

Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana

El Instituto de Estudios Económicos publicará en breve, en su colección «Estudios», el libro Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana, que es un completo análisis técnico-jurídico de los problemas que presenta Madrid en su triple condición de capital del Estado, área metropolitana y Comunidad Autónoma de carácter provincial, rango que acaba de adquirir sobre la pauta del Estatuto de Autonomía aprobado como Ley Orgánica de 2j> de febrero de 1983.

Son autores del libro los profesores de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid Alonso García, Ortega Alvarez, Pinar Mañas y Sánchez Morón, bajo la dirección de Eduardo García de Enterría.

Ofrecemos a continuación un resumen de los principales contenidos del libro, elaborado para CUENTA Y RAZÓN por sus autores.

1. La Autonomía de Madrid y su justificación

Desde que se inició, aún antes de la Constitución, el proceso autonómico en España, ha sido frecuente explicar el nervio de la autonomía territorial sobre los criterios histórico-nacionalistas, según el modelo puesto en circulación por los nacionalismos vasco y catalán. Sin menospreciar este enfoque, lo cierto es que el autogobierno tiene otras justificaciones aparte del cultivo de los valores de la identidad popular, que por lo demás Madrid también posee. 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 y que ha afectado a la comunidad de los madrileños de manera semejante a las de otros pueblos de España. Por eso el autonomismo madrileño no cuenta con menos justificación que cualquier otra Comunidad Autónoma de nuestro país o frente a cualquier Estado miembro de cualquier Federación actual digna de este nombre. Más aún, en comparación con muchas de aquéllas, puede exhibir su superior potencial demográfico y económico, la magnitud de sus problemas y la eficacia que para su tratamiento debe aportar, sin duda, la fórmula autonómica.

2. Finalidad del estudio

El estudio que ahora presentamos, del que estas líneas constituyen un apretado resumen, tiene como finalidad precisamen-

te plantear las peculiaridades de Madrid como Comunidad Autónoma, destacar los problemas específicos que la creación de ésta comporta y las posibilidades que abre para organizar mejor la convivencia de sus habitantes y favorecer su desarrollo, así como ofrecer una gama de soluciones que permitan resolver aquellos problemas y favorecer al máximo estas potencialidades.

3. Las peculiaridades de Madrid como Comunidad Autónoma

Las características más notables de la Comunidad de Madrid en el conjunto del Estado de las Autonomías son tres: el hecho de constituir, como algunas otras, una Comunidad uniprovincial; el de englobar en su seno, como parte significativa, la capital del Estado; y el carácter de área metropolitana cualificada que presenta toda la provincia hoy constituida en Comunidad Autónoma. De las tres, la que mayor incidencia ha de tener en la organización administrativa de Madrid es probablemente la última, a pesar de que hasta ahora sea la menos destacada por quienes han teorizado sobre su acceso a la autonomía. La perspectiva propia del área metropolitana es la que puede nutrir de un funcionalismo más positivo a los órganos de la Comunidad madrileña. Téngase en cuenta que es una perspectiva que no se agota en la técnica urbanística estricta, que no limita sus efectos al ámbito de la ordenación territorial, sino que los extiende, incluso hay que decir que de manera primordial, al campo del planeamiento y la gestión de los servicios colectivos. Ello abre para los órganos de la Comunidad unas posibilidades notables, que es seguro que han de redundar en el mejor servicio de las poblaciones.

4. Madrid, Comunidad Autónoma uniprovincial

Por eso creemos que la solución adoptada para Madrid, la constitución de una Comunidad Autónoma uniprovincial, es la más acertada de las que se discutieron po-

líticamente ya desde el período de elaboración de la Constitución. La creación de una especie de Distrito Federal en la capital del Estado habría separado administrativamente a ésta de las poblaciones que la circundan y con las que forma hoy día un tejido social y urbano fuertemente interrelacionado e indisoluble. La integración de la provincia de Madrid en alguna de las Comunidades castellanas, en concreto en Castilla-La Mancha, lejos de realzar la significación de ésta en el mapa de las autonomías o de corregir sus desequilibrios con otras Comunidades (para lo que la Constitución introduce otros mecanismos), habría significado negar la identidad de Madrid y sus diferencias con el entorno, habría diluido en un conjunto amplio y heterogéneo los «problemas» de Madrid, unos más entre los que hubiese tenido que abordar la Comunidad resultante y, finalmente, habría tenido como consecuencia, según el modelo de organización que se instaurase, bien menoscabar la significación política y económica de Madrid, bien acentuar aún más los desequilibrios internos de la meseta sur. De ahí la oposición de los parlamentarios castellano-manchegos a la integración de Madrid en su Comunidad y de ahí también la resuelta postura a favor de la autonomía uniprovincial de todos los grupos políticos significativos, tras algunos titubeos iniciales, que se concreta sobre todo en los Pactos Autonómicos del verano de 1981. Por otra parte, las indiscutibles relaciones que la provincia de Madrid como conjunto social mantiene con las limítrofes, los problemas del regionalismo urbano y de la creación de servicios e infraestructuras de interés común, pueden encontrar solución en fórmulas de cooperación intercomunitarias, de contenido político, administrativo y aun organizativo, como las que en nuestro estudio proponemos.

5. La Comunidad de Madrid como área metropolitana

Por otra parte, sería difícil negar en la actualidad el carácter esencialmente metropolitano de la región autónoma de Madrid. Un área metropolitana es, por utilizar la expresión del reciente Anteproyecto

de Ley de Bases del Régimen Local, una aglomeración urbana entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria una planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Desde luego, se trata de un concepto sociológico fluido en el que se unen una serie de factores de muy diverso tipo, demográficos, urbanísticos, económicos, administrativos... Por eso no es fácil ni quizá posible definir con exactitud dónde existe un área metropolitana y hasta dónde extiende sus límites. Las múltiples calificaciones doctrinales y las variadísimas experiencias administrativas de países de nuestra misma área política y cultural así lo atestiguan. En todo caso, parece claro que el área metropolitana es una unidad funcional más que una realidad urbanística en sentido estricto o un simple ámbito de relaciones económicas y comerciales más o menos intensas. Es una unidad de convivencia que, por encima de sus fraccionamientos, se manifiesta en el flujo continuo e intenso de las comunicaciones, en la utilización de ciertos servicios comunes por la población, en la influencia directa que las decisiones adoptadas en su núcleo central o en cada uno de sus núcleos tienen sobre la vida cotidiana de los habitantes de todos ellos. De ahí que no puede confundirse con la ciudad como *continuum* urbanizado, por una parte, ni con la región económica, por otra. Sin duda la extensión «real» de un área metropolitana y su perímetro puede ser muy distinto según los criterios utilizados prioritariamente para definirla. Si el criterio esencial es el binomio residencia-trabajo y los desplazamientos a que da lugar, puede ser más reducida que si a ello se añaden las zonas naturales de esparcimiento colectivo y de segunda residencia; este último criterio supone, en cambio, una limitación si se toma como referencia básica la intensidad cualificada de los ciclos de producción y consumo o de los movimientos migratorios.

En cualquier caso, está claro que, se adopte el criterio que se adopte, los límites de la aglomeración de Madrid superan con mucho los del Área Metropolitana definida en 1963, como han puesto de relieve numerosos estudiosos, incluyendo a algunos de los que intervinieron en los

trabajos previos a su constitución, y la propia COPLACO.

Ocurre, sin embargo, que un área metropolitana es también un hecho administrativo, mejor aún, organizativo, en cuanto que implica la planificación y coordinación de ciertos servicios y la gestión unificada de otros de interés común. Las formas de organización de las áreas metropolitanas son muy variadas en los distintos países. Sin embargo, por lo general se señala que el óptimo organizativo debe reunir dos características: una organización sencilla, a dos niveles, el superior, de planeamiento estratégico y gestión de servicios comunes de amplio radio o que por su coste exijan una organización unificada (agua, saneamiento, etc.), y el inferior, formado por una red de administraciones locales con competencias de planeamiento táctico y gestión de servicios personales (*two tier system*); que cada uno de los dos niveles esté dotado de legitimación democrática propia, habida cuenta del conjunto de sus decisiones, para el conjunto de la población que abarcan.

Más de un analista del problema ha subrayado la fortuna que supone contar con un nivel de gobierno y administración representativo que coincida, sin forzar excesivamente la realidad, con la extensión del área metropolitana, pues ello resuelve numerosos problemas de legitimación, desdoblamientos burocráticos y coordinación entre las diferentes autoridades del área. Y de hecho así ocurre en algunos supuestos significativos (Londres, París, Hamburgo, algunos condados norteamericanos...), mientras que en otros casos se intenta llegar a esta solución (la provincia metropolitana en Italia) o se critican ásperamente las consecuencias negativas que se producen en caso contrario (típicamente en Nueva York, donde la aglomeración urbana y la propia ciudad se asienta no ya sobre varias divisiones administrativas locales, sino incluso sobre el territorio de varios Estados de la Unión).

Pues bien, podemos decir que Madrid tiene precisamente esa gran fortuna, hoy día aún más reforzada si cabe por la creación de la Comunidad Autónoma, dotada de representatividad directa, de potestad incluso legislativa y de importantes competencias relativas a la organización global

del área. Por tanto, nos parece evidente que la actual delimitación del Área Metropolitana de Madrid debe desaparecer para coincidir con los límites de la Región, que las instituciones del Área deben integrarse en la administración autonómica y, con las modificaciones precisas, desempeñar su función en todo el territorio de la provincia; y, por último, como ya se ha dicho, que el Gobierno de la Comunidad debe orientar su acción en función de las necesidades de lo que constituye una comunidad metropolitana. De ahí el título de nuestro estudio.

Esta idea ni es totalmente nueva ni carece de otros apoyos. Lo que nosotros hemos pretendido es estudiar y poner de relieve las consecuencias más importantes que esta concepción de la autonomía madrileña implica.

6. Las relaciones de la Comunidad de Madrid con el Estado. La planificación y fomento de la economía regional

En concreto, la Comunidad de Madrid debe enfocar desde la citada perspectiva tres tipos de problemas o tres direcciones de su acción política y administrativa diferentes y complementarias: sus relaciones con el Estado; sus relaciones con las administraciones locales de Madrid; sus relaciones con las Comunidades limítrofes.

Las relaciones de la Comunidad de Madrid con el Estado son en gran medida las propias de cualquier Comunidad Autónoma. En este sentido, se definen en o se derivan de la Constitución y se regulan por el Estatuto de Autonomía de manera semejante a como se establece en otros Estatutos. También dependerán en buena medida de las normas estatales que desarrollen la Constitución, la mayoría de las cuales no se han elaborado todavía o se hallan en proceso de elaboración. El análisis jurídico general de tales relaciones ha dado lugar ya a una nutrida literatura y en parte se ha clarificado tras la firma de los Pactos Autonómicos y en virtud de la doctrina del Tribunal Constitucional. Por eso no nos ha parecido necesari-

rio repetir o insistir en lo que ya es casi de dominio común en torno a las relaciones legislativas, administrativas, económicas y financieras, etc., entre el Estado y cualquier Comunidad Autónoma. Nos limitamos solamente a repasar y resumir ese cuerpo legal, jurisprudencial y doctrinal más o menos consolidado a través de una somera exposición sistemática del contenido del Estatuto de Madrid. Sin embargo, sí existen algunos problemas concretos que por su especificidad en relación con nuestra Comunidad o por su especial carga polémica nos ha parecido necesario abordar con mayor detalle.

El primero se refiere a las potestades de planificación y fomento de la economía regional que competen a los órganos de la Comunidad. Se ha discutido al respecto, al hilo de la elaboración del artículo 27 del Estatuto de Autonomía, si la Comunidad de Madrid puede planificar de alguna manera la actividad económica del sector privado en su ámbito territorial, o si se ha de limitar a planificar el sector público autonómico (y local) en todo caso.

Del análisis de la Constitución y del Estatuto, así como de la doctrina del Tribunal Constitucional, se desprende que es posible aquella planificación de las actividades privadas, con independencia incluso de las facultades de fomento de la economía regional que corresponden a los órganos de la Comunidad. Ahora bien, la planificación económica regional tiene unos límites precisos. En primer lugar, debe limitarse a aquellos sectores sobre los que la Comunidad Autónoma ha asumido competencias, como dispone el artículo 27 («en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco de este Estatuto»). No cabe, pues, una planificación económica general, sino sólo en sectores tales como la artesanía, la vivienda, los transportes intraco-munitarios, las obras públicas de interés regional, el turismo, etc. Además esta planificación económica se sujeta a los límites constitucionales, entre ellos en especial el respeto al contenido esencial de la libertad de iniciativa económica privada, que deriva del artículo 38 de la Constitución; también a los que puedan derivar de las bases de la planificación económica estatal si en su día se aprueba. Por último, no es posible por el momento extender la planifi-

ficación a sectores sobre los que la Comunidad ha asumido, para el futuro, determinadas competencias no incluidas en el artículo 148 de la Constitución, como, por ejemplo, industria y servicios o comercio interior (salvo las ferias interiores). En estos sectores la eventual planificación debe limitarse al sector público mientras, transcurridos cinco años al menos, la Comunidad no asuma mayores competencias mediante la reforma del Estatuto o mediante Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales.

En cuanto a las potestades de fomento del desarrollo económico regional, la Comunidad puede utilizarlas sin duda (préstamos, desgravaciones, subvenciones), siempre que ello no implique condicionar tales medidas invadiendo competencias estatales de carácter legislativo, de intervención o de planificación económica. Tampoco pueden suponer tales medidas una ruptura de la unidad económica del Estado o de la ordenación financiera general o convertirse en mecanismos generadores de un proteccionismo económico comunitario o de privilegios para empresas o entidades radicadas en Madrid. Sin embargo, la actividad de fomento de la economía no está limitada a aquellos sectores sobre los que la Comunidad ha asumido competencias plenas, sino que puede extenderse a otros, como la industria y los servicios, respetando los límites citados.

7. Planificación y ordenación del territorio

Otro de los problemas más relevantes que plantea la creación de la Comunidad de Madrid en sus relaciones con el Estado es el que se refiere a la planificación territorial. Como en todas las Comunidades Autónomas, se trata de una competencia esencialmente autonómica, sin perjuicio de las facultades de planeamiento que puedan corresponder (en su caso por ley autonómica) a los municipios y otras entidades locales, y sin perjuicio también, por lo que ahora interesa, de la necesaria coordinación con los órganos y organismos estatales que ejercen competencia con repercusión sobre el territorio. En Madrid, si cabe, esta nece-

sidad es más aguda por encontrarse radicados en su territorio los órganos centrales de la Administración del Estado y por el carácter metropolitano de nuestra Comunidad, que exige una cuidadosa distribución del escaso suelo disponible e impone una más compleja localización de servicios e infraestructuras.

El problema radica en que al existir varias instancias planificadoras puede producirse una desconexión entre ellas. La coordinación entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales se logra por vía imperativa, habida cuenta del superior rango jerárquico de los planes de aquélla. Ello sin perjuicio de que los Ayuntamientos puedan y deban participar en el proceso de elaboración del planeamiento comunitario o, dicho de otra forma, metropolitano. La coordinación con el Estado es más difícil, pues no parece que éste pueda ya superponer su voluntad a los planes urbanísticos de la Comunidad, como permite en relación con los Ayuntamientos el artículo 180.2 de la Ley del Suelo (salvo quizá en casos excepcionales) y, por otra parte, no es posible que la planificación autonómica vincule por sí misma al Estado en sus inversiones. En todos los Estados regionales y federales donde se plantea el mismo problema, las soluciones se logran mediante acuerdos entre las partes implicadas, más o menos formalizados, a veces conseguidos en el seno de un organismo bipartito o tripartito de planificación. Esta fórmula negociada es la que contemplaba también el artículo 9.2 de la LO APA (hoy Ley del Proceso Autonómico), remitiendo las eventuales divergencias a la decisión del Consejo Económico y Social (cuando exista), precepto declarado inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983. Ello significa que estos conflictos deberán resolverse acudiendo a la técnica de delimitación de competencias, al principio de colaboración e, *in extremis*, a la cláusula de precedencia del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución.

Por lo que se refiere a Madrid, parece claro que no puede sostenerse la naturaleza tripartita de la COPLACO o cualquier otro organismo llamado a sustituirla, como sus propios informes admitieron ya en 1978. La competencia de planificación te-

ritorial es esencialmente comunitaria (incluso la Comunidad Autónoma puede legislar sobre ella, respetando tan sólo el contenido esencial del derecho de propiedad del suelo). A nuestro juicio esa competencia planificadora debe desarrollarse en un doble sentido. En primer lugar, aprobando un plan estratégico o metropolitano; en segundo término, controlando el planeamiento municipal o comarcal.

Consideramos que, con algunas variantes, el planeamiento metropolitano o comunitario, para toda la provincia, puede realizarse mediante la fórmula de las directrices del planeamiento municipal, que introdujo el Real Decreto-ley 11/1980. Esas variantes o modificaciones serían las siguientes. Las directrices deberían tramitarse como un verdadero plan urbanístico, con información pública y audiencia a las Corporaciones Locales interesadas. Debería especificarse más el contenido de las directrices, aunque dotándolas de cierta flexibilidad, llegando a comprender las grandes decisiones acerca de la clasificación, los usos y zonificación del suelo y, en determinados casos de especial interés, incluso algunos estándares mínimos, aparte, naturalmente, de las infraestructuras y equipamientos de nivel metropolitano. El plan o las directrices deberían aprobarse finalmente por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, previo conocimiento de la Asamblea o inclusive, a ser posible, por Ley de la propia Asamblea.

La coordinación necesaria con el Estado a efectos de vincular las decisiones de sus departamentos y organismos puede realizarse mediante acuerdos formalizados, aunque en general la experiencia comparada demuestra que tales acuerdos suelen fracasar al cabo de cierto tiempo, ya que los órganos del Estado no se consideran vinculados jurídicamente. De hecho, tal vinculación jurídica no existe en nuestro Derecho, pues no hay regulación alguna de convenios entre Comunidades Autónomas y Estado con previsión de sanciones en caso de incumplimiento. Una fórmula posible sería la ratificación de los acuerdos de planificación realizados por las Cortes y por la Asamblea autónoma, de manera que ello vincularía a los órganos ejecutivos de ambas instancias. Pero esta fórmula quizá tropiece con excesivas dificultades for-

males. Otra posibilidad más plausible podría consistir en negociar o elaborar junto con el Estado el contenido del plan en aquello que pueda afectarle, quizá en un organismo técnico creado *ad hoc* y someter la aprobación final del mismo a la Asamblea de Madrid mediante Ley. Si ésta no modificase el contenido de lo acordado puede acordarse que la ley autonómica vincula a los órganos estatales.

Esta solución u otras semejantes podrían regularse por la Ley de las Cortes Generales a que hace referencia el artículo 6 del Estatuto de Madrid, ley que ha de regular las relaciones entre el Estado, la Comunidad Autónoma y la Villa de Madrid. Por cierto que, por lo que se refiere a esta última, dado su peso específico en el conjunto de la Comunidad, podría tener una intervención cualificada en la elaboración del planeamiento comunitario o metropolitano. Pero no creemos que pueda entenderse en ningún caso que dicho artículo 6 permita una relación directa y separada del Estado con el Ayuntamiento de Madrid en esta y en otras materias similares, pasando por encima de la Comunidad Autónoma. Si así se hiciese, además de innumerales problemas jurídicos, se rompería la unidad de la región metropolitana que constituye la Comunidad de Madrid, con gravísimas consecuencias negativas.

Ahora bien, aquella intervención cualificada del Ayuntamiento madrileño, unida a la necesidad de coordinación entre la Comunidad y el Estado, podría articularse a través de un procedimiento como el propuesto, que, de sancionarse por Ley de las Cortes Generales, a tenor del artículo 6, supondría algo así como institucionalizar un «pacto metropolitano» en esta materia esencial y quizá en otras. Por el Real Decreto 1.992/1983, de 20 de julio, la Comunidad de Madrid ha asumido las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, y más específicamente, los servicios de CO-PLACO. Pero ello no resuelve —como tampoco los tres Decretos de 30 de junio de 1983 aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma— el problema de la coordinación con la planificación estatal y, en concreto, el de la hipotética vinculación de la Administración Central o las decisiones urbanísticas comu-

rutarías. En función de las disposiciones de los Decretos citados, la coordinación ha quedado reducida al nivel mínimo de intercomunicación.

8. La financiación de la Comunidad de Madrid

Por último, debe hacerse una referencia a otro de los problemas cruciales de la autonomía, como es su financiación. Poco hay que decir, sin embargo, con carácter singular respecto de la autonomía de Madrid, pues el Estatuto se limita a repetir prácticamente las previsiones constitucionales y las de los Pactos Autonómicos y la LOFCA. El estudio revisa sistemáticamente todas ellas. Baste con destacar que, por lo que afecta a la financiación básica (participación en impuestos estatales no cedidos e impuestos cedidos), transitoriamente no operará la participación en los impuestos no cedidos hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes o hasta que hayan transcurrido seis años desde la entrada en vigor del Estatuto, sustituyéndose por una asignación presupuestaria que garantice el mínimo prestacional. En cuanto a las cesiones de tributos, el mecanismo sólo entrará en vigor el año siguiente a aquel en que se apruebe la Ley de Cesión de Tributos del Estado, cuyo Anteproyecto ya está elaborado. De estar ya vigente, estimaciones de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales cifran en más de 53 000 millones de pesetas los que corresponderían a Madrid por la cesión de los impuestos de sucesiones, transmisiones y lujo. Por lo que respecta a la financiación autónoma, la imposibilidad de que se graven hechos imposables ya gravados por el Estado o por las Corporaciones Locales hace difícil que esta fuente constituya un capítulo importante de ingresos. Los seis impuestos principales o posibles podrían ser los de gravamen sobre las ventas al por menor (hasta la implantación del I. V. A.), el impuesto sobre el gasto personal, el impuesto sobre el patrimonio de las personas jurídicas, el impuesto de selección de empleo, el impuesto sobre la contaminación y el de capitación. De todas formas, en la

medida en que dichos tributos distorsionen la política económica nacional podrían ser declarados inconstitucionales, lo cual afecta de lleno al impuesto de selección de empleo. Por otra parte, el impuesto sobre el gasto difícilmente puede configurarse como un impuesto distinto del de la renta, por lo que su hipotético establecimiento implicaría duplicación de hechos imposables, en contra de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Financiación. A todo ello deben añadirse los recursos de la Diputación Provincial, que se integra en la Comunidad Autónoma; los recargos sobre los impuestos estatales, a regular por la futura Ley de Recargos, que en las actuales circunstancias no podrán ser muy cuantiosos, y la financiación compensatoria, a través del Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos índices, aún por fijar definitivamente en la Ley correspondiente, podrían no ser especialmente satisfactorios para la Comunidad de Madrid, que podría ser considerada la región menos favorecida en pesetas por habitante. Los ingresos de carácter patrimonial, de operaciones de crédito y de imposición de multas y sanciones completan las fuentes de financiación, sin que pueda señalarse ahora ninguna especialidad al respecto, en comparación con otras Comunidades Autónomas.

9. Las relaciones de la Comunidad de Madrid con la Administración local

Uno de los principales problemas institucionales que plantea la creación de la Comunidad de Madrid es el relativo a la articulación entre la nueva Administración autonómica y las Corporaciones Locales existentes en su territorio. A nuestro juicio, estas relaciones deben plantearse de una manera diferente de las que tradicionalmente han venido rigiendo en nuestro país entre el Estado y las entidades locales; deben plantearse con un espíritu descentralizador que reconozca y respete las ventajas de la autonomía local, como la proximidad al ciudadano, el conocimiento directo de los problemas cotidianos y la pronta capacidad de iniciativa para solucionarlos, y que facilite la consolidación de

los poderes regionales como una nueva estructura que, entre otras cosas, ordene, coordine y fomente, con un ligero coste y una pequeña burocracia, las iniciativas locales.

Administración autonómica y Administración local no pueden sino quedar estrechamente integradas, pues aunque sean poderes autónomos el uno respecto al otro no constituyen círculos separados de actuación pública o compartimientos estancos que gestionan intereses totalmente distintos. Por ello se impone la cooperación, la coordinación y la participación entre ambos niveles de gobierno. A ello se une la necesidad de evitar duplicidades burocráticas, conflictos competenciales o solapamientos de actividades, lo que redundaría en una agravación de la magnitud, los costes y la lentitud de acción de las Administraciones que operan en un mismo territorio, con gran perjuicio para el ciudadano en su doble faceta de usuario de los servicios públicos y contribuyente. Esta concepción descentralizadora y cooperativa de las relaciones entre Administración autonómica y local cuenta con numerosos apoyos en nuestro Derecho y se refleja puntualmente en el Anteproyecto de Ley de Bases del Régimen Local que ha elaborado el Ministerio de Administración Territorial, que atribuye a todas las Comunidades Autónomas el protagonismo en la regulación y reforma de la Administración local en su territorio.

En Madrid, la integración entre los dos niveles administrativos ha de ser más fuerte todavía, habida cuenta del carácter metropolitano de la provincia. Desde este punto de vista se *analizan* tres tipos de cuestiones: la distribución de competencias entre ellos y sus relaciones jurídicas; la necesidad de reformar la estructura de la Administración local madrileña, y las relaciones entre la hacienda autonómica y la hacienda local.

Por lo que se refiere a la distribución de competencias, hay que constatar en primer lugar que las que el Estatuto atribuye a la Comunidad y las leyes vigentes a los Ayuntamientos versan en gran parte sobre las mismas materias, definidas incluso de forma indiferenciada. En consecuencia, hay que proceder a un reparto de funciones lo más racional y eficaz posible, teniendo en

cuenta también las exigencias democráticas y de participación y las sociales de igualdad de las condiciones básicas de acceso a las prestaciones de la Administración. En concreto, la Comunidad Autónoma debería reservarse o asumir tres tipos de funciones básicas, aparte de las instrumentales de información y estadística y de los servicios de investigación y estudio para todo el área.

a) Funciones de planeamiento y programación. En materia urbanística le debe corresponder el planeamiento estratégico, en el sentido ya expuesto, mientras que los Ayuntamientos y otras entidades locales deben ejercer el planeamiento táctico u operativo, vinculado a aquél. En otros aspectos la programación regional debe ser un instrumento para lograr un mínimo de prestaciones iguales en todas partes y para ordenar la política de fomento, de ayuda técnica y financiera a los municipios. Así en el caso de las obras públicas urbanas, las instalaciones recreativas, deportivas y culturales, los servicios sanitarios y sociales, etc. Son todos ellos servicios específicamente municipales, que la Comunidad Autónoma debe potenciar económicamente mediante acuerdos y programas mínimos. También en el ámbito del desarrollo económico regional (agricultura, turismo, artesanía, vivienda, etc.) la Comunidad debe planificar las actuaciones públicas en coordinación con los Ayuntamientos.

b) Funciones de ejecución o gestión unitaria de servicios, bien porque tengan carácter supramunicipal (carreteras y ferrocarriles, aprovechamientos hidráulicos, abastecimiento de agua, red principal de saneamiento, tratamiento de residuos, transportes interurbanos, etc.), bien para asegurar la ejecución del planeamiento metropolitano (reservas de suelo, construcción de viviendas y centros sanitarios y, en su caso, escolares, etc., sin perjuicio de la labor complementaria que realicen los Ayuntamientos), bien por razones técnicas de rentabilidad global (centros de informática, laboratorios de control alimentario, servicios contra incendios y plagas forestales, etc.), bien para asegurar la coordinación entre los municipios (policía, transportes urbanos). Algunos de estos servicios de la Comunidad podrían gestionarse por organismos especializados. Para ello a ve-

ees bastaría con mantener 6 adecuar a la nueva realidad organismos ya existentes (Canal de Isabel II, COPLACO, que podría convertirse en una gerencia regional de urbanismo); en otros casos habría que crearlos, como, por ejemplo, un organismo de coordinación y gestión de los transportes públicos, un instituto regional de promoción de la vivienda, quizá un organismo para la protección y gestión del medio ambiente.

c) Funciones de coordinación y control de los municipios integrados en la Comunidad, que deben quedar contrapesadas por la participación de éstos en la tramitación de proyectos, planes y programas regionales, sin perjuicio de su aprobación final por el Consejo de Gobierno y su discusión en la Asamblea, como únicos órganos representativos de la Comunidad de Madrid en su conjunto.

Todas las demás funciones deben atribuirse o delegarse a los municipios, que así verían incrementados sus competencias y servicios y su capacidad económica, pero no para desempeñarlos aislada e incontroladamente —no es éste el sentido de la autonomía local hoy día—, sino de forma solidaria y coordinada con sus vecinos, con el apoyo de la Comunidad, bajo su dirección o conforme a sus programas, si los hay, y en su caso también con el control de aquélla. Por su parte, la Comunidad debe evitar de esta forma incrementar sus servicios administrativos, lo que sin duda iría en detrimento de su eficacia.

Ahora bien, la asunción por las entidades locales de muchos más servicios de los que ahora gestionan, en el sentido expuesto, exige contar con una red de unidades administrativas locales adecuadas y capaz de actuar con eficiencia. Esa Administración local no existe en la Comunidad de Madrid, que cuenta hoy con 178 municipios, todos ellos situados en un plano de igualdad jurídica formal, más o menos con las mismas competencias nominales, pero con capacidad técnica y financiera muy diversa y a veces nula. De ellos, 122 tienen menos de 2 000 habitantes; uno solo absorbe más de las dos terceras partes de la población y junto con otros quince, casi todos situados en su inmediata periferia, reúne el 95 por 100 de la misma. Este des-

equilibrio debe ser corregido en sus dos extremos, pues sólo las entidades locales de tipo medio pueden reunir las condiciones de capacidad técnica y financiera para organizar y mantener el conjunto de los servicios locales mínimos y al mismo tiempo las ventajas de proximidad al ciudadano y contacto inmediato con sus problemas cotidianos. De mantenerse la actual estructura el centralismo regional deviene inexorable, pues la única forma de descentralizar algunas competencias sería la de distinguir entre unos y otros municipios, lo que suscitaría agravios comparativos y quizá ciertas dudas sobre la corrección jurídica de esta desigualdad de trato, aparte de la confusión competencial y la tensión burocrática que podría resultar de la existencia de una Administración superior, la autonómica, que realiza ciertas funciones en una parte del territorio regional, mientras que los funcionarios locales las realizan en otras. Homogeneizar la red de Administraciones locales es un imperativo de nuestro tiempo y más en un área metropolitana, como demuestra la experiencia de los países europeos. Para lograr este objetivo es preciso aplicar soluciones diversas en cada caso, teniendo en cuenta que una reforma general no puede realizarse si la decisión se deja a cada municipio. Debe ser, como ha ocurrido en todas partes, una reorganización forzosa, decidida por la Comunidad, compatible, eso sí, con la intervención consultiva de las Corporaciones Locales afectadas.

Estimamos que en el medio rural la medida a adoptar, más que la fusión de municipios pequeños (salvo algunos ínfimos), es la comarcalización, que crearía unas entidades no muy numerosas con competencia sobre un territorio relativamente extenso y/o un conjunto de población suficientemente amplio. El municipio integrado en la comarca tendría muy pocas funciones (apenas las que hoy detenta efectivamente el pequeño municipio rural), pero la comarca tendría mayor capacidad de gestión. Incluso puede pensarse en excluir a los municipios medios (de más de 20 000 habitantes) de la estructura comarcal, pues se bastan a sí mismos para la gestión de sus servicios, con apoyo regional.

En cuanto a Madrid ciudad, no consideramos conveniente su fraccionamiento en

varios municipios ni siquiera desgajar de la misma algunos barrios extremos, como se ha propuesto en ocasiones. Madrid es una ciudad consolidada con una amplia problemática común. En cambio, sí es imprescindible proceder a una mayor descentralización en las Juntas de Distrito, incrementar su escasa dotación de personal y resolver, en último extremo, el problema de su microcefalia, aumentando el número de representantes municipales en cada Junta o, si la ley lo permite, haciendo posible su elección directa., como ocurre en casi todas las grandes ciudades de Europa (Londres, París, Milán, Hamburgo, Bruselas, etcétera). Ello no supone, por lo demás, la ruptura de la unidad del municipio de Madrid, que conservaría siempre, junto a la gestión de servicios comunes, la potestad de dirección y control de las Juntas y la de aprobar y distribuir el presupuesto único. La Ley a que se refiere el artículo 6 del Estatuto de Autonomía podría regular esta solución, aunque quizá sea conveniente esperar un tiempo y consolidar mientras tanto la estructura administrativa de las Juntas de Distrito.

Es obvio, por último, que un sistema de relaciones como el que se ha descrito implica asimismo un cierto grado de coordinación entre las haciendas territoriales. Así se prevé en el Estatuto de Autonomía y en la LOFCA, pues la Comunidad Autónoma está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y la realización interna del principio de solidaridad, así como a apoyar la acción de las entidades locales. Esa coordinación no se limita al aspecto de la gestión tributaria, sino que puede llegar a plasmarse en la decisión de asumir por la Comunidad Autónoma, como prevé la LOFCA, ciertos tributos locales, con las consiguientes medidas de compensación económica. Junto a ello la Comunidad debe arbitrar una generosa política de subvenciones a los Ayuntamientos, condicionándolas en parte al cumplimiento de programas mínimos regionales y en parte sin condición alguna, según baremos generales y objetivos de necesidades de gasto y capacidad recaudatoria. Por último, la Comunidad debe ejercer la tutela económica y financiera sobre tales entidades en los términos que la futura Ley de Régimen Local prevea.

10. El régimen jurídico de la capital del Estado

Uno de los problemas más en candelero en los últimos tiempos es el de si la Villa de Madrid debe tener o no un régimen jurídico especial por ser la capital del Estado y, en su caso, qué especificidad debe contener ese régimen jurídico.

Aparte de los derechos honoríficos que a Madrid corresponden según su Ley especial de 1963, dos son los aspectos a señalar. El aspecto organizativo y de relaciones con el Estado se traduce en ocasiones en una administración directa de la capital por órganos estatales (Washington, Brasilia, México). Es el supuesto del Distrito Federal, expresamente rechazado para Madrid en el debate constitucional. El municipio de Madrid tiene garantizada su autonomía y representatividad al igual que los demás de España. Puede tener algunas relaciones privilegiadas con el Estado (policía, etc.), que se resuelven sin problemas mediante acuerdos de cooperación. En cambio, como se ha dicho, no creemos que se deban privilegiar estas relaciones, excepcionales, dejando de lado a la Comunidad Autónoma. En todos los ámbitos habituales de la gestión municipal las relaciones jurídicas con la Comunidad deben ser semejantes a las de los demás municipios. Semejantes y quizá no iguales, porque la ciudad de Madrid ha de tener mayor peso real en las decisiones de la Comunidad. Pero ello no se debe a su condición de capital del Estado, sino a sus características de gran urbe y núcleo principal de la región metropolitana, aspecto que á veces se confunde con aquél.

En segundo lugar, se plantea el problema de la llamada «subvención de capitalidad». Al tener su sede las instituciones principales del Estado en la Villa de Madrid se originan para ésta unos gastos suplementarios que aquél debería compensar. Este problema debe abordarse con rigor y sin limitarse a las meras apariencias. Es cierto que la capitalidad crea un mayor compromiso de gestión y mayores gastos. Esta es la servidumbre de las capitales. Pero también es un medio de vida y desarrollo en cuanto que crea trabajo, atrae los centros de decisión, localiza relaciones nacionales e internacionales, etc. Esta es

la grandeza de las capitales, también en términos económicos. Ambos aspectos se compensan sobradamente. Ciertamente es que, en nuestra legislación, los inmuebles del Estado y de las representaciones extranjeras no están sometidos a tributación local, lo que produce un lucro cesante por el que sí cabría algún tipo de compensación. Pero nada más.

Otra cosa distinta es el reparto de las subvenciones a los municipios por el Estado y la participación que ha de corresponder a Madrid. En este sentido, también a pesar de las apariencias, la ciudad de Madrid, al igual que la de Barcelona y quizá alguna otra, puede estar sufriendo un trato no favorable, por cuanto, si es verdad que le corresponde hasta el doble que a los municipios pequeños, también es cierto que, por su carácter de aglomeración urbana y por el conjunto de servicios y unidades organizativas que ello conlleva, el gasto por habitante en Madrid es muy superior al de aquéllos. Fácilmente puede comprenderse esta afirmación, y así se ha demostrado en términos económicos. Pero éste ya no es un problema vinculado a la capitalidad del Estado, sino a las características de Madrid como ciudad.

11. Las relaciones de Madrid con las Comunidades Autónomas limítrofes

A nadie se le escapa el hecho de que la región metropolitana de Madrid, en su di-

mención socioeconómica, traspasa con creces los límites de la Comunidad Autónoma. En muchos casos la relación con las provincias vecinas es muy estrecha y plantea problemas intercomunitarios que requieren una solución de conjunto. Pensemos en el abastecimiento de aguas a Madrid o en el saneamiento de las residuales, en la ordenación territorial de la serranía y en la planificación de las localizaciones industriales en los corredores Madrid-Guadalajara y Madrid-Toledo, en los problemas del transporte regional o de cercanías y las carreteras y vías de comunicación que exceden en algo los confines de la Comunidad Autónoma. En estos casos no es siempre obligado que en virtud del carácter intercomunitario de los problemas la competencia para solucionarlos haya de reservarse al Estado. Por el contrario, al igual que en otros ordenamientos federales o regionales, la Constitución y los Estatutos de Autonomía prevén fórmulas negociales entre las Comunidades Autónomas interesadas. Por eso no es aventurado adelantar que en ciertos casos la Comunidad de Madrid deberá utilizar los instrumentos de los convenios para la prestación de servicios comunes y de los acuerdos de cooperación, incluso a nivel normativo, con las de Castilla-León y Castilla-La Mancha. Nos ha parecido oportuno, pues, incluir como última parte de nuestro trabajo un estudio general sobre estas fórmulas negociales y los problemas jurídicos que plantean.