

Las estadísticas oficiales registran que 19.515 personas fallecieron por coronavirus en la Comunidad de Madrid en 2020. La declaración de luto oficial en la Comunidad (Decreto 12/2020, de 28 de marzo) y las resoluciones institucionales (Declaración institucional de la Asamblea 5/2020, de 23 de abril) subrayan la gravedad de la crisis, que ha condicionado todos los aspectos analizados en la crónica. En relación con el sistema institucional, puede destacarse la suspensión de la actividad parlamentaria en un primer momento y posteriormente un nuevo escenario caracterizado por el uso de medios telemáticos y por las limitaciones a la asistencia de los diputados a las sesiones, además de la creación de una comisión de investigación sobre la situación en las residencias de personas mayores.

Al lado de la crisis sanitaria, la crónica refleja la rivalidad entre el gobierno central y el autonómico, que pretenden representar dos direcciones políticas contrapuestas. Desde la perspectiva interna, la fragmentación en seis grupos políticos se ordena en dos polos contrapuestos, con frecuentes conflictos entre los tres partidos que apoyan al gobierno y los otros tres grupos de la oposición, que incluyen acusaciones cruzadas de falta de respeto a las reglas democráticas. Conflictividad interna y frente al gobierno central que va unida a la personalización de la discusión política en torno a la figura de la presidenta de la Comunidad. Al mismo tiempo, se aprecia la dificultad para aprobar iniciativas legislativas y por segundo año consecutivo se ha producido la prórroga presupuestaria. En resumen, observamos un sistema político muy alejado de la capacidad de conciliación que se necesita para acometer reformas.

1.- Actividad político-institucional

Presidencia de la Comunidad

Se ha mantenido la mayoría que apoyó la investidura de Isabel Díaz Ayuso: 68 diputados de los grupos parlamentarios Popular, de Ciudadanos y Vox en Madrid. No hubo crisis de gobierno, a pesar de las turbulencias en el gobierno de coalición. La presidenta reconoció en junio que sopesó convocar elecciones anticipadas ante la amenaza de moción de censura por parte de la oposición. El portavoz del grupo Socialista, Ángel Gabilondo, ha pospuesto en varias ocasiones la presentación de una moción de censura.

Gobierno

Dimitió Alberto Reyero como consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad. Reyero, de Ciudadanos, mantuvo un enfrentamiento con el consejero de Sanidad, del Partido Popular, por la gestión de la pandemia en las residencias de mayores. En la carta de despedida, Reyero señalaba que «la unidad entre las instituciones es el camino más acertado para vencer al virus», justo en un momento de pugna entre los gobiernos nacional y autonómico sobre la estrategia frente a la segunda ola de la pandemia. Fue sustituido por Javier Luengo, que hasta entonces era su viceconsejero.

La crisis sanitaria obligó a modificar la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y del Servicio Madrileño de Salud (Decreto 35/2020, de 13 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid).

El gobierno autonómico no presentó el proyecto de ley presupuestaria y se prorrogaron los presupuestos de la Comunidad de 2019 también para el año 2021. Se repite lo que sucedió en 2020, por lo que 2021 comienza con las cuentas que dejó Ángel Garrido en 2019. El Decreto 122/2020, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos. La diferencia con lo que sucedió con los presupuestos de 2020 radica en que este año sí se han aprobado los presupuestos generales del Estado. El año pasado, el gobierno regional argumentó que no podía presentar las cuentas autonómicas para 2020 porque desconocía los ingresos de la Comunidad, debido a la ausencia de presupuestos generales del Estado. Mientras, los presupuestos de 2021 no fueron presentados en plazo a pesar de que los presupuestos estatales fueron aprobados por las Cortes Generales (Ley 11/2020, de 30 de diciembre).

El consejo de gobierno ha presentado cuatro proyectos de ley a lo largo del año.

- Proyecto de Ley de iniciativa legislativa de la Asamblea de Madrid ante el Congreso de los Diputados mediante Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial. Se propone suprimir la intervención de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en la propuesta de nombramientos de los magistrados de la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia. El motivo que se esgrime en la exposición de motivos es la imparcialidad de los magistrados que tengan que juzgar los eventuales procesos en los que sean parte parlamentarios autonómicos.

- Proyecto de Ley de reconocimiento de la universidad privada “Universidad Internacional de la Empresa”

- Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la introducción del Decreto-ley (Introducción del apartado 4 en el art. 15 y mo-

dificación parcial del art. 40.2 con la finalidad de introducir el decreto ley junto con los decretos legislativos y reglamentos aprobados por el Gobierno)

– Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

Asamblea

La Mesa suspendió la actividad parlamentaria entre el 13 de marzo y el 11 de abril. Entonces la Mesa acordó una reanudación gradual de la actividad de control parlamentario circunscrita a los asuntos vinculados a la crisis sanitaria (acuerdo que fue posteriormente prorrogado el 27 de abril, el 9 de mayo, el 23 de mayo y el 7 de junio). Este periodo de actividad parlamentaria limitada se prolongó hasta el 21 de junio. Durante este tiempo, la oposición preguntó de forma recurrente sobre el apartamento en una cadena hotelera que ocupó la presidenta durante el estado de alarma.

La Mesa acordó, en sesión celebrada el día 9 de junio, reactivar los trabajos parlamentarios a partir del 21 de junio. Se acordó levantar la suspensión de formalización de iniciativas que no versaran sobre la crisis del Covid-19, si bien se dispuso que no se procedería a su tramitación hasta que concluyera el estado de alarma (21 de junio). De forma complementaria, se adoptaron una serie de limitaciones respecto del aforo en los plenos y las comisiones.

La Mesa, en sesión celebrada el día 13 de julio de 2020, a solicitud del Viceconsejero de Presidencia y Transformación Digital, acordó excepcionalmente y ante el volumen de iniciativas, ampliar el plazo previsto en los art. 195 y 197 para responder a las preguntas de respuesta oral en pleno y en comisión que han sido transformadas en preguntas de respuesta escrita al finalizar el periodo de sesiones, hasta el día 30 de septiembre.

La experiencia en la celebración de forma telemática de las sesiones de los órganos parlamentarios fue limitada (más amplia en el caso de los órganos de dirección). La sesión telemática del Pleno de 23 de abril fue suspendida por el presidente de la Asamblea por problemas técnicos. Solo se pudo leer y aprobar por asentimiento una Declaración Institucional con ocasión de la pandemia provocada por el Covid-19. Durante la respuesta de la presidenta Ayuso a la primera pregunta oral se interrumpió la conexión y el presidente de la Asamblea comunicó que la sesión se reanudaría de manera presencial al día siguiente con la asistencia de 30 diputados.

La primera sesión convocada después de la suspensión fue la de la Comisión de Sanidad de 14 de abril, celebrada de forma telemática y donde compareció el consejero de sanidad para dar cuenta de su gestión en la crisis sanitaria. Hasta el 27 de abril se celebraron otras tres sesiones de comisión de forma telemática. A partir de esa fecha, la Mesa acordó que las sesiones de las comisiones se celebrarían de forma presencial, pero limitando la asistencia a un diputado por cada grupo parlamentario (Acuerdo de 25 de abril de 2020).

Las restricciones de aforo acordadas por la Mesa el 9 de junio plantearían en octubre un nuevo problema. Se autorizaba una asistencia de setenta diputados (del total de 132). Se establecía una distribución proporcional “en atención al criterio tradicionalmente seguido del resto mayor”: Grupo Parlamentario Socialista: veinte diputados; Grupo Parlamentario Popular: dieciséis diputados; Grupo Parlamentario de Ciudadanos: catorce diputados; Grupo Parlamentario Más Madrid: diez diputados; Grupo Parlamentario Vox en Madrid: seis diputados; Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie: cuatro diputados.

El 1 de octubre se planteó un conflicto con ocasión de la votación de la Ley del suelo. En una primera votación, los diputados de Unidas Podemos y Más Madrid salieron del pleno para intentar forzar que se anulara la votación por no alcanzarse el quorum de la mitad de los parlamentarios, calculado respecto al total de los mismos. Para la deliberación y adopción de acuerdos, el quorum estos meses es de 67 diputados. Pero durante la votación solo 55 de ellos se encontraban en el interior de la cámara. Así, la votación quedó 36 votos a favor y 19 en contra. El presidente de la Asamblea dio por aprobada la ley. Pero unas horas más tarde, cuando había quorum en el pleno, modificó el orden del día y procedió a repetir la votación. Todos los diputados de la oposición abandonaron el pleno. En la segunda votación solo votaron 35 diputados, todos a favor de la aprobación de la ley. El presidente de la Asamblea dio por aprobada la ley al entender que los grupos de la oposición habían actuado de forma fraudulenta para que no hubiera quorum.

La Mesa, en sesión celebrada el día 6 de octubre y de acuerdo con la Junta de Portavoces, dictó una resolución interpretativa sobre el procedimiento de votación en directo y no presencial durante la situación de emergencia. El procedimiento adoptado se basa en que votan de forma sucesiva dos grupos de parlamentarios: los que asisten al debate y la votación de la sesión plenaria y los que acuden exclusivamente al acto de votación. El acuerdo señala además favorece el ejercicio del voto telemático en situación de pandemia. Se señala que mientras duren las medidas de distancia social “se entenderá que cualesquiera circunstancias que impidan el desempeño de la función parlamentaria serán consideradas, excepcionalmente y presupuesta la situación de pandemia, como supuesto de enfermedad grave, a los efectos de lo dispuesto por el art. 16.3 del Reglamento de la Asamblea”.

Se ha producido un cambio en los parlamentarios del Grupo Popular que integran la Mesa, como consecuencia de la designación de Paloma Adrados como senadora autonómica. La senadora ocupaba el cargo de vicepresidenta primera de la Asamblea. Ha sido sustituida por Jorge Rodrigo, hasta entonces secretario primero, y el puesto de este último en la Mesa ha sido ocupado por Alicia Sánchez-Camacho.

La portavoz del grupo Unidas Podemos-IU, Isabel Serra, recurrió en casación ante el Tribunal Supremo la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que la condenó a un año y siete meses de cárcel e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo por atentado a la autoridad, lesiones leves y daños, a raíz del intento de frenar un desahucio en 2014.

Han causado baja 11 diputados en 2020, ascendiendo a 20 las bajas en lo que va de XI Legislatura: 7 del Grupo Popular, 5 del Grupo socialista, 4 de Ciudadanos, 3 de Más Madrid y 1 de Unidas Podemos-IU.

La Asamblea designó como senadora en representación de la Comunidad de Madrid a Paloma Adrados, como antes se ha mencionado, en sustitución de David Erguido, quien dimitió al ser investigado por el supuesto desvío de fondos públicos durante su etapa de concejal en Algete.

En febrero se constituyó una Comisión de Estudio para abordar el reto demográfico y la despoblación en la Comunidad de Madrid. La primera sesión se celebró en noviembre.

Continúan las comparecencias en la comisión de investigación sobre AvalMadrid, creada para determinar las responsabilidades políticas por las presuntas irregularidades y trato de favor en la concesión y posterior seguimiento financiero de las operaciones realizadas por parte de AvalMadrid desde el año 2007 al año 2018.

Se ha creado una comisión de investigación sobre la situación provocada por el Covid-19 en los centros residenciales de personas mayores de la Comunidad de Madrid y la gestión que hizo el Gobierno Regional de la misma durante los meses de febrero a junio de 2020.

Los conflictos entre la mayoría y la minoría parlamentaria acaban llegando al Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional admitió en octubre un recurso de amparo interpuesto por Mas Madrid respecto del procedimiento de elección de la Mesa, realizado en 2019, en la que quedó fuera de este órgano de dirección. La polémica en torno a la votación de la Ley del suelo también ha venido seguida de recursos de amparo por parte de los grupos que se ausentaron de la votación y de un recurso de inconstitucionalidad planteado por cincuenta senadores.

La Asamblea de Madrid aprobó la designación de los primeros consejeros del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

2.- Actividad normativa

La Asamblea aprobó dos leyes.

Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

La Ley revisa los procedimientos de intervención administrativa en los actos de construcción, edificación y uso del suelo. Se prioriza el mecanismo de declaración responsable en aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria. Se defiende el cambio como una mejora de la eficiencia en la administración pública y se justifica por el objetivo de ganar en competitividad y productividad para favorecer la creación de empleo en los sectores implicados. La exposición

de motivos matiza que se mantiene la necesidad de autorización administrativa previa para aquellos supuestos en los que así viene determinado por la normativa básica estatal.

Ley 2/2020, de 25 de noviembre, de Reconocimiento de la universidad privada Universidad Internacional de la Empresa.

Ambas fueron aprobadas con los votos de los grupos parlamentarios que componen la mayoría y los votos en contra de la oposición.

Si revisamos los datos globales de la legislatura, observamos que las dos leyes aprobadas tuvieron su origen en proyectos de ley. Para las dos se siguió el procedimiento de lectura única.

Ofrecemos a continuación los datos de la XI legislatura y la comparación con las anteriores:

LEYES APROBADAS IX, X y XI LEGISLATURA

	<i>XI Legislatura</i>	<i>X Legislatura</i>	<i>IX Legislatura</i>
Proyecto de Ley-Procedimiento ordinario	0	14 (31%)	10 (43%)
Proyecto de Ley-Urgencia	0	1 (2%)	4 (17%)
Proyecto de Ley-Lectura Única	2 (100%)	4 (9%)	1 (4%)
Proyecto de Ley-Presupuestos	0	4 (9%)	4 (17%)
Total Proyectos de Ley	2 (100%)	23 (52%)	19 (82%)
Proposiciones de Ley de Grupos o Diputados	0	11 (25%)	2 (8%)
Proposiciones de Ley-Urgencia	0	2 (4%)	0
Proposiciones de Ley-Lectura Única	0	7 (15%)	2 (8%)
Proposiciones de Ley-Urgencia + lectura única	0	1 (2%)	0
Total Proposiciones de Ley	0	21 (47%)	4 (17%)
Total Leyes aprobadas	2	44	23

El Gobierno no consiguió que la Asamblea aprobara el Proyecto de Ley de deducciones de la Comunidad de Madrid en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La presentación de una enmienda a la totalidad por parte de Vox, a favor de la cual votaron los grupos de izquierda, supuso que el proyecto no pasara el debate de totalidad, celebrado en marzo. En septiembre, la pre-

sidenta de la Comunidad anunció en el debate sobre el estado de la región su propósito de rebajar medio punto todos los tramos del IRPF.

La actividad reglamentaria ha estado dedicada prácticamente en exclusiva al Covid-19, abordando fundamentalmente las restricciones al contacto social, pero también otros asuntos conexos, como la regulación teletrabajo empleados públicos (Decreto 79/2020, de 16 de septiembre). Una profusa normativa que ha sido sistematizada por la Comunidad en un índice documental con más de ciento setenta normas reglamentarias.

Al margen de las cuestiones suscitadas por la pandemia, pueden destacarse el desarrollo reglamentario de la legislación sobre transparencia, que incluye la creación y regulación del Registro de solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones (Decreto 58 /2020, de 29 de julio) y del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid (Decreto 76/2020, de 9 de septiembre).

Otra novedad relevante en materia de regulación económica es la suspensión de la concesión de autorizaciones de los establecimientos de juego en tanto se realiza la planificación de los mismos en el territorio de la Comunidad (Decreto 21/2020, de 26 de febrero, del Consejo de Gobierno).

3.- Relaciones de colaboración y conflicto

La presidenta de la Comunidad ha protagonizado una confrontación constante con el gobierno central respecto a la gestión de la pandemia. El enfrentamiento se ha repetido respecto de otras cuestiones de la política nacional, como la ley de educación y la fiscalidad, con acusaciones cruzadas entre ambos ejecutivos de estar utilizando su respectivo poder institucional para hacerse oposición.

La confrontación política acerca de la gestión de la crisis sanitaria se ha traducido en recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El 20 de mayo, con motivo de la “desescalada” en las medidas restrictivas tras la primera ola de la pandemia, se produjo una polémica por la decisión del gobierno central de rechazar la petición de la Comunidad de que Madrid avanzara a la fase 1. La Comunidad recurrió ante el Tribunal Supremo la decisión del gobierno central.

El momento de mayor ruido se produjo seguramente entre septiembre y octubre, en el momento más crítico de la segunda ola, con el gobierno central reclamando que la Comunidad adoptara mayores restricciones de movilidad en la capital y el gobierno regional defendiendo la opción de los “confinamientos selectivos” en las zonas con más incidencia y reclamando al gobierno central la adopción de medidas generales para el conjunto del país.

El presidente del gobierno y la presidenta de la Comunidad de Madrid se reunieron el 21 de septiembre en la sede del gobierno regional y acordaron reforzar la cooperación entre las dos administraciones para planificar las respuestas contra el coronavirus. Sin embargo, la tregua sellada un lunes se rompió el jueves de la misma semana. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud adoptó el 30 de septiembre un acuerdo “sobre la Declaración de Actuaciones Coordinadas en Salud Pública para responder ante situaciones de especial riesgo

por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-Cov-2”. El acuerdo fue aprobado con el voto en contra de la Comunidad de Madrid, entre otras Comunidades Autónomas. La base jurídica de la actuación de coordinación fue el art. 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. La Comunidad de Madrid recurrió ante la Audiencia Nacional esta “orden comunicada del ministro de Sanidad”.

A continuación, la Comunidad dio cumplimiento a lo decretado en la Resolución de 30 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Estado de Sanidad, mediante la Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad. La exposición de motivos de la citada Orden se agarra al art. 65 de la Ley 16/2003 para adoptar diversas restricciones: limitaciones a la entrada y salida de los municipios afectados (cierre perimetral), aforos de locales abiertos al público y cierre de los servicios no esenciales a las 22:00. Se solicitó al Tribunal Superior de Justicia la ratificación judicial prevista en el art. 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El Tribunal Superior de Justicia denegó la ratificación de las medidas (Auto de 8 octubre, ECLI: ES:TSJM:2020:308A). La Sala sostuvo que el art. 65 de la Ley 16/2003 “no contiene una habilitación legal para el establecimiento de medidas limitativas de derechos fundamentales”.

El desenlace de este enredo político y judicial fue la adopción por parte del gobierno central de un estado de alarma en los municipios más importantes de la Comunidad, incluida la capital (Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre).

No ha habido autos o sentencias relevantes en relación con conflictos de competencias o recursos de inconstitucionalidad entre el Estado y la Comunidad Autónoma.