

INFORME GARCIA DE ENTERRIA SOBRE LA COMUNIDAD DE MADRID

A lo largo de las páginas 12, 13 y 14, y dividido en varios bloques, publicamos el informe que sobre la autonomía de Madrid ha elaborado el prestigioso profesor de Derecho administrativo García de Enterría, por considerarlo de interés para los ciudadanos de nuestra región. En él se aborda la problemática propia de un régimen autonómico tan especial como es el de Madrid desde diversos puntos de estudio y observación. En sus primeras líneas, que reproducimos a continuación, se resalta la importancia de este logro, de sus características generales y de los principios que han guiado la confección del mencionado informe.

Desde que se inició, aun antes de la Constitución, el proceso autonómico

en España —apunta el estudio del profesor García de Enterría— ha sido frecuentemente 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 a la imagen misma del Estado y que ha afectado a la comunidad de los otros pueblos de España. Por eso el autogobierno 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, puede exhibir su superior potencia para su tratamiento debe aportar, sin dudas, la fórmula autonómica.

«El estudio tiene como finalidad precisamente plantear las peculiaridades de Madrid como comunidad autónoma, destacar los problemas espe-

ficos 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.»

«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.»

AUTONOMIA UNIPROVINCIAL, UNA SOLUCION ACERTADA

La constitución de una comunidad autónoma uniprovincial en Madrid es la más acertada de las que se discutieron políticamente 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 en 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 tuteos 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 limitrofes, 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.

«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 en día un tejido social urbano y fuerte»

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 natura-

les 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.

ASPECTOS ORGANIZATIVOS

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 estudios, 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 está dotado de legitimación democrática propia, habida



Si se hubiese optado por la creación del distrito federal, los pueblos madrileños quedarían desajados de la capital

cuenta del conjunto de sus decisiones para el conjunto de la población que abarcan.

LA PROVINCIA, UNIDAD AUTONOMA

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, desdoblamiento burocráticos y coordinación entre las diferentes autoridades del área. Y de hecho así ocurre en algunos supuestos significativos (Londres, París, Hamburgo, algunos condados americanos...), mientras que en otros casos se intenta llegar a esta solución (la provincia metropolitana en Italia) o se critican asperamente las consecuencias negativas que se producen en caso contrario (típicamente en Nueva York, donde la aglomeración urbana y la propia ciudad se asientan 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 esas grandes fortunas, hoy en día aún más reforzada si cabe por la creación de la Comunidad autónoma, dotada de representatividad directa y de importantes competencias relativas a la organización global del área. Por tanto, no parece evidente que la actual delimitación del Área Metropolitana de Madrid deba 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.

ES NECESARIO APROBAR UN PLAN DE ORDENACION METROPOLITANA

Entre problemas más relevantes que plantea la creación de la Comunidad de Madrid en sus relaciones con el Estado está 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 competencias con repercusión sobre el territorio

En Madrid, si cabe, esta necesidad 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 aquella. 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 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 en casos excepcionales).

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 plante 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 contempla también el artículo 9.2 de la LOAPA, remitiendo las eventuales divergencias a la decisión del Consejo Económico y Social (cuando exista).

PLANIFICACION TERRITORIAL

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, con sus propios informes admitieron ya en 1978. La competencia de planificación territorial 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 de 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 directrices deberían apro-

barse 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 departa-



A los órganos autonómicos corresponde la planificación del suelo sin otras limitaciones que las impuestas por el propio derecho de propiedad

mentos 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 formales. Otra posibilidad más plausible podría consistir en negociar o elaborar junto con el Estado el contenido del plan en aquello que pueda afectarle, quizás 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 vincule a los órganos estatales.

ACUERDOS ESTADO-COMUNIDAD AUTONOMA

La coordinación necesaria con el Estado a efectos de vincular las decisiones de sus departa-

Se rechaza la subvención de capitalidad

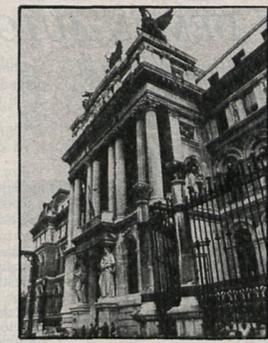
COMPENSACION SOLO POR ESTAR UBICADOS EN MADRID LOS INMUEBLES DEL ESTADO

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 especificidades 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 a veces se confunde con aquél.

MADRID, SEDE DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

En segundo lugar se plantea el problema de la llamada «sub-



Sólo se contempla subvención para compensar el lucro cesante por las exenciones de tributos de los edificios del Estado ubicados en Madrid. En la foto, el Ministerio de Agricultura

«En el aspecto organizativo y de relaciones con el Estado, Madrid, en ocasiones, es una administración directa de la capital por órganos estatales. Es el supuesto del distrito federal, expresamente rechazado para Madrid en el debate institucional»

vención 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 tam-

«La competencia de planificación territorial es esencialmente comunitaria, incluso la Comunidad Autónoma puede legislar sobre ella, respetando tan sólo el contenido esencial del derecho de propiedad del suelo»

mentos 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 formales. Otra posibilidad más plausible podría consistir en negociar o elaborar junto con el Estado el contenido del plan en aquello que pueda afectarle, quizás 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 vincule 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 ó 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 innumerables problemas jurídicos, sermería 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 quizás en otras.

En pesetas por habitante

LA REGION MENOS FAVORECIDA POR EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

«Por lo que respecta a la financiación autónoma, la imposibilidad de que se graven hechos imponderables ya gravados por el Estado o por las corporaciones locales hace difícil que esta fuente constituya un capítulo importante de ingresos»

trará 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 cincuenta y tres mil millones de pesetas los que corresponderían a Madrid por la cesión de los impuestos de sucesiones, transmisiones y lujo.

FINANCIACION AUTONOMA

Por lo que respecta a la financiación autónoma, la imposibilidad de que se graven hechos im-

ponderables 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 IVA), 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 in-

AREA 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

LA ADMINISTRACION AUTONOMICA DEBE SER UN APOYO PARA LA 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 a las que tradicionalmente han venido rigiendo en nuestro país entre el Estado y las entidades locales; deben plantearse con un es-

píritu 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 compartimentos 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 solapamiento 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.

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES

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.

a) Funciones de planeamiento y programación. En materia urbanística le debe corresponder el planeamiento estratégico, 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.

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 del 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 veces bastaría con mantener o 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 re-

gional 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 debe quedar contrapesada por la participación de estos 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 úni-

«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»

cos órganos representativos de la Comunidad de Madrid en su conjunto.

Todas las demás funciones de-



En la región madrileña, 122 pueblos no llegan a los 2.000 habitantes, en los que la Comunidad también debe ejercer la tutela económica y financiera según la ley de Régimen Local

ben atribuirse o delegarse a los municipios, que así verían incrementadas sus competencias y servicios y su capacidad econó-

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.

MAYORES CAPACIDADES PARA LA ADMINISTRACION LOCAL

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 adecuada 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 sólo absorbe más de las dos terceras partes de la población y junto con otros quince, casi todos situados en su inmediata periferia, reúnen el 95 por 100 de la misma. Este desequilibrio 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 suscitara 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.

RELACIONES CON EL ESTADO: AL MISMO NIVEL QUE LAS DEMAS AUTONOMIAS

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 desarrolle 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 necesario 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.

PROBLEMAS CONCRETOS 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 pla-

«Las relaciones con el Estado 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»

nificar 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 intracomunitarios, 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 planificación 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.

ECONOMIA REGIONAL

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.