Servicio de Contratación que actuará como Secretario de la Mesa (art. 87 del RRI).

Por último, hemos de referirnos a **la autonomía financiera** de la Asamblea de Madrid, que a lo igual que en el resto de los Cuerpos Legisladores, la finalidad que persigue es lograr que la Asamblea pueda desarrollar sus funciones sin encontrarse mediatizada por la carencia de recursos, o por la dependencia del Gobierno de la Comunidad (al que controla) para obtenerlos. Una subordinación presupuestaria a otros órganos haría peligrar la independencia y autonomía de la Cámara. De ahí la afirmación de algunos autores de que la soberanía de un Parlamento se mide por su autonomía financiera.

Teniendo en cuenta que no existió Ley de Presupuestos para 1983 y sí presupuesto de la extinta Diputación Provincial, la Comunidad asumió los gastos de la Asamblea de Madrid correspondientes no sólo al personal adscrito al servicio de la misma, sino de la cesión y conservación del inmueble cedido como sede de la Institución, sito en la antigua Universidad de la calle San Bernardo, las publicaciones del *Boletín de la Cámara* y cualesquiera otros gastos de naturaleza análoga.

Correspondió también al Gobierno de la Comunidad facilitar a la Asamblea los fondos necesarios para el pago de las dietas de los Diputados, asignación de los Grupos Parlamentarios, retribuciones del Presidente, asignación para gastos de protocolo, gastos menores y réditos para imprevistos.

En suma, la Asamblea en un principio careció de autonomía financiera, ya que, para que el Gobierno de la Comunidad atendiese a sus necesidades, la Mesa de la Asamblea necesitó adoptar un Acuerdo por el que se elaborase un documento que detallase la razón de la cuantía y la cuantía de la previsión solicitada. Documento este que, previa aprobación por la Mesa, se enviaba al Consejo de Gobierno.

Esta Resolución fue de carácter provisional, a expensas de crear un presupuesto propio de la Cámara que se incorporase en el Anteproyecto de Presupuestos para 1984 y de ahí a los sucesivos Anteproyectos de Presupuestos para los venideros años.

En este punto, para elaborar el Presupuesto, se tenía que presentar ante la Mesa un documento que debía ir acompañado de un organigrama que incluyera todas las formulaciones concretas de la relación de personal adscrito a la Asamblea, de la posible actividad institucional de la Mesa valuable económicamente, de las previsibles necesidades económicas por el material necesario, de los actos que causaran dietas y demás previsibles conceptos que pudieran integrar un Anteproyecto de Presupuestos.

El 23 de noviembre de 1984 la Mesa de la Asamblea aprobó el Presupuesto de la Cámara para 1984, que contenía una enumeración de gastos, que se incorporaron en el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad, en concreto en los Capítulos 1, 2 y 6. Previsiones todas ellas que se efectuaron con criterios de definida moderación y en función de las iniciales experiencias.

Dicho Presupuesto aunque se incorporó al Proyecto de Presupuestos de la Comunidad de Madrid [19], no fue modificado por el Gobierno, lo que permite entender que la Asamblea de Madrid goza de autonomía financiera desde 1984, aunque su presupuesto se incorporase a los Presupuestos Generales de la Comunidad.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid de 1984 será el primero que establece de manera formal la autonomía presupuestaria de la Cámara al especificar en su artículo 30.1.2.º que *«corresponde a la Mesa elaborar el Proyecto de Presupuestos de la Asamblea, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento».*

Posteriormente esta previsión reglamentaria se vio desarrollada en el primer Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea, de 8 de noviembre de 1986, donde se especifica que la Mesa elabora el Proyecto de Presupuestos y lo envía al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, pero sólo a los efectos de su inclusión en el Proyecto de Presupuestos Generales de

[19] *Vid*. S. Montejo Velilla, *El régimen económico del Parlamento y sus trasformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Editorial Tecnos, Madrid, 1990, pp. 365. Este autor en su ponencia dice que la incorporación del presupuesto de una Cámara a los Presupuestos Generales del Estado o de la Comunidad responde al principio de unidad presupuestaria, constitucionalizado en el ámbito estatal en el artículo 134.2.

la Comunidad de Madrid (art. 52.1 del RRI)[20]. Las dotaciones presupuestarias de la Asamblea se libran en firme y anticipadas trimestralmente, a nombre de la Asamblea, y no están sujetas a justificación (art. 52.2 del RRI). Los remanentes de cada ejercicio pueden incorporarse al estado de gastos del ejercicio siguiente si el Pleno de la Cámara lo aprueba a propuesta de la Mesa. Si la Asamblea necesita suplemento de crédito o créditos extraordinarios a ella corresponde aprobarlos, pero su acuerdo debe trasladarse al Consejo de Gobierno para la elaboración, en su caso, del correspondiente Proyecto de Ley. También es competencia de la Mesa acordar las trasferencias y redistribución de créditos dentro de los límites del presupuesto de la Cámara.

El proceso de aprobación del gasto y ordenación de pagos estaba regulado de la siguiente manera: A la Mesa corresponde la aprobación del gasto (arts. 30.1.3 del Reglamento y 43 del RRI), competencia que puede delegar y cuya delegación se presume a favor del Presidente de la Asamblea, del Secretario General y de los Directores de Servicio. Al Presidente de la Asamblea corresponde ordenar los pagos (arts. 31.1 del Reglamento y 54 del RRI). Tanto la aprobación del gasto como la ordenación de los pagos está sometida al procedimiento regulado por el RRI (arts. 56 a 61).

El actual Reglamento de la Asamblea de 30 de enero de 1997 en el Título IV, capítulo séptimo, sección 3.ª, bajo la rúbrica *«Del presupuesto»,* artículos 89 a 95, regula lo relativo al Presupuesto de la Cámara. Estableciendo que la Asamblea de Madrid, sin perjuicio de las especialidades derivadas de su autonomía administrativa, se someterá al régimen presupuestario previsto en la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Este Reglamento (en el art. 90.1) a continuación, define al Presupuesto de la Asamblea como «la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, se puedan reconocer y de los derechos que se prevean liquidar por la Cámara durante el correspondiente ejercicio económico».

---

[20] La Ley 12/1986, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de 1987, establecía el siguiente programa para la Asamblea:

Código	
	Presupuesto
01	Comunidad de Madrid
	Sección
01	Asamblea
	Programa
001	Asamblea
	Responsable
	Presidente
	Grupo de funciones
1	Servicio de carácter general
	Función
1.1	Alta Dirección de la Comunidad y su Gobierno
	Subfunción
11.1	Alta Dirección de la Comunidad

La elaboración y aprobación del Proyecto de Presupuestos corresponde a la Mesa y se integrará como Sección independiente en el correspondiente Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad (art. 90.2 del Reglamento) [21].

Las dotaciones del Presupuesto de la Asamblea se librarán en firme, a nombre de la misma y semestralmente, de forma que el primer libramiento se realizará en la primera semana del ejercicio y el segundo en la primera semana del segundo semestre del mismo.

La Asamblea contará con tesorería propia. Los ingresos derivados de la actividad de la Asamblea quedarán afectados al cumplimiento de las obligaciones de la correspondiente Sección presupuestaria.

La autorización, ordenación y disposición de los gastos con cargo al presupuesto de la Asamblea corresponde a la Mesa. Al Presidente le corresponde el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta de la ordenación de los pagos con cargo al Presupuesto de la Cámara, así como el compromiso de ingresos, el reconocimiento de derechos económico y la ordenación de ingresos a favor del Presupuesto de la Asamblea (art. 93 del Reglamento).

El Presupuesto de la Asamblea de cada ejercicio se liquidará, en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el 31 de diciembre del año natural correspondiente. La liquidación del Presupuesto se aprobará por la Mesa a propuesta de la Secretaría General. Practicada la liquidación

---

[21] El artículo 1 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el 2003 establece que «*Los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el ejercicio económico del año 2003, están integrados por:*

a) *El Presupuesto de la Asamblea de Madrid.*
b) *El Presupuesto de la Cámara de Cuentas.*
c) *El Presupuesto de la Administración de la Comunidad de Madrid.*
d) *El Presupuesto de los Organismos Autónomos Administrativos.*
e) *El Presupuesto de los Organismos Autónomos Mercantiles.*
f) *El Presupuesto de los Entes Públicos a que se refiere el artículo 6 de la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.*
g) *El Presupuesto de las Empresas Públicas con forma de Entidad de Derecho Público.*
h) *El Presupuesto de las Empresas Públicas con forma de Sociedad Mercantil.*
i) *El Presupuesto del Ente Público Radio Televisión Madrid.*
j) *Los Presupuestos de los restantes Entes Públicos.*

Añadiéndose:
ANEXO I:

ADSCRIPCIÓN DE PROGRAMAS POR SECCIONES

01 ASAMBLEA	
010	Actividad Legislativa
011	Defensa del Menor
02 CÁMARA DE CUENTAS	
020	Cámara de Cuentas
03 PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD	
030	Asesoramiento al Presidente

del Presupuesto, la Mesa elevará al Pleno un informe sobre su cumplimiento. Los remanentes del ejercicio, considerados como recurso propios, serán incorporados por la Mesa, a propuesta de la Secretaría General, al Presupuesto de la Asamblea del ejercicio siguiente (art. 94 del Reglamento).

La Cuenta de la Asamblea reflejará la liquidación del Presupuesto de la Asamblea y los resultados, la situación de la tesorería y de sus anticipos, del endeudamiento de la Cámara y de las operaciones extrapresupuestarias. La Cuenta de la Asamblea se elaborará por la Secretaría General para su incorporación por la Mesa, a propuesta de aquélla a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid (art. 95 del Reglamento).

La ejecución, gestión y control presupuestario de la Asamblea, corresponde primordialmente a la Mesa de la Cámara, de conformidad con el procedimiento que se especifica en el actual Reglamento de Régimen Interior de la Cámara, de 3 de diciembre de 2001, artículos 89 a 97, en donde juega un papel muy importante la Intervención como control interno de los mismos. Procedimiento este que no varía sustancialmente de lo dicho con anterioridad.

III. CONCLUSIÓN

Una vez contado el nacimiento y posterior evolución de la organización autónoma de la Asamblea de Madrid, a lo largo de su trayectoria de veinte años, estamos en condiciones de realizar una somera valoración de la misma.

Podemos decir que la Asamblea de Madrid como Administración parlamentaria está perfectamente consolidada, en lo que a su autonomía normativa, de personal y financiera se refiere.

La Administración de la Asamblea de Madrid, a lo largo de estos años, se ha convertido en material y formalmente independiente de las Administraciones de los demás poderes del Estado y especialmente del Gobierno de la Comunidad, quedando sometida al gobierno de sus órganos rectores: el Presidente y la Mesa, identificándose con lo que se conoce como su órgano técnico o ejecutor, la Secretaría General.

Esta autonomía ha encontrado su consagración oficial en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, que no se ha limitado a disciplinar todo lo que se refiere a la constitución y a la forma de ejercicio de la actividad política y legislativa de la Cámara, sino que ha extendido, con diversas peculiaridades, su ordenamiento al ámbito interno administrativo, completado a su vez por otras normas de carácter administrativo, como el Estatuto del Personal, el Reglamento de Régimen Interior y los demás Acuerdos de la Mesa de esta Cámara que se dicten al respecto.

Como consecuencia de estas prerrogativas la Asamblea ha organizado sus propios servicios como mejor ha considerado, con la más amplia libertad en la elección de sus propios servidores y en la determinación de su Estatuto jurídico. Porque su finalidad es la de ser una Administración instrumental al servicio de la primordial función de la Cámara, la parlamentaria.

No hay que olvidar, sin embargo, que esta Administración interna, reducida en sus dimensiones y que ha dotado a la Cámara de total autoridad sobre su aparato burocrático, así como sobre su personal, está escasamente proyectada al exterior y, aunque en el ejercicio de sus funciones dicta actos materialmente administrativos, no está sometida *ope legis* al Derecho administrativo, ni es una Administración que tiene como la Administración General o de la Comunidad, el fin de prestar servicios a los ciudadanos, sino que se ha creado exclusivamente para servir de apoyo al órgano de quien depende.

Cabe, pues, definir la organización autónoma de la Asamblea de Madrid como «el conjunto de facultades de que se ha dotado a la Cámara para regular y gestionar por sí misma todas las actuaciones que realiza en cumplimiento de sus funciones, sin injerencias de otros órganos del Estado» y que se proyecta concretamente en la autonormatividad, la autonomía de personal y autonomía presupuestaria de la Asamblea.