

Madrid fue una de las CCAA en las que se prorrogaron los presupuestos de 2016. En relación con las medidas de reforma institucional comprometidas en el acuerdo de investidura, el Gobierno aprobó un código ético para los altos cargos y presentó dos proyectos de ley sobre regeneración democrática.

La situación de minoría parlamentaria del Gobierno regional se reflejó en un mayor protagonismo de la iniciativa legislativa de los grupos de la oposición. Se han producido casos de concurrencia de la iniciativa legislativa del Gobierno y de los grupos de la oposición sobre las mismas materias. En un caso, la previa presentación de una proposición de ley llevó a la Asamblea a devolver el proyecto de ley del Gobierno (sobre gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia). En otro caso, se tramitaron las dos iniciativas hasta concluir en la aprobación de dos leyes independientes (sobre identidad y orientación sexual). La Mesa de la Asamblea inadmitió la manifestación del criterio del Gobierno desfavorable respecto de la toma en consideración de media docena de proposiciones de ley, con el argumento de que el incremento del gasto no afectaba al ejercicio en curso.

1.– Actividad político-institucional

El año 2016 terminó sin que se aprobaran los presupuestos en la Comunidad. El Gobierno regional aprobó la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016 (Decreto 140/2016, de 30 de diciembre de 2016). La exposición de motivos del Decreto achaca la ausencia de ley de presupuestos a la tardía formación del Gobierno central, lo que habría impedido conocer con antelación suficiente el techo de gasto, los objetivos de déficit y el límite de endeudamiento fijados para las CCAA. Tampoco se aprobó el presupuesto del Ayuntamiento de la capital, por la falta de acuerdo entre el equipo de gobierno, de Ahora Madrid, y el Grupo Municipal Socialista.

Se registraron importantes cambios dentro de la dirección de los partidos políticos regionales. En febrero, Esperanza Aguirre dimitió como presidenta del Partido Popular de Madrid, siendo sustituida por una gestora presidida por Cristina Cifuentes, hasta la celebración del Congreso regional. De esta forma, coinciden en la misma persona la dirección del partido y del Gobierno regional. En noviembre, fue elegido Ramón Espinar como secretario general de Podemos en Madrid, tras imponerse en las elecciones primarias a Rita Maestre.

El TC estimó el recurso de amparo contra un acuerdo de 2013 del Presidente de la Asamblea de Madrid, por el que se decidió la expulsión de una parlamentaria de la sesión que se estaba celebrando, así como la suspensión temporal de

su condición de diputada en activo por plazo de un mes. La STC 78/2016, de 25 de abril, consideró vulnerado el derecho a la legalidad sancionadora en relación con el derecho al ejercicio de las funciones representativas. Se estimó que la conducta de la recurrente, que llamó “corrupto” al Presidente del Gobierno regional, vinculándolo a una determinada trama delictiva, no podía subsumirse en el tipo infractor definido por el reglamento parlamentario de atentado grave con producción de desórdenes.

Respecto a la composición y organización de los grupos parlamentarios en la Asamblea, fue noticia la destitución como portavoz del Grupo Podemos de José Manuel López, quien fue sustituido por la hasta ese momento portavoz adjunta Lorena Ruiz-Huerta. Asimismo ha recibido una amplia cobertura mediática la destitución de Elena González-Moñux como segunda portavoz adjunta del Grupo Popular tras acusar de maltrato laboral al portavoz del grupo y serle prescrita una baja médica. La ausencia de la diputada podría tener consecuencias en las votaciones en la Asamblea porque habría un empate en el Pleno entre los parlamentarios del Partido Popular y de Ciudadanos y los del Partido Socialista y Podemos. Los medios de comunicación informaban de la existencia de un informe de los Letrados de la Asamblea en el que se señalaba que a los diputados se les reconoce una figura específica de asimilado al alta a la seguridad social y que tienen derecho a una baja por incapacidad, pero que eso no significa que tengan una relación laboral con el Parlamento. Según lo publicado en los medios, el informe concluía que la baja de los diputados no les inhabilita como parlamentarios. Por último, fue significativo el número de renunciaciones de diputados del Grupo Popular. Desde que se inició la legislatura han renunciado 19 diputados, de un total de 48 representantes adscritos a este grupo parlamentario.

Además de las leyes aprobadas, de las que se da cuenta en el siguiente apartado, cabe reseñar algunas iniciativas legislativas presentadas durante 2016. Tienen una destacada trascendencia institucional los dos proyectos de ley sobre regeneración democrática. Se propone una reforma del Estatuto de Autonomía basada en cuatro puntos: reducir el número de diputados de la Asamblea, crear circunscripciones electorales de ámbito inferior a la provincia, suprimir el aforamiento de los diputados de la Asamblea y de los miembros del Consejo de Gobierno y limitar los mandatos del Presidente de la Comunidad. En el nivel legislativo, se promueve la modificación de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, y de la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid. Descolla la propuesta de desbloquear las listas en las elecciones a la Asamblea.

Suscitó una intensa polémica en los medios de comunicación la presentación en diciembre del Proyecto de Ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid, que incluye la imposición de sanciones administrativas. Sobre la misma materia, se había presentado una proposición de ley del Grupo Socialista.

También es relevante que los grupos de la oposición se unieran para rechazar en el Pleno el Proyecto de Ley de gobierno abierto, participación ciudadana y

transparencia presentado por el Gobierno regional al aprobar una enmienda a la totalidad con devolución al Gobierno. El argumento fue que ya existía una ponencia sobre la ley de transparencia.

El mayor protagonismo de los grupos de la oposición en la agenda legislativa se reflejó asimismo en la toma en consideración de proposiciones de ley en materias destacadas. Junto a las citadas proposiciones de ley de transparencia y de protección ante acciones de incitación al odio, puede añadirse la toma en consideración de proposiciones de ley sobre publicidad y comunicación institucional (Ciudadanos), violencia de género (Podemos), gratuidad de libros de texto (Ciudadanos) o derechos de las personas en el proceso final de la vida (Socialistas). En la misma línea, se tomó en consideración la proposición de ley de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.

La Mesa de la Asamblea inadmitió la manifestación del criterio del Gobierno desfavorable respecto de la toma en consideración de media docena de proposiciones de ley. Los ejemplos identificados se refieren en algunos casos a proposiciones presentadas por grupos de la oposición con aparente incidencia en el gasto: la modificación de la ley de racionalización del gasto público o la ley de atención a la salud bucodental. La Mesa rechaza el criterio del Gobierno autonómico argumentando que el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios no afectaría al “ejercicio económico en curso”. La referencia al ejercicio en curso que hace el art. 151.2 del Reglamento de la Asamblea no figura en el art. 126.2 del Reglamento del Congreso.

Continuaron las comparecencias en la comisión de investigación sobre la corrupción política en la Comunidad de Madrid. También prosiguieron los trabajos de la comisión de estudios sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad de Madrid. Se produjeron varios casos de incomparecencia de las personas citadas a la comisión de estudio, registrándose en el diario de sesiones las protestas de los portavoces de los grupos parlamentarios, pero sin que la mesa de la comisión emitiera ninguna resolución, por considerar que no existe obligación de comparecer cuando la citación se realiza a efectos de informe y asesoramiento (art. 211 del Reglamento de la Asamblea).

El debate sobre orientación política general tuvo lugar los días 7 y 8 de septiembre de 2016. Se celebraron debates monográficos en la Asamblea sobre la situación de la sanidad y de la educación en la Comunidad, a petición del grupo parlamentario Socialista.

No hubo cambios en los consejeros del gobierno presidido por Cristina Cifuentes.

2.- Actividad normativa

La actividad legislativa consistió en la aprobación de seis leyes, sin que se haya aprobado la ley de presupuestos ni la de acompañamiento. Durante la X Legislatura se han aprobado ya trece leyes.

En relación con la forma de legislar, cabe destacar que la mitad de las leyes aprobadas tuvo su origen en proposiciones de ley de los grupos parlamentarios de la oposición. Los tres grupos (Ciudadanos, Socialista y Podemos) se unieron para proponer la derogación de la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid y la aprobación de la Ley de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación. Se ha aprobado una ley a través del procedimiento de urgencia (Ley 1/2006).

La primera ley aprobada tuvo un carácter derogatorio de la labor de la anterior legislatura. Se trata de la Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid. Se derogó la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, que permitía construir viviendas unifamiliares en suelos rurales. La disposición transitoria paralizó las licencias que estuvieran presentadas y en tramitación. Tal derogación supuso la extinción, por desaparición sobrevenida de objeto, del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en 2013 por más de cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Socialista (ATC 121/2016, de 7 de junio).

Por su significado político, destacan la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Ambas leyes incluyen numerosos mandatos a los poderes públicos en el ámbito administrativo y en las políticas sanitaria, educativa, laboral y social.

Con menos de cuatro meses de diferencia se aprobaron dos leyes, la primera con origen en una proposición de ley de los grupos de la oposición y centrada en la identidad de género y la segunda impulsada por el Gobierno y que engloba tanto la orientación sexual como la identidad de género. Por ejemplo, la Ley 2/2016 enfatiza la protección de la integridad corporal de los menores intersexuales, mientras la Ley 3/2016 habilita a la Comunidad de Madrid a adoptar medidas de acción positiva por razón de la orientación sexual y la identidad de género.

No obstante, muchas medidas aparecen duplicadas en las dos Leyes. Ambas atribuyen la condición de interesados en el procedimiento administrativo a las organizaciones representativas de los colectivos de personas LGTBI y aquéllas que tengan por objeto la defensa y promoción de derechos humanos. También se establece en ambas la inversión de la carga de la prueba en los casos que presenten inicio de prueba por discriminación. Asimismo se establece un catálogo de infracciones administrativas en materia de vulneración de los derechos de las personas trans e intersexuales, incluyendo la emisión de expresiones vejatorias “en la prestación de servicios públicos, en cualquier medio de comunicación,

en discursos o intervenciones públicas, o en las redes sociales”. En noviembre, la Asamblea tuvo que aprobar una redacción armónica de los arts. 75 de la Ley 3/2016 y 56 de la Ley 2/2016.

Antes de las vacaciones de verano se aprobó la Ley 4/2016, de 22 de julio, de Protección de los Animales de Compañía de la Comunidad de Madrid. Se regulan las obligaciones y prohibiciones que pesan sobre los propietarios de animales de compañía. También la actividad de cría de animales con fines comerciales. La Ley aclara que no es aplicable a los animales utilizados en espectáculos taurinos y con fines experimentales, la fauna silvestre, los animales de producción y los de parques zoológicos.

En la misma fecha se aprobó la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. Debe recordarse que la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, suprimió el Consejo Consultivo y repartió sus atribuciones entre la Comisión Jurídica Asesora (función consultiva) y el Tribunal Administrativo de Contratación Pública (competencias sobre acceso a la información). La nueva Ley modifica la composición, designación y cese de los miembros de este segundo órgano, de forma que sigan siendo funcionarios de carrera, pero no sean propuestos, designados ni nombrados por el Gobierno o sus miembros, sino seleccionados en función de concurso de méritos objetivos en convocatoria pública. La disposición transitoria segunda de la Ley anticipa la creación de un órgano autonómico propio en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Mientras tanto, se indica que la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno integrado en la Administración General del Estado, para lo que se suscribirá el correspondiente convenio de colaboración interadministrativa. También se dispone que, hasta que se cree el citado órgano autonómico, corresponderá al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la instrucción y propuesta de resolución del procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley estatal de transparencia, por las infracciones cometidas por los altos cargos de la Comunidad de Madrid.

La actividad legislativa del 2016 se cerró con la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid. Las profesiones cuyo ejercicio se regula son: Monitor Deportivo, Entrenador Deportivo, Preparador Físico, Director Deportivo y Profesor de Educación Física.

En relación con la ausencia de ley de presupuestos, debe destacarse el Decreto 140/2016, de 30 de diciembre de 2016, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016. La vigencia de la prórroga se establece hasta la publicación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017. El Decreto pretende aclarar posibles dudas sobre la estructura presupuestaria, la determinación de los créditos prorrogados, la vinculación de la disponibilidad de los créditos al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el estado de ingresos y otros aspectos relevantes

de la gestión presupuestaria. Se establece que el personal al servicio del sector público autonómico no experimentará ningún incremento retributivo. No obstante, se prevé que en el caso de que la normativa aprobada por el Estado fije un incremento retributivo, éste se aplicará en el mismo porcentaje a las citadas retribuciones y tendrá el carácter de a cuenta respecto del que se establezca definitivamente en la Ley de Presupuestos Generales para 2017.

Posiblemente la norma reglamentaria más relevante desde una perspectiva institucional sea el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el código ético de los altos cargos de la Administración de la Comunidad de Madrid y de sus entes adscritos. El contenido se presenta como una recopilación de principios previamente aplicables. A los efectos del ámbito de aplicación del código ético, se atribuye la consideración de altos cargos a los definidos en la Ley 14/1995, de 21 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid, y también a los Presidentes, Directores, Gerentes o cargo asimilado en las fundaciones públicas y consorcios participados mayoritariamente por la Comunidad de Madrid, siempre que perciban retribuciones por el desempeño de estos cargos. Como procedimiento de valorar el cumplimiento del código ético, se establece que el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno remitirá un informe de evaluación a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos, la cual lo elevará, si se estima conveniente, al Consejo de Gobierno. El acuerdo concluye estableciendo la obligatoriedad de adhesión expresa de los altos cargos al código en su nombramiento o toma de posesión, así como el sometimiento a él de todos aquellos que tuviesen la condición de alto cargo en el momento de su publicación.

También sobresale el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Las finalidades de las instrucciones es facilitar la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y potestad reglamentaria previsto en la Ley estatal, adaptando los trámites y prescripciones legales a la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad de Madrid.

En el ámbito de la organización administrativa se han aprobado los reglamentos de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo de Madrid (Decreto 1/2016, de 5 de enero), de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (Decreto 5/2016, de 19 de enero) y del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid (Decreto 57/2016, de 7 de junio). Llamamos la atención sobre el segundo de los Decretos mencionados, por cuanto corresponde a la Comisión Jurídica Asesora el ejercicio de la función consultiva encomendada anteriormente al extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Por último, por su incidencia presupuestaria, se puede también mencionar la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2016 (Decreto 41/2016, de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno) y el Programa de

Inversión Regional de la Comunidad de Madrid para el período 2016-2019 (Decreto 75/2016, de 12 de julio).

3.- Relaciones de colaboración y conflictividad

No ha habido nuevos decretos de traspaso. Los convenios bilaterales de colaboración con la Administración del Estado tienen objetos muy variados, siendo frecuentes los relacionados con los centros docentes militares, las prácticas universitarias en juzgados y tribunales o el uso de aplicaciones informáticas.

Merecen una referencia individual el convenio por el que se adscribe una unidad de cooperación del Cuerpo Nacional de Policía a la Comunidad de Madrid (publicado mediante Resolución de 7 de abril de 2016, BOE de 27 de abril de 2016). La unidad que se adscribe tiene como finalidad realizar tarea de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicas, la protección y escolta de las autoridades autonómicas y la prestación de los servicios policiales necesarios para la inspección y el control del juego en el ámbito autonómico. También tiene interés el Convenio con el Instituto Cervantes para establecer las bases de colaboración en la preparación de las pruebas para el acceso a la nacionalidad española (Resolución de 29 de julio de 2016, BOE de 20 de agosto de 2016).

Las Cortes Generales recibieron la comunicación del convenio de cooperación entre las Comunidades de Madrid y de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.

El TC no ha resuelto en 2016 conflictos de competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid. No obstante, se han dictado dos sentencias en las que se ha revisado la constitucionalidad de sendas leyes de la Asamblea de Madrid.

La noticia más destacada es la resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la disposición adicional de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid. La STC 170/2016, de 6 de octubre, ha declarado la constitucionalidad del precepto legal autonómico que establece un límite de tres alturas a los edificios de nueva construcción.

Por el contrario, la STC 164/2016, de 3 de octubre, dictada a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad, declaró la nulidad de la disposición adicional primera de la Ley de la de acompañamiento a los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2010, por contradecir la legislación básica estatal. El objeto del conflicto era la reducción salarial para el personal laboral no directivo de las sociedades mercantiles públicas.

Por último, debemos dejar constancia de que el ATC 167/2016, de 4 de octubre inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad en la que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid señalaba la posible contradicción entre el apartado d) del art. 100.3 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, y el art. 277 de la Ley de contratos del sector público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. La norma

autonómica contemplaba el arrendamiento como forma de gestión indirecta de los servicios públicos locales, modalidad que no se incluye en la legislación básica del Estado. Aplicando la nueva doctrina sobre el principio de prevalencia (STC 102/2016), el TC consideró que el órgano judicial podía inaplicar directamente la norma autonómica, por tratarse de un supuesto de inconstitucionalidad indirecta y sobrevenida.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid inició negociaciones en abril para resolver las discrepancias manifestadas en relación con varios preceptos de la Ley de Madrid 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOE 25/04/2016). El conflicto afecta a la situación del personal laboral propio de varias empresas públicas creadas para externalizar la gestión de varios hospitales y que posteriormente fueron extinguidas. Se alcanzó en septiembre un acuerdo parcial respecto a la interpretación del art. 6.5 (BOE 20/09/2016). Por el contrario, el Presidente del Gobierno interpuso en septiembre recurso de inconstitucionalidad contra el art. 27 y los apartados 3 y 4 de la Disposición Final Primera de la Ley 9/2015.

La Comisión Bilateral también inició en julio negociaciones en relación con los arts. 7 (documentación administrativa) y 48 (inversión de la carga de la prueba) de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid (BOE 26/07/2016).