

Las claves institucionales de la Comunidad de Madrid en 2017, un año marcado por la investigación de casos de corrupción, han sido el mantenimiento del pacto de investidura pero con tensiones entre el Partido Popular y Ciudadanos, los problemas de ambos partidos para mantener la mayoría ante cualquier contingencia que afecte a alguno de sus diputados, la parálisis de las iniciativas de reforma política, la situación de minoría del Gobierno en la Asamblea y la primera reestructuración del Gobierno regional. En relación con la actividad normativa, es destacable la no presentación del proyecto de ley de acompañamiento a los presupuestos y que las principales leyes aprobadas están relacionadas con la política social.

1.- Actividad político-institucional

La política autonómica ha estado condicionada por las investigaciones judiciales sobre la corrupción. La operación Lezo, en la que se investigan irregularidades en la empresa pública de aguas Canal de Isabel II. La investigación supuso el ingreso en prisión provisional del antiguo Presidente, Ignacio González. Esperanza Aguirre dimitió de su cargo de concejal. También dimitió el Presidente de la Cámara de Cuentas, tras ser citado por el juez instructor.

Acerca de la organización de los partidos políticos, puede destacarse que Cristina Cifuentes ganó en marzo las elecciones a la presidencia del PP de Madrid y que José Manuel Franco se convirtió en nuevo secretario general del PSOE-M tras ganar en septiembre las primarias.

El Gobierno del Partido Popular tuvo el apoyo de Ciudadanos para aprobar las dos leyes de presupuestos. Los presupuestos de 2017 se aprobaron en el mes de mayo (Ley 6/2017, de 11 de mayo). Mientras, los presupuestos de 2018 se publicaron antes de terminar el año (Ley 12/2017, de 26 de diciembre). Ambos partidos votaron en contra de la moción de censura presentada por Podemos, en la que se proponía como candidata a Lorena Ruiz-Huerta. El PSOE se abstuvo. La sesión se celebró el 8 de junio, la semana previa al debate en el Congreso de los Diputados de la moción de censura presentada por el mismo partido político.

Sin embargo, hubo desencuentros públicos entre el Gobierno y Ciudadanos, que hicieron que no se celebraran reuniones de seguimiento del acuerdo de investidura. La Presidenta Cristina Cifuentes decidió no asistir a la reunión de junio. Al encontrarse con que no estaba la Presidenta en la reunión, sino los consejeros de Presidencia y de Medio Ambiente, el líder de Ciudadanos Ignacio Aguado y el diputado de este mismo partido César Zafra abandonaron el

encuentro. La última reunión en la que se evaluó el grado de cumplimiento del acuerdo tuvo lugar en diciembre de 2016.

No se obtuvo la mayoría absoluta requerida para aprobar la proposición de Ley por la que se reformaba el artículo 16 del Reglamento de la Asamblea a los efectos de incorporar el voto telemático, en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave del diputado. La iniciativa había sido presentada por el Grupo Popular. Fue polémica la elección del procedimiento de tramitación en lectura única. El contexto era la existencia de un riesgo de empate en las votaciones entre los partidos que han suscrito el acuerdo de investidura y la oposición. Debe recordarse que la diferencia de ambos bloques es de solo un voto. Esta mayoría estaba además amenazada de manera concreta por la situación prolongada de baja médica de una diputada popular, tras acusar de maltrato laboral al portavoz del Grupo. Los Grupos Socialista y Podemos se abstuvieron, lo que supuso el rechazo de la iniciativa, argumentando que estaban a favor del voto telemático, pero que esta medida debería incluirse en una reforma general del Reglamento. Finalmente, la diputada popular que estaba de baja participó en la votación de los presupuestos y renunció a su escaño en el mes de septiembre.

No ha habido movimientos en la tramitación parlamentaria de los dos proyectos de ley sobre regeneración democrática presentados el año anterior, que permanecen en letargo en la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado. Uno de los contenidos de los proyectos congelados es la reforma del sistema electoral. Un dato conectado con el debate sobre las normas electorales es que la última diputada que ha entrado en la Asamblea por el Grupo Popular fue en el puesto 75 de la lista electoral, lo que pone de manifiesto la despersonalización de la representación que implica un sistema electoral de circunscripción única en la que se eligen 129 diputados. En 2017 renunciaron 8 diputados, 6 de los cuales pertenecían al Grupo Popular. Desde que se inició la legislatura han causado baja 27 diputados, 20 del Grupo Popular, 3 de Ciudadanos, 2 del Grupo Socialista y 2 de Podemos.

Ante la ausencia de avances de las reformas de alcance general, el Grupo de Ciudadanos presentó iniciativas puntuales. No consiguió superar el examen de la toma en consideración la proposición de ley para el establecimiento de la incompatibilidad de la condición de Diputado de la Asamblea de Madrid con el cargo de Alcalde o Concejal. Mientras, las proposiciones de ley para la limitación de los mandatos de la Presidencia de la Comunidad de Madrid y de protección de los funcionarios denunciadores de corrupción fueron tomadas en consideración, pero permanecen estancadas en el trámite de enmiendas.

La situación de minoría parlamentaria del Gobierno se reflejó en la tramitación de las proposiciones de ley de los grupos de la oposición. En primer lugar, Mesa de la Asamblea ha inadmitido la manifestación del criterio del Gobierno desfavorable a la toma en consideración de varias proposiciones de ley. Por ejemplo, las proposiciones de modificación de la Ley de la Cámara de Cuentas y de aprobación de una Ley Reguladora de los puntos de encuentro familiar. La Mesa rechaza el criterio del Gobierno autonómico con el argumento de que el aumento de los créditos o la disminución de los ingresos presupuestarios no afectan al “ejercicio económico en curso”. La referencia al ejercicio en curso

que hace el artículo 151.2 del Reglamento de la Asamblea no figura en el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso. Un caso especial ha sido la proposición de Ley de participación y servicios educativos, donde la primera decisión de la Mesa por la que se inadmitía el criterio desfavorable del Gobierno fue seguida de un acuerdo del Consejo de Gobierno reiterando su discrepancia con la tramitación de la proposición y una segunda decisión de la Mesa, en virtud del artículo 151.4 del Reglamento, por la que se acordó la interrupción de la tramitación de la iniciativa y su archivo.

Una vez superado el escollo del criterio desfavorable del Gobierno, las iniciativas legislativas sobre la Cámara de Cuentas o los puntos de encuentro familiar también pasaron la votación de toma en consideración con el voto en contra del Grupo Popular. Fue el caso también de otras iniciativas que no habían sido objeto del veto presupuestario del Gobierno, como la proposición de Ley de Protección Integral de los Funcionarios Denunciantes de Corrupción de la Comunidad de Madrid.

La manifestación más extrema en el procedimiento legislativo de la situación de minoría del Grupo Popular es la aprobación de leyes con el voto en contra de este grupo, como ha sucedido con la Ley de creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

Los grupos Socialista, Podemos y Ciudadanos también unieron sus votos en la Mesa de la Asamblea para acordar la prórroga de los trabajos de la comisión de investigación de corrupción un año más, hasta diciembre de 2018, con la oposición del PP. La Presidenta Cifuentes declaró que su partido se plantea abandonar la comisión, constituida en octubre de 2015.

En relación con la actividad de la Asamblea, queremos dejar registro –de manera más telegráfica– de otros datos. La Asamblea aprobó 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. Se rechazó la toma en consideración de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular sobre el derecho a la vivienda. El Gobierno y el Grupo Socialista retiraron en febrero el proyecto y la proposición de Ley que habían presentado simultáneamente en diciembre de 2016 para multar las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid. La parálisis aqueja a la Proposición de Ley de Transparencia, de Acceso a la Información Pública y de Participación de la Comunidad de Madrid, sin novedades desde que se nombrara a los miembros de la ponencia en septiembre de 2016.

Prosiguieron los trabajos de la comisión de estudios sobre la auditoría del endeudamiento y la gestión pública de la Comunidad de Madrid. Se celebró el 11 de mayo un debate monográfico en el Pleno sobre la situación del Canal de Isabel II, a petición del Grupo Parlamentario Socialista. El debate sobre orientación política general tuvo lugar los días 21 y 22 de septiembre de 2017.

En septiembre se produjo la primera reestructuración del Gobierno de esta legislatura. La Presidenta relevó a dos consejeros: el de Sanidad, que había sido reprobado por la Asamblea, y el de Medio Ambiente, Administración Local y

Ordenación del Territorio. El consejero de Sanidad cesado fue nombrado posteriormente director de la Fundación para el Conocimiento Madri+d, mientras que el ex consejero de Medio Ambiente fue designado Senador. Les sustituyeron Enrique Ruiz Escudero y el anterior titular de Transportes, Pedro Rollán, respectivamente. La cartera de Transportes fue ocupada por la diputada Rosalía Gonzalo, hasta entonces secretaria primera de Mesa de la Asamblea. Se creó una Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, dirigida por Jaime de los Santos. La anterior Consejería de Educación, Juventud y Deportes pasó a denominarse de Educación e Investigación. El nuevo Gobierno regional está compuesto por tres mujeres y seis hombres.

2.- Actividad normativa

La Asamblea aprobó doce leyes, incluyendo las dos de presupuestos y las cuatro de creación de colegios profesionales (terapeutas ocupacionales, dietistas-nutricionistas, ambientólogos y criminólogos). Las leyes de presupuestos no han estado acompañadas por la habitual ley de medidas fiscales y administrativas.

La política social es el hilo conductor de la mayoría de las leyes aprobadas este año. Destaca la Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid. Se garantiza la gratuidad de los libros de texto y el material curricular para los alumnos que cursen las enseñanzas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica. Se opta por un sistema de préstamos frente al de ayudas económicas directas. La propiedad de los libros corresponde a la Administración educativa, que los pone a disposición de los centros docentes para su uso gratuito por el alumnado. Pueden entrar en el programa todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos. En cuanto al calendario de implantación, se prevé que durante el curso 2017-2018 se adopten todas las medidas normativas y organizativas necesarias y que se produzca la efectiva aplicación del sistema de préstamo a partir del curso 2018-2019.

Esta Ley ha sido tempranamente modificada por la Ley 10/2017, de 31 de octubre. Podría inducir a confusión la exposición de motivos, donde se declara que el objetivo es corregir las “inconsistencias que dificultan su interpretación”. Sin embargo, no se trata de una simple modificación técnica. Hay cambios sustanciales, como el reforzamiento de la voluntariedad del sistema. Si la redacción original establecía que todos los alumnos participaran de forma automática en el sistema de préstamo, salvo renuncia expresa por parte de los representantes legales, la reforma dispone que los representantes legales de los alumnos deban manifestar expresamente su voluntad de participar en el sistema. También se suprimen algunos compromisos que se habían incluido en la ley, como la ampliación de la gratuidad de los libros de texto y materiales curriculares a otras etapas no obligatorias.

También ha tenido resonancia pública la Ley 4/2017, de 9 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas en el Proceso de Morir. La Ley define que

son personas en el proceso de morir aquellas que se encuentran en una situación terminal o de agonía como consecuencia de enfermedad o accidente. El Título I establece un catálogo de derechos: a la información asistencial, a la toma de decisiones y a formular instrucciones previas y a recibir cuidados paliativos integrales. Asimismo, se fija un orden de prelación de las personas llamadas a representar a los pacientes en situación de incapacidad. La Ley también contiene los deberes de los profesionales que atienden a los pacientes, las garantías que deberán proveer las instituciones sanitarias y el régimen sancionador.

En relación con la política sanitaria se ha dictado también la Ley 11/2017, de 22 de diciembre, de Buen Gobierno y Profesionalización de la Gestión de los Centros y Organizaciones Sanitarias del Servicio Madrileño de Salud. El objeto de la Ley es la creación y el funcionamiento de los órganos del Servicio Madrileño de Salud.

La Ley 9/2017, de 3 de julio, reúne diversas medidas en materia de vivienda protegida. El objeto que da nombre a la Ley es el establecimiento de un mecanismo de naturaleza no tributaria compensatorio de la repercusión obligatoria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los arrendatarios de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. La Ley obliga a este organismo a reducir la renta de las viviendas que alquila “por importe equivalente al cien por 100 de la cuantía repercutida en concepto de cuota líquida del Impuesto de Bienes Inmuebles, así como de la parte proporcional de la cuota del Impuesto sobre el Valor Añadido en los casos en que el Impuesto de Bienes Inmuebles forme parte de la base imponible del mismo”. La Ley también suprime de la tipología de vivienda protegida la modalidad de arrendamiento con opción a compra y establece garantías legales para los arrendatarios de vivienda protegida en caso de enajenación.

Mediante la Ley 8/2017, de 27 de junio, se rescita el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, que había quedado extinguido en 2010 por motivos de racionalización del gasto público.

En relación con la forma de legislar, se mantiene el protagonismo de las proposiciones de ley de los grupos parlamentarios de la oposición, que están en el origen de las Leyes 4/2017, 7/2017 y 8/2017. Se han aprobado dos leyes a través del procedimiento de urgencia (Leyes 8/2017 y 9/2017) y una a través del procedimiento de lectura única (Ley 10/2017).

En cuanto a la actividad reglamentaria, sobresale el Decreto 69/2017, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno, de impulso y generalización del uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública de la Comunidad de Madrid. La disposición final primera de este Decreto modifica varios artículos del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (Decreto 49/2003, de 3 de abril).

También tiene interés el Decreto 140/2017, de 21 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂) en la Comunidad de Madrid. El protocolo regional es complementario a los que aprueban los Ayuntamientos.

Por último, por su incidencia presupuestaria, se puede también mencionar el Acuerdo de 4 de julio de 2017, del Consejo de Gobierno, sobre incremento retributivo del personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid en el ejercicio 2017 y la Oferta de Empleo Público para el año 2017 (Decreto 144/2017, de 12 de diciembre y Decreto 50/2017, de 25 de abril, para el personal docente).

Puede destacarse la Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno 2386/2017, de 25 de julio, por la que se crea la Sede Judicial Electrónica correspondiente al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. También merece ser mencionada la Orden 1311/2017, de 3 de agosto, del Consejero de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueba la carta de Derechos Sociales de la Comunidad de Madrid. La norma se presenta como un paso previo a la elaboración de las cartas de servicios, en las que se difunden los compromisos de calidad que asume la Consejería.

3.– Relaciones de colaboración y conflicto

No ha habido nuevos decretos de traspaso. No están publicados en la página web de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales los convenios bilaterales de colaboración firmados en 2017 con la Administración del Estado.

No se registraron convenios con otras Comunidades Autónomas.

En el capítulo de relaciones de colaboración con los entes locales, la decisión más relevante es la Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno 3832/2017, de 26 de diciembre, por la que declara la voluntad de la Administración Autonómica de no prorrogar los convenios actualmente vigentes suscritos con los Ayuntamientos para la implantación del proyecto de seguridad de la Comunidad de Madrid.

La STC 20/2017, de 2 de febrero, ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con los distintos apartados del artículo 27 de la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid. La norma recurrida regulaba la integración en la condición de personal estatutario del Sistema nacional de salud del personal de la empresa pública Hospital de Fuenlabrada, de la fundación Hospital Alcorcón y de la empresa pública Unidad Central de Radiodiagnóstico. La materia es función pública y la controversia puede calificarse como una inconstitucionalidad mediata o indirecta en la que la norma autonómica no vulnera directamente la Constitución, sino que lo hace de manera secundaria o derivada, por infringir la Ley del estatuto básico del empleado público (LEEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y la Ley 55/2003, de 16 diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de servicios de salud.

La Sentencia ha declarado la nulidad únicamente de dos aspectos de la integración. En primer lugar, el apartado 2 del artículo 27, que extendía la situación

de “Servicio en otras Administraciones públicas” al personal de los hospitales citados que obtuviera un nombramiento de personal estatutario. La Sentencia considera que se está modificando los contornos de dicha situación administrativa, tal como ha sido definida en la LEEP, ya que únicamente se refiere a los funcionarios de carrera que, en virtud de los procesos de transferencias o por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, obtengan destino en una Administración pública distinta de la de origen. También se declara nulo el apartado 3, en cuanto permitía al personal laboral fijo de estos centros participar en todos los procesos de promoción interna y de movilidad voluntaria, que se convoquen por el Servicio Madrileño de Salud, en las mismas condiciones que el personal estatutario.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid llegó a un acuerdo sobre los artículos 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. Las dos Administraciones entienden que la expedición de la documentación a que se refiere el artículo 7 de la Ley debe entenderse exclusivamente a los efectos de la propia Ley y en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, sin que afecte a la identidad jurídica del interesado en tanto no se produzca la rectificación de la inscripción registral regulada en la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la inscripción registral de la mención relativa al sexo de las personas. Ambas partes consideran que las reglas procesales contenidas en el artículo 48 de la Ley son las establecidas por la legislación procesal estatal, por lo que debe entenderse que su interpretación y aplicación se realizará en cualquier caso de conformidad con la legislación procesal estatal.