

Jorge Esteban Alonso,

catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense, analiza el «calendario» legislativo de la Asamblea de Madrid

LA LEY QUE REGULE LAS RELACIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES ESTATALES Y AUTONOMICAS DEBE SER PRIORITARIA



A CABA de ser nombrado embajador de Roma. La personalidad del profesor Jorge de Esteban se ha ganado un puesto de privilegio en el campo del derecho constitucional, vocación que viene cultivando desde sus años mozos. El profesor es un hombre de talante progresista, sin militancia política concreta. Ahora se dispone a poner un paréntesis en su dedicación fundamental, aunque es seguro que su trabajo como embajador de España en Roma no va a suponer un abandono del estudio y del seguimiento de los temas sustanciales de su disciplina. Jorge de Esteban habla con la misma claridad con la que escribe sus libros y sus artículos



¿Es capaz el Estado de Autonomía de Madrid de acometer la solución de los problemas de todo orden que están planteados en nuestra comunidad?

—Una cosa es el estatuto y otra cosa es la base en la que se asienta el estatuto. La base es que en Madrid no hay sentimiento autonómico. La Comunidad Autónoma de Madrid no se crea tanto por razones regionalistas o de sentimiento autonómico, sino sobre todo por razones de racionalidad del Estado. Antes de acometer el problema nos encontramos con tres posibilidades. La primera era integrar Madrid en Castilla-La Mancha, lo que hubiera sido perjudicial para las dos partes. La segunda era quedarse como una provincia aislada de todo el proceso autonómico. Y la tercera, crear una comunidad autónoma uniprovincial.

—Obviamente se ha elegido esta última posibilidad. ¿Se ha hecho con buen criterio?

—Sí. Ya lo recomendaban los expertos del famoso informe de García de Enterría. Pero el estatuto no ha resuelto todos los problemas que se van a plantear. El primero sería el encje de las instituciones del Estado que residen en Madrid con la comunidad autónoma. Para eso el estatuto prevé una ley que tendrá que ser una de las primeras que se discutan en el Parlamento de Madrid, para resolver precisamente este tema de las relaciones entre las instituciones centrales del Estado y la comunidad autónoma.

—Otros problemas no resueltos por el estatuto.

—Van a existir conflictos entre el presidente de la Comunidad Autónoma y el alcalde de Madrid, en cuanto a la división de poderes. Eso se podía haber resuelto, por ejemplo, como se hace en tres ciudades alemanas, Bremen, Hamburgo y Berlín Occidental, que son ciudades-Estados, o «ciudades-landers», haciendo que el presidente de la Comunidad fuese al mismo tiempo el alcalde de la ciudad. Y si no quería darse al alcalde de Madrid la presidencia de la Comunidad Autónoma, al menos se le podría haber integrado como vicepresidente de la Comunidad, a efectos de coordinación. Las dificultades podrían aumentar en el futuro si el alcalde de Madrid fuese de un partido y el presidente de la Comunidad Autónoma fuese de otro.

—Y la tercera gran cuestión. Teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma de Madrid es como una persona con un cuerpo muy enclenque y una cabeza muy grande, creo que habría que establecer una serie de criterios para compensar la diferencia entre los tres millones y medio de la ciudad de Madrid y el resto de los habitantes de la comunidad. La capital ocupa sobre todo servicios, mientras que hay una buena parte del resto de la provincia que es todavía agrícola.

LA SEGUNDA CAMARA

—¿Cómo se puede hacer realidad esa compensación?

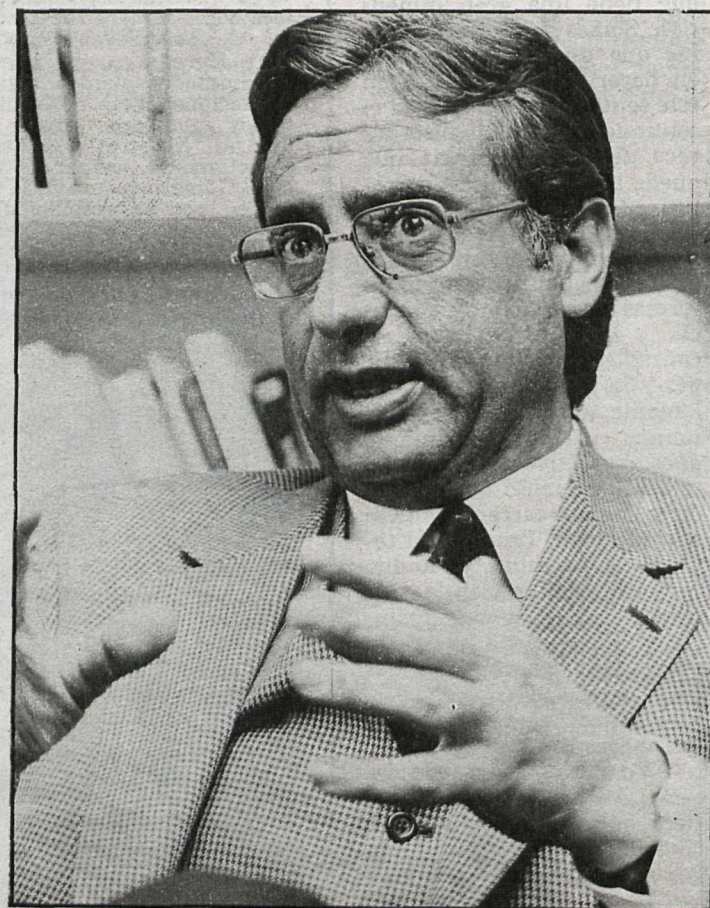
—El Estatuto ha rechazado

una solución que habría sido muy interesante, que era crear en Madrid una segunda Cámara. En Estados Unidos casi todos los Estados miembros tienen dos cámaras, imitando lo que sucede a nivel federal. Eso se podría haber hecho en Madrid: una cámara representativa por criterios de población y

una especie de senado donde estuvieran representados los municipios de la provincia.

—Hablemos de las posibles dificultades en las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el poder del Estado.

—Como decía, eso va a estar en función de lo que resuelva la ley que prevé el Estatuto,



que dice que el Parlamento de Madrid dictará una ley de relaciones de los órganos de la Comunidad Autónoma con los órganos centrales del Estado. Los conflictos van a surgir, pero hasta que no exista esa ley no podemos presuponer lo que vaya a suceder. Se ha dicho que una propuesta va a ser que el Estado pague un canon a la Comunidad Autónoma por estar en su territorio los órganos centrales del propio Estado. Pero es un problema que hay que estudiar a fondo.

—Ya que la solución de los dos Cámaras no se ha considerado, algún modo habrá de acometer los problemas del desequilibrio interno de la comunidad madrileña.

—Con inteligencia y racionalidad, hay una vía que puede resolver la cuestión. La Asamblea de Madrid se ha elegido con base al decreto-ley de normas electorales de 1977. Este decreto ya está caducado. Nos seguimos rigiendo por una normativa electoral general caducada. Yo he hablado de esto centenares de veces, pero ni el Gobierno actual ni los anteriores me han hecho caso. Es necesaria y urgente una ley electoral general para toda clase de elecciones. No sólo para las generales, ya que el derecho electoral general es suplementario para todo tipo de elecciones.

EQUILIBRAR LA REGION

—¿Pero cuál es la vía que puede resolver esa cuestión?

El Estatuto prevé que se establecerá una ley de elecciones para la Asamblea de Madrid.



“ Los conflictos entre ambas van a surgir, pero hasta que no exista esa ley no podemos presuponer lo que pueda ocurrir. Se ha dicho que una propuesta va a ser que el Estado pague un canon a la comunidad autónoma por estar en su territorio los órganos centrales del propio Estado. Pero es un problema que hay que estudiar a fondo. Las competencias en el área de urbanismo y el Canal de Isabel II son irrenunciables. El problema de las universidades es más complejo. Creo que o se renuncia a todas o se asumen todas en el marco de una política educativa general ”

luta, sino que hay que entenderlo como una de las grandes pautas de la organización del Estado, semejante a la división de poderes. Lo que establece la Constitución sobre la división de poderes son solamente las grandes pautas, dentro de las cuales luego se puede dar una cierta flexibilidad. El título VIII es lo suficientemente ambiguo como para permitir cualquier interpretación. Con el título VIII es posible llevar a cabo un Estado federal del tipo alemán, donde hay autonomía para todos los territorios del Estado y para todos igual. Se puede llegar a un sistema como el italiano, con autonomía para unas regiones más que para otras, las especiales y las ordinarias. E incluso se podría haber llevado a cabo un sistema como el portugués, donde solamente hay autonomía para dos regiones —Madeira y Azores— y para el resto una descentralización administrativa.

—Entonces, a partir del título VIII era posible cualesquiera de esos sistemas.

—Lo que ocurre es que una cosa son las normas jurídicas y otra son los problemas políticos. Estaban por medio los problemas vasco y catalán. Se mezclan los temas políticos con los jurídicos.

—¿A qué Estado federal existente se parecería ese Estado federal que usted lleva en la cabeza?

—Está claro que se debería parecer a Alemania Federal. Es el ejemplo que deberíamos seguir.

COMPETENCIAS IRRENUNCIABLES

—¿Qué competencias serían absolutamente irrenunciables para la Comunidad de Madrid?

—El tema del urbanismo. Hasta ahora había tres círculos: el propio del municipio de Madrid, el de Coplaco (que abarcaba todo el cinturón de los municipios más cercanos a Madrid) y el resto de la provincia, de la que se ocupaba la Diputación. Coplaco, que está en el Ministerio de Obras Públicas, es un organismo que debe pasar inmediatamente a la Comunidad Autónoma. Además del urbanismo, es irrenunciable el canal de Isabel II, que también pertenece ahora al Estado. El problema de las universidades es más complejo. Creo que o se renuncia a todas o se asumen todas. Lo que no se podría hacer es desechar la Universidad Complutense porque es una especie de monstruo con 90.000 estudiantes y quedarse con la Autónoma que sólo tiene 23.000 y es más manejable. Debería haber una política educativa general.

—En la cuestión urbanística hay un problema de rebasamiento de los límites de la Comunidad Autónoma por el área de influencia de la misma.

—El Estatuto prevé una serie de convenios con las Comunidades Autónomas limítrofes para resolver esos problemas urbanísticos o de transportes. Las conexiones de la Comunidad de Madrid con la de Castilla-La Mancha van a tener que ser muy fluidas.

—¿Qué hay de la identidad o de la personalidad de Madrid?

—Al ser un crisol o un rompedor de todas las Españas, como tantas veces se ha dicho, Madrid sería una ciudad que conglomerase las diferentes nacionalidades, regiones y mentalidades del país. Va a ser muy difícil encontrar una personalidad de Madrid. Su personalidad precisamente es tener muchas personalidades, las de todo el Estado.

Pedro CALVO HERNANDO
Fotos: Asunción Abad

En esa ley es donde se pueden establecer criterios para tratar de equilibrar el macrocefalo municipio de Madrid y el resto de la provincia. Habría que establecer una representación que fuera proporcional a lo que es toda la Comunidad Autónoma, que no prime especialmente todo el sector urbano.

—Contemplando la realidad autonómica general del Estado, ¿qué papel ha de jugar la Comunidad de Madrid en ese contexto?

—Agustín García Calvo ha dicho el otro día una frase que, aunque pueda ser exagerada, tiene una cierta dosis de verdad. Ha dicho que la autonomía de Madrid es una fantasía. Dice que Madrid hasta ahora era el centro de una rueda, pero la rueda ha desaparecido y se ha quedado sólo con el centro. El problema de Madrid va a ser difícil de entroncar con las demás Comunidades Autónomas. Pero se ha elegido bien al optar por la Comunidad uniprovincial, porque Madrid no podía quedar descolgado de la organización general del Estado. Si vamos, como parece, a un Estado federal en España, yo creo que en un Estado federal no puede quedar una zona fuera de toda la estructura general del Estado.

—De manera que vamos hacia el Estado federal...

—La solución para las autonomías en España pasa por un federalismo negociado. No es tanto atenerse a la literalidad de la Constitución, de lo que dice el artículo 149, en lo que se refiere a las competencias, sino sobre todo a un acuerdo

una auténtica falacia. El Estado no puede renunciar a regular materias concretas. Dependiendo de la realidad de cada momento que considere que debe intervenir o no.

MADRID, UN MODELO

—Pero volvamos al papel de Madrid.



La Asamblea de Madrid es la primera institución de autogobierno que se constituye en nuestra región. Sus 94 miembros deberán elegir la próxima semana al presidente de la comunidad, quien, con posterioridad, nombrará su Consejo de Gobierno. Quedarán constituidas de esta forma las tres

principales instituciones autonómicas. Las funciones de la Asamblea de Madrid, denominada popularmente Parlamento autónomo, están especificadas en el título I, artículos 9 al 16, del Estatuto de Autonomía de nuestra región, que por su importancia reproducimos íntegramente a continuación:

Está compuesta por 94 diputados, elegidos cada cuatro años

LA ASAMBLEA DE MADRID, UN ORGANO LEGISLATIVO Y REPRESENTATIVO

Ejerce la potestad legislativa, aprueba y controla el presupuesto e impulsa, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno

Artículo 9.º— La Asamblea de Madrid, órgano legislativo y representativo del pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa, aprueba y controla el presupuesto, impulsa, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las competencias que le atribuyen la Constitución, este Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico.

Artículo 10.— 1. La Asamblea de Madrid es elegida por cuatro años. El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, en el supuesto previsto en el artículo 18, 5, del presente Estatuto.

2. La Asamblea estará compuesta por un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población.

3. La elección se realizará por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.

4. Los diputados no estarán ligados por mandato imperativo.

5. Los diputados no percibirán una retribución fija por su cargo representativo, sino únicamente las dietas que se determinen por su ejercicio.

Artículo 11.— 1. La circunscripción electoral es la provincia.

2. Las elecciones serán convocadas por el presidente de la Comunidad.

3. La elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional. Una ley de la Asamblea de Madrid establecerá el procedimiento electoral a seguir.

4. Para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos.

5. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y los sesenta días posteriores a la expiración del mandato. Sus diputados deberán ser convocados para la sesión constitutiva de la Asamblea dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales.

6. Serán electores y elegibles todos los madrileños mayores de dieciocho años de edad que estén en pleno goce de sus derechos políticos. La Comunidad Autónoma facilitará el ejercicio del derecho de voto a los madrileños que se encuentren fuera de la Comunidad de Madrid.

Artículo 12.— 1. Una ley de la Asamblea regulará las causas de incompatibilidad e inelegibilidad para las elecciones de la misma.

2. Los diputados gozarán, aun después de haber cesado en su mandato, de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.

3. Durante su mandato no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad, sino en el caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Fuera de dicho territorio la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

4. La adquisición de la condición plena de diputado requerirá la presentación de la

acción del Consejo de Gobierno, de la Diputación Permanente, de una cuarta parte de los diputados o del número de grupos parlamentarios que el Reglamento determine.

5. El Reglamento de la Asamblea determinará las relaciones entre ésta y el Consejo de Gobierno, la composición y funciones de la Diputación Permanente, los períodos ordinarios de sesiones, el número mínimo de diputados para la formación de los grupos parlamentarios y el procedimiento legislativo, las funciones de la Junta de Por-

tales no exigen otras mayorías más cualificadas.

Artículo 14.— Corresponde en todo caso a la Asamblea:

1. El ejercicio de la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma.

2. El ejercicio de la potestad legislativa para el desarrollo de las leyes estatales que le corresponda, así como el de las facultades normativas atribuidas a la misma, en su caso, de acuerdo con los apartados 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución.

3. El control de la acción del Consejo de Gobierno.

12. La designación de los senadores que han de representar a la Comunidad, según lo previsto en el artículo 69,5, de la Constitución. Los senadores serán designados en proporción al número de miembros de los grupos políticos representados en la Asamblea.

Su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de miembros de la Asamblea de Madrid.

13. Ratificar los convenios que la Comunidad concluya con otras comunidades autónomas, para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Dichos convenios serán comunicados de inmediato a las Cortes Generales.

14. Ratificar los acuerdos de cooperación que sobre materias distintas a las mencio-

La sede de la Asamblea de Madrid está situada en el edificio de la antigua Universidad de San Bernardo, que vemos en la foto el día de la Constitución del Parlamento autónomo.



promesa o juramento de acatamiento de la Constitución y del presente Estatuto de Autonomía.

Artículo 13.— 1. La Asamblea elegirá entre sus miembros al presidente, la mesa y la Diputación Permanente.

2. La Asamblea se dotará de su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma serán sometidas a una votación final sobre su totalidad, que requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los diputados.

3. La Asamblea funcionará en pleno y comisión.

4. La Asamblea se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. En el primer supuesto se reunirá durante un máximo de cuatro meses al año, en dos períodos de sesiones, comprendidos entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio, el segundo. Las sesiones extraordinarias habrán de ser convocadas por su presidente, con especificación, en todo caso, del orden del día, a peti-

tavoces y el procedimiento de elección de los senadores representantes de la Comunidad de Madrid. Los grupos parlamentarios participarán en las comisiones y Diputación Permanente en proporción al número de sus miembros.

6. Entre los períodos de sesiones ordinarias, en los supuestos de expiración del mandato y de disolución de la Asamblea, funcionará una Diputación Permanente. Su procedimiento de elección, composición y atribuciones será regulado por el Reglamento. Reunida de nuevo la Asamblea, la Diputación Permanente rendirá cuenta de los asuntos tratados y decisiones adoptadas.

7. El Reglamento regulará la publicidad de las sesiones y los quórum y las mayorías requeridas. En todo caso, para la deliberación y adopción de acuerdos, la Asamblea ha de estar reunida reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros si el Estatuto, el Reglamento o las

4. La aprobación de los presupuestos y de las cuentas de la Comunidad.

5. El conocimiento de los planes económicos.

6. La ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad.

7. El control de los medios de comunicación social dependientes de la Comunidad Autónoma.

8. La potestad de establecer y exigir tributos.

9. La elección del presidente del Consejo de Gobierno.

10. Interponer el recurso de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la ley orgánica del Tribunal Constitucional.

11. Solicitar del Gobierno de la nación la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

nadas en el número anterior convenga la Comunidad con otras comunidades autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

15. Las que se deriven del presente Estatuto y del Reglamento.

Artículo 15.— 1. La iniciativa legislativa corresponde a los diputados, a los grupos parlamentarios y al Consejo de Gobierno, en los términos previstos en el Reglamento.

2. Por ley de la Asamblea se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, para aquellas materias que pertenezcan al ámbito de actuación de la Comunidad de Madrid.

Artículo 16.— La Asamblea ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración de leyes. Esta potestad sólo será delegable en el Consejo de Gobierno, en términos idénticos a los que para el supuesto de delegación de las Cortes Generales al Gobierno establecen los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.



Deja el suelo en buen lugar.

Hay una ley que deja el suelo en buen lugar. Que lo protege de edificaciones ilegales, de atentados contra el medio ambiente. Que evita que nos den gato por liebre al comprar una parcela.

Se trata de la Ley del Suelo y además, en concreto para cada término municipal, de los Planes de Ordenación y las Normas Subsidiarias. Ellos regulan un derecho de todos: disfrutar de un medio ambiente limpio y bien organizado.

Son totalmente necesarios para evitar destrucciones ecológicas irreversibles: graves contaminaciones por basuras, deshechos incontrolados, aguas fecales...

Y así, entre todos, ayudaremos a conservar el suelo. En buena ley.

Ruego me envíen un ejemplar gratuito del Folleto Informativo sobre parcelaciones y construcciones en suelo rústico.

Nombre

Apellidos

Calle N.º

Localidad D.P.

Provincia

SERVICIO DE PLANIFICACION URBANISTICA

Apartado de Correos 2.137. MADRID



DIPUTACION DE MADRID / GOBIERNO CIVIL
Gestora de la Comunidad Autónoma