

MADRID CAPITAL METROPOLITANA (*)

POR

LUIS ORTEGA

Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Castilla-La Mancha.

INDICE : I. INTRODUCCION.- II. LA PLURALIDAD DE LOS ESTATUTOS DE CAPITALIDAD.: 1. El modelo de Distrito Federal. 2. El modelo de París. 3. Modelos federales con capitalidad de régimen común. 4. Modelos con autoridades específicas. 5. La adaptabilidad de las soluciones institucionales capitalinas a las necesidades de desarrollo metropolitano.- III. MADRID COMO CAPITAL METROPOLITANA DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO.: 1. El marco constitucional de la descentralización. 2. El régimen especial de capitalidad para Madrid. 3. La especialidad financiera. 4. La creación de un área metropolitana. 5. La Ley de capitalidad.

I. INTRODUCCION.

La oportunidad de un Seminario internacional para tratar de los problemas que surgen de las relaciones entre "Los Estatutos Jurídicos de las Capitales Nacionales y las Areas Metropolitanas" esta más que justificada. En efecto, hoy día, la mayoría de las capitales nacionales constituyen las unidades principales de conglomerados urbanos, sean éstos definidos como áreas metropolitanas estadísticamente estandarizadas (SMSA), aglomeraciones o conurbaciones (1).

Esta relación entre estatuto jurídico de la capital nacional y el área metropolitana circundante debe ser analizada, en la actualidad, desde algunas perspectivas novedosas .

(*) Este trabajo es el resultado de la conferencia pronunciada en el Seminario Internacional sobre "Los estatutos Jurídicos de las Capitales Nacionales y las Areas Metropolitanas" celebrado en la Universidad Externado de Colombia los días 13 al 15 de marzo de 1991.

(1) No es objeto del presente trabajo abordar el tema de los elementos conceptuales de las áreas metropolitanas, al cual ya me he referido en mi trabajo **La Comunidad Autónoma de Madrid como Area Metropolitana**, en el volumen colectivo "Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana". Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1983. pag. 127 y ss. En cualquier caso, los elementos definidores de las áreas metropolitanas son objeto de un excelente trabajo de SANDRA MORELLI, **Algunas consideraciones en materia de áreas metropolitanas**, debatido en este Seminario. Ultimamente, sobre los modelos comparados de Areas metropolitanas, ver: M. CUCHILLO y F. MORATA, Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. MAP. Madrid. 1991.

El modelo de estatuto capitalino más típico, como es sabido, corresponde al de las capitales de Estados de estructura federal, siguiendo el ejemplo de Washington D.C., aunque también hay ejemplos, como el de París, con el mismo fundamento institucional, fuera del caso federal. Pues bien, en estos modelos se observa una doble tendencia. De un lado, se produce una evolución hacia la legitimación ciudadana de las autoridades capitalinas y, de otro, una práctica de realización de acuerdos con las autoridades territoriales donde se asienta la capital, precisamente para aportar soluciones a los problemas derivados del crecimiento urbano.

Desde otra perspectiva, la internacionalización de la economía, basada en un nuevo sistema de alta tecnología de las comunicaciones y el tratamiento de la información, hace de las grandes ciudades centros fundamentales de desarrollo económico, situación que se produce con especial relevancia en las ciudades capitalinas por la localización en su seno de las sedes de los centros políticos, financieros y de servicios más importantes (2).

Por todo ello, el problema esencial que debe ser debatido es el de la conveniencia de la modificación de los estatutos de capitalidad con el objetivo de dar paso a una posible autoridad única de carácter

(2) Esta nueva perspectiva de las grandes ciudades es una reflexión constante, presente en todas las intervenciones del Seminario sobre "Problemas y Políticas de las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa", realizado en Madrid en los meses de marzo y abril de 1990 y publicado como volumen colectivo, **Las Grandes ciudades en la Década de los noventa**, Ed. Sistema. Madrid. 1990. Así, CASTELLS afirma: "En la medida en que la productividad y la competitividad de empresas y economías regionales y nacionales dependen cada vez más de la generación y tratamiento de la información, son las grandes ciudades las que, con su concentración y articulación de actividades direccionales, empresas innovadoras y sistemas de gestión, decisión y producción de conocimientos, las que se constituyen en los nudos determinantes del nuevo modelo de crecimiento en las sociedades llamadas postindustriales o informacionales, según demuestra la investigación reciente en la materia" (pag.17). Desde la perspectiva italiana, TOGNOLI recuerda que "la competencia internacional tiene consecuencias sobre las áreas urbanas que se manifiestan también en el orden territorial: al lado de una mayor difusión espacial de la actividad productiva de bienes, en las ciudades principales hay una concentración de funciones elevadas de alta especialización, desde la educación hasta la investigación, las finanzas, la salud, el ambiente, el tiempo libre, el diseño, la moda, etc." (pag.598). También DAUGE, un experto de la situación en Francia, reconoce que "las grandes ciudades, en su conjunto, se han convertido en lugares de acumulación del valor y las riquezas. La economía de información, de inversiones materiales, de la atención al entorno cultural, de las comunicaciones es una economía que elige la ciudad y muchas veces las grandes ciudades" (pag. 624). Finalmente, BORJA, con relación a la experiencia española, señala: "...la gran ciudad metropolitana debe actuar hoy en un contexto internacional muy competitivo y que su valor en este mercado depende en gran medida de que pueda generar una representación fuerte que sea un interlocutor válido en el contexto europeo y que garantice un eficaz gobierno del territorio" (pag.717).

metropolitano. Ello sería posible si concluyésemos, a lo largo de este Seminario, que se han atenuado las razones que existieron en su día para que los estatutos de capitalidad desarrollasen la función de garantizar la independencia de las instituciones federales respecto de los poderes territoriales y, de forma paralela, concluyésemos, asimismo, que se han acentuado las necesidades que reclaman una acción global de ordenación del territorio y de implantación de servicios comunes en el conjunto de la metrópolis que circunda la ciudad capitalina.

Un ejemplo paradigmático de esta nueva situación lo constituye la reciente Ley nº 396 de 15 de diciembre de 1990, relativa a las actuaciones sobre la ciudad de Roma como capital de la República italiana. La ley está basada en la resolución de los problemas de funcionamiento que tiene la ciudad como capital del Estado. Entre sus objetivos, además de establecer un sistema de toma de decisiones sobre localización de edificios públicos y sobre la conservación del patrimonio monumental, encontramos los siguientes elementos:

- La recualificación del tejido urbano y social del cuadrante Este de la ciudad.
- La tutela del medio ambiente, que se concreta en el saneamiento de ríos Aniene y Tíber, la creación de parques naturales y lugares de ocio y recreo y el saneamiento de la periferia de la ciudad mediante medidas urbanísticas e higiénico-sanitarias.
- La dotación de servicios e infraestructuras de transporte, entre los que se incluyen la navegabilidad del Tíber, la coordinación de la actividad aeroportuaria y un sistema integrado de transporte por ferrocarril.
- La recualificación de las Universidades y los centros de investigación sitos en la ciudad y su entorno.
- La creación de un polo europeo de la industria del espectáculo y la comunicación.
- El apoyo a la instalación de instituciones internacionales.

Este elenco de medidas pone de manifiesto, en primer lugar, que cualquier medida de tutela de la ciudad debe ampliar su radio de acción a la tutela del medio circundante. En segundo término, los elementos de tutela de las áreas metropolitanas no se pueden circunscribir a técnicas de planificación urbanística, ni de ordenación del territorio. En tercer lugar, la gran ciudad constituye el polo fundamental del sistema de internacionalización de la economía. Por fin, la pervivencia de una gran ciudad, como tal polo de referencia internacional, dependerá de su oferta de "masa crítica" en investigación y desarrollo tecnológico.

En definitiva, como señalaba GARCIA DE ENTERRIA, "el concepto de área metropolitana no intenta limitar sus efectos al ámbito de la ordenación territorial, sino que extiende esos efectos, incluso hay que decir que de manera primordial, al campo del planeamiento y gestión de los servicios colectivos" (3).

II. LA PLURALIDAD DE LOS ESTATUTOS DE CAPITALIDAD.

1. El modelo de Distrito Federal.

Es conocido cómo por razones históricas de falta de asistencia de las autoridades de Pennsylvania en 1783 al Congreso de la Confederación reunido en Philadelphia, se forjó la idea de dotar a las instituciones federales de un territorio con un gobierno propio, ajeno e independiente de los poderes de los Estados Federados (4). Esta idea se tradujo en el artículo 1, sección 8ª, nº 17 de la Constitución de los Estados Unidos de América en los siguientes terminos:

"El Congreso tendrá facultad:

17. Para ejercer el derecho exclusivo a legislar en todas las materias concernientes a aquel distrito (cuya superficie no excederá de cien millas cuadradas) que, por cesión de algunos Estados y aceptación del Congreso, se convirtiere en la sede del Gobierno de los Estados Unidos..."

Se produce así un régimen específico de la capital federal, que se transforma en un territorio ajeno al reparto de poderes entre Federación y Estados federados, sobre el cual son las propias autoridades federales las que se encargan directamente o por delegados suyos de su gobierno y administración (5). Este régimen específico, aparece,

(3) GARCIA DE ENTERRIA, **Prólogo**, al volumen colectivo antes citado, "Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana", pag.15.

(4) Sobre estos orígenes, ver BRYAN, **A History of the National Capital from its Foundation through the Period of the Adoption of the Organic Act**, vol. I. The Macmillan Company. New York, citado por MOLINI en, **Historia de la subvención por capitalidad a Washington D.C.**, en "Organización Territorial del Estado (Administración Local). Vol. III. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1985. p.2195 y ss.

(5) Sobre el modelo estatutario de Washington D.C. no existen muchos estudios específicos. Quizás el más completo sea el de PRETOT, **Washington D.C.: Contribution a l'étude de régime juridique des capitales**, tesis doctoral de la Universidad de Paris I, dirigida por CONAC, Paris (s.n.) 1986. En la bibliografía española, referencias al sistema norteamericano se pueden encontrar, además del trabajo de MOLINI, antes citado, otro del mismo autor, **Ensayos de un geógrafo sobre el federalismo fiscal de los EE.UU.**, Fundación Juan March. Serie Universitaria. nº 212. 1984 y los,

además, como una de las características teóricas del federalismo que acompaña la implantación de este modelo en los países de influencia norteamericana, fenómeno que es especialmente señalado en América Latina (6).

Este modelo ha ido, sin embargo, evolucionando tanto por razones políticas como por razones de ordenación del territorio. Así, ya en 1957 se constituyó el **Metropolitan Washington Council of Governments** que englobaba a las autoridades del Distrito Federal y a las de los Estados vecinos de Virginia y Maryland, para resolver los problemas metropolitanos existentes a caballo de las fronteras administrativas. En el aspecto político, además de la extensión del derecho a la elección de las autoridades federales del que inicialmente carecía la población de Columbia (7), se produce en 1967 una remoción del **Home Rule** del Congreso sobre el Distrito Federal, que se sustituye por el nombramiento presidencial de un consejo municipal y un Alcalde y, en 1973, se aprueba la Ley de Autogobierno y Reestructuración del Distrito de Columbia que otorga a los residentes del Distrito el derecho a elegir a su propio Alcalde y un Consejo municipal de 12 miembros, sobre el que, sin embargo permanecen fuertes controles sobre su actividad (8). Se produce, así, la necesidad de otorgar una legitimación democrática a los gobiernos de los distritos federales, confirmando una tendencia que también se refleja en mayor o menor medida en los ejemplos de México, Argentina y Brasil.

2. El modelo de París.

Si, como hemos visto, el modelo de distrito federal puede caracterizarse por un deseo de neutralización frente a poderes que pudiesen

de JORDANA DE POZAS, **Madrid capital política y sede de la Administración central**, Revista de Estudios de la Vida Local. nº 137. pag. 641 y ss. y de PIÑAR MANAS, **El régimen de capitalidad del Estado**, en "Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana", op. cit., pag. 371 y ss.

(6) Ver en este sentido, ROBSON, **Great Cities in the World**, Londres, 1954.; ROWAT, **The government of federal capitals**, University of Toronto Press. Toronto. 1973.; ANASTASSOPOULOS y otros, **La gestion des grandes metropoles. Etude comparé de douze agglomerations étrangères**, La Documentation Française. Paris. 1978.

(7) La medida más significativa es, sin duda, la aprobación en 1963 de la enmienda número 23 de la Constitución estadounidense por la que se otorgaba a los residentes del Distrito de Columbia el derecho al voto en las elecciones presidenciales.

(8) Sobre estas tutelas, especialmente de las financieras, ver, MOLINI, **Historia de la subvención...** op.cit. pag.2206.y ss. y la obra, allí citada, de NEWMAN y DEPUY, **Bringing Democracy to the Nation's Last Colony: The District of Columbia Self-Government Act**, The American University Law Review. Pag. 548 a 649.

conducir al poder federal a una situación de sometimiento, el modelo de París ha estado caracterizado históricamente por la voluntad de controlar la vida política de la capital francesa por parte del poder central, debido a las repercusiones que los sucesos capitalinos han tenido siempre en la vida nacional (9).

De esta forma, en un modelo de Estado estructuralmente opuesto al modelo federal, en el modelo de Estado centralizado por excelencia, también se produjo, desde la Ley del 28 del Pluvioso del año VIII, un estatuto de capitalidad según el cual corresponde el gobierno de la ciudad a autoridades predisuestas por el Gobierno central, en este caso se trataría del Prefecto del Sena (después de París) y, en lo relativo a la seguridad, por el Prefecto de Policía. Mediante la Ley de 10 de julio de 1964, se crea el Departamento de París, cuyo consejo general será el propio consejo municipal, permaneciendo la autoridad de los dos Prefectos. Con la reforma establecida por la Ley de 31 de diciembre de 1975, el Prefecto de París mantenía únicamente sus competencias como Administración central, mientras que se creaba la figura del Alcalde, de elección popular, que ejercía las competencias propias de dicha figura según la legislación común. El Consejo de París sigue cumpliendo la doble función departamental y municipal, y el Prefecto de Policía conserva sus competencias (10).

La posición de la ciudad de París va a verse modificada, junto con la del resto de las ciudades francesas, por la introducción del proceso de descentralización territorial contenido en la Ley de 2 de marzo de 1982, que, esencialmente, desarrolla la autonomía municipal, aliviando los tradicionales controles del poder central sobre los entes locales franceses, aumentándose los poderes de estos últimos mediante una nueva atribución de competencias propias (11). A ello hay que añadir la Ley nº 82-1169 de 31 de diciembre de 1982, relativa a la organización administrativa de París,

(9) Como señala PEZANT, "Il est de fait que tous les régimes, qu'il s'agisse de la monarchie, de l'empire ou de la république, ont considéré comme un impératif l'exercice d'un contrôle permanent et souvent étroit sur la collectivité parisienne, que la capitale l'a de tout temps emporté sur la ville et la tutelle de l'Etat sur l'autonomie municipale", **Le nouveau statut de Paris, loi du 31 décembre 1975**, La Documentation Française. Paris. 1977. pag. 1.

(10) Sobre toda esta evolución, además del trabajo de PEZANT ya citado, pueden verse, HAMAOU, **La réforme du Statut de Paris**, Revista Internacional de Ciencias Administrativas. 1976. nº1. p. 8 y ss. y el volumen colectivo **L'Administration de Paris 1789-1977**, IFSA. Coloquio de 6 de mayo de 1978. Droz. Ginebra. Champion. Paris. 1979. En relación a la literatura española, además de los trabajos de JORDANA DE POZAS y de PIÑAR MAÑAS, ya citados, puede verse el de IBARRA ROBLES, **Las áreas metropolitanas en el modelo autonómico**, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública. Oñati. 1982. pag. 61 y ss.

(11) Sobre este proceso ver, por todos, el volumen colectivo dirigido por MOREAU y DARCY, **La libre administration des collectivités locales**, Ed. Económica. Paris. 1984.

Lyon y Marsella y de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal, en la que se establece un sistema de descentralización de determinados poderes locales en los consejos y alcaldes de barrio (12).

De este paquete legislativo se desprende que París se rige por las disposiciones comunes del régimen local elaborado tras la descentralización y determinadas peculiaridades organizativas, que conviene destacar, derivadas de su doble condición de municipio y departamento. Así, el Alcalde de París es, al mismo tiempo, el brazo ejecutivo de los servicios municipales y departamentales e, igualmente, el Consejo municipal actúa como consejo departamental. El Comisario de la República tiene meras funciones representativas, mientras que el Prefecto de Policía conserva los poderes relativos a la policía municipal. La mayor novedad la constituyen los consejos y alcaldes de barrio, también de elección popular, a los que, además de actuar como agentes consultivos del Consejo Municipal y del Alcalde de París, con relación a los problemas de cada barrio, se les han atribuido competencias en relación a los servicios del registro civil, la organización electoral, la caja de reclutas y la ordenación de las plazas escolares (13).

De este modo, las peculiaridades del estatuto jurídico de París sólo se refieren a una unificación de dos niveles competenciales -municipal y departamental-, que le permiten una mayor disposición para la resolución de los problemas de la metrópoli, y a una descentralización interna en los barrios, en dirección a una mayor conexión de los ciudadanos con las instituciones.

3. Modelos federales con capitalidad de régimen común.

En los dos sistemas federales de la Europa occidental -Alemania y Austria- rigen para sus capitales el sistema de derecho local común para el resto de los municipios (14).

(12) Esta Ley fue impugnada ante el Consejo Constitucional por infringir los principios de libre administración y de uniformidad municipal. El Consejo, por sentencia de 28 de diciembre de 1982, declaró que "ningún principio o regla de valor constitucional prohíbe al legislador introducir divisiones administrativas en el seno de los municipios, ni instituir otros órganos electivos además del Consejo Municipal y del Alcalde" y, por lo tanto, "si las disposiciones impugnadas por los recurrentes derogan para el caso de las tres mayores ciudades de Francia, el Derecho común de la organización municipal, no vulneran, por ello, la Constitución".

(13) Sobre esta nueva organización, puede verse, SOUCHON-ZAHN, **L'administration de la Ville de Paris depuis 1983**, Revue Française d'Administration Publique. nº 40. 1986. pag.101 y ss.

(14) Además de la obra de ROWAT ya citada, puede verse, PRETOT, **Le statut des villes-capitales**, Revue Française d'Administration Publique. nº 40. 1986. pag.133 y ss.

Así, Bonn está sometido al régimen municipal aplicable a los municipios del Land de Renania Norte-Westfalia, con la única peculiaridad de que determinadas competencias en materia de policía local están atribuidas directamente al Ministro del Interior.

Por su parte Viena tiene el estatuto de Land-ciudad, uno de los nueve que componen la federación, por lo que cuenta con una unificación administrativa de doble nivel: el Parlamento del Land, que es a la vez Consejo Municipal. Este elige al doble nivel de autoridades que gestionan las competencias provinciales y las municipales: el Presidente del Land y el Alcalde de la ciudad.

4. Modelos con autoridades específicas.

A los anteriores, debemos añadir ahora los modelos de aquellas capitales que cuentan con autoridades específicas, entre los que destaca el ejemplo británico que creó, en aplicación de la **London Government Act** de 1963, el **Greater London Council** el cual, pese a haber sido desmontado por el gobierno Thatcher, merece que le dediquemos algunas consideraciones (15).

El área municipal londinense se organizaba a través de este sistema en un doble nivel de autoridades locales (**two-tier system**). El primero lo constituía el Consejo del Gran Londres, ente unitario para todo el área, elegido directamente por la totalidad de la población afectada. El segundo nivel lo formaban los Consejos Urbanos de Londres, cuyo número resultaba de dividir la población del área en núcleos aproximados de 25.000 habitantes. Al primer nivel le correspondían las competencias de planeamiento; carreteras metropolitanas; regulación del tráfico; servicio de incendios y ambulancias; alcantarillado; tratamiento de residuos; ordenación de construcciones; parques y espacios abiertos al uso general para todo el área; servicios culturales más generalizados; contaminación atmosférica y política de descongestión del área. Al segundo nivel le fueron atribuidos los problemas de vivienda; planificación de detalle; control del plan general de ordenación; carreteras no metropolitanas; servicios sanitarios de primeros auxilios; servicios asistenciales y de la tercera edad; servicios culturales; parques y espacios

(15) La creación del **Greater London Council** es el producto de los trabajos de la **Royal Commission on local government in Greater London** (1957-60). El **Greater London** constituye el ámbito de expansión de la **City** y el **Inner London** debido a desarrollo del sistema de comunicaciones. Sobre esta evolución, puede verse, YOUNG y GARSIDE, **Metropolitan London: Politics and Urban Change, 1855-1981**, Londres. 1982.

abiertos dentro de su sector específico y ordenación comercial y de mercados.

La importancia de este sistema provino de los éxitos que obtuvo en una serie de facetas. En primer lugar, articuló de forma eficaz las políticas laboristas del Estado de bienestar, ya que como es sabido, son las colectividades locales las encargadas de la prestación de la mayoría de los servicios públicos. Pero también fue capaz de encontrar un equilibrio entre eficacia, mediante la planificación y acumulación de recursos, y autonomía local, mediante la atribución de gran parte de la gestión a las terminales locales. Precisamente, la desaparición del sistema es debida al giro de política económica de los posteriores gobiernos conservadores, que veían en el Consejo del Gran Londres, en manos de los laboristas, un contrapoder peligroso que, además no colaboraba con los proyectos de recorte en el gasto público destinado a servicios públicos y sociales (16). De esta forma, mediante una legislación específica se le fueron recortando poderes al Consejo del Gran Londres (**Water act 1983; Transport act 1985; London Regional Transport act 1985**) y se provocó la crisis de la financiación local (**Rates act 1984**), para acabar suprimiendo el sistema en abril de 1986, mediante el reparto de sus competencias entre una veintena de agencias (17).

Otro supuesto de autoridad específica lo encontramos en el caso del Ottawa-Hull (18). La inexistencia de un distrito federal hacía que la ciudad estuviese sometida a la autoridad legislativa de las provincias de Ontario y Quebec. Por ello, a efectos de realizar la planificación urbana del crecimiento de la ciudad, se creó por ley federal (**National Capital Act 1958**) una autoridad metropolitana, la **National Capital Commission**, cuyo Presidente y los miembros de la Comisión son designados por el Gobernador general.

La reciente Ley italiana sobre la capitalidad de Roma, a la que ya nos hemos referido anteriormente, prevé una Comisión Nacional de

(16) Sobre este proceso, ver FLYNN y otros, **Abolition or Reform? the GLC and the Metropolitan Counties**, Londres. 1985.

(17) Una exposición del nuevo sistema, que también ha afectado a otras autoridades metropolitanas (**Metropolitan counties** de **Merseyside**, de **Greater Manchester**, de **West Midlands**, de **Tyne and Wear**, de **South Yorkshire**, y de **West Yorkshire**), puede verse en GUYOMARCH y MACHIN, **L'administration du Grand Londres sans le Greater London Council**, Revue Française d'Administration Publique. nº 40. 1986. pag.87 y ss.

(18) Sobre esta ciudad, además del trabajo de ROWAT, ya citado, pueden consultarse la obra de FULLERTON, **The Capital of Canada. How should it be governed?**, Ottawa. 1974 y el artículo de VIDAL PERDOMO, **La organización política y administrativa de Bogotá y Ottawa-Hull**. Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. nº 244. 1989. pag.735 y ss.

Seguimiento para la realización de los programas de intervención en la capital, que está compuesta por los Ministros de Obras Públicas, de Transportes, del Ambiente, y de Bienes Culturales y Ambientales; por el Presidente de la Región del Lazio; por el Presidente de la Provincia de Roma y por el Alcalde de Roma.

5. La adaptabilidad de las soluciones institucionales capitalinas a las necesidades de desarrollo metropolitano.

Todas estas manifestaciones de distintas soluciones al tema de la capitalidad nos muestran, en primer lugar, que no es consustancial a la capitalidad la existencia de un estatuto especial, ni siquiera en los modelos federales. Además, el ejemplo de París señala cómo los procesos de reforzamiento de la legitimidad democrática de las instituciones locales se pueden anteponer sin traumas, esto es, con una alcaldía de distinto signo político que el del Gobierno, a los intereses de control político estatal.

Así, pues, respetando las tradiciones históricas, cada país debe analizar las ventajas e inconvenientes de sus estatutos de capitalidad en función de los parámetros hoy día relevantes, que no son otros que los de la ordenación metropolitana -territorial y de servicios- y los de la creación de las condiciones más favorables para el desarrollo de las conexiones internacionales de los distintos sectores económicos.

A mi juicio, cuando en la capital concurren el hecho metropolitano y el protagonismo internacional, un estatuto de capitalidad, basado en construcciones constitucionales de raíz histórica, debe ceder en beneficio de la implantación de los mecanismos institucionales que mejor coadyuven al crecimiento económico y al bienestar social: Washington no es en este punto equiparable a México, Caracas o Buenos Aires.

Téngase en cuenta que, pese a los pronunciamientos políticos del neoliberalismo, lo que está funcionando, en la realidad de los países tecnológica y económicamente avanzados, son programas comunes entre sector público e iniciativa privada, en defensa de las economías nacionales en su conjunto, de cara a ocupar o ampliar determinadas cuotas de mercados internacionales. En este sentido, la experiencia de muchas ciudades europeas ha sido el conjugar la legitimación popular de las autoridades municipales con proyectos de desarrollo tecnológico en la industria y en los servicios, especialmente en el área de las telecomunicaciones, creando un sistema internacional de "red de ciudades inteligentes"

que, en la práctica, está rebasando los propios flujos nacionales (19).

Para ello, las soluciones a nivel de gobierno de las áreas metropolitanas son válidas y plurales. En una apretada síntesis (20) se pueden señalar:

- Anexión por parte del Municipio central de los pequeños Municipios que se sitúen dentro del área.
- Atribución al Municipio central de las facultades de planificación de servicios y del territorio, manteniéndose las competencias de los Municipios del área, pero subordinadas a los objetivos de la planificación.
- Atribución al Municipio central del estatuto de ente territorial superior (Departamento, Provincia, etc.).
- Fórmulas cooperativas de asociación entre Municipios para la gestión en común de determinados servicios (agua, transporte, bomberos, etc.).
- Creación de un ente local superior, cuyo territorio coincida con el del área.
- Creación de una o varias entidades no territoriales (Agencias) en las que distintas entidades territoriales (estatales, provinciales, locales) delegan atribuciones para fines específicos.
- Atribución de las funciones propias del área al ente territorial superior (Región, Departamento o Provincia) .

Las variables que deben ser tenidas en cuenta a la hora de concretar soluciones institucionales de capitalidad metropolitana, entre alguna de las opciones antes expuestas, teniendo siempre en cuenta que pueden concurrir más de una, son a mi juicio de un doble orden.

De una parte, se debe constatar el peso que tiene el Municipio-capital respecto a los del resto del área y especialmente, si corren a su cargo los principales servicios públicos que dotan al área de su funcionamiento conjunto. De otra, se debe tener presente la relación entre el territorio del área metropolitana existente de **facto** y el territorio de otras unidades político-administrativas superiores, como

(19) En este sentido se manifiesta también BORJA: " ...uno de los aspectos que debe hacer posible el régimen especial es el rol internacional de las grandes ciudades. Estas deben ser **competitivas** a nivel mundial y especialmente, en nuestro caso, europeo." (**Políticas y gobierno de las grandes ciudades**, en el volumen colectivo, ya citado "Las Grandes Ciudades..." . pag. 720.

(20) Ver, en este sentido: ARGULLOL, **Las entidades Metropolitanas**, en "Organización territorial del Estado (Administración Local)" vol. I. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1985. pag. 522.

puedan ser las provincias (21). Evidentemente, éstos son elementos que deben conjugarse con las posibilidades de organización institucional y del valor que a la autonomía local se da en el marco de cada ordenamiento jurídico. Es, en este sentido, en el que pasamos a analizar el caso concreto de la capital de España: la villa de Madrid.

III. MADRID COMO CAPITAL METROPOLITANA DE UN ESTADO DESCENTRALIZADO.

1. El marco constitucional de la descentralización.

Como es sabido, España se configura, hoy día, tras la Constitución de 1978, en un Estado políticamente descentralizado en unidades territoriales que reciben el nombre de Comunidades Autónomas (22), tal como señala el artículo 2º del Título Preliminar (23) y desarrolla el Título VIII, dedicado a la Organización Territorial del Estado (24).

Del reparto competencial entre el nivel estatal y el autonómico, que se desprende de los artículos 148 y 149 de la Constitución, y con relación al problema que ahora nos ocupa -la regulación de los estatutos metropolitanos-, las Comunidades Autónomas ostentan, entre otras, potestades sobre las siguientes materias: Ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, transporte, protección civil, abastecimiento de agua, medio ambiente y desarrollo económico.

(21) Esta relación entre la provincia y las áreas metropolitanas es significativa en la nueva Ley italiana nº 142 de 8 de junio de 1990; ver, en este sentido, lo expuesto por VANDELLI, **La provincia italiana en el contexto europeo**, en "La provincia en el sistema constitucional" Ed. Civitas. Madrid. 1991. pag. 554.

(22) Sobre el sistema del Estado de las Autonomías en España, ver, por todos, MUÑOZ MACHADO, **Derecho Público de las Comunidades Autónomas**, Ed. Civitas. Madrid. vol. I. 1982 y vol. II. 1984.

(23) Constitución española 1978, artículo 2º:

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas".

(24) Destacamos de dicho Título VIII, el apartado 1º del artículo 143 el cual dispone:

"En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características, históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos".

A su vez, los distintos Estatutos de Autonomía han recogido, con una pluralidad de denominaciones, la posibilidad de establecer áreas metropolitanas en sus respectivos territorios:

- El Estatuto de Cataluña (art. 5^º) se refiere a "agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otros de carácter funcional y fines específicos".
- El Estatuto de Asturias (art.6,2) se refiere a "áreas metropolitanas".
- El Estatuto de Murcia (art.3,2) se refiere a "áreas metropolitanas para la coordinación y gestión de los servicios públicos, así como agrupaciones territoriales para el cumplimiento de fines específicos".
- El Estatuto de Valencia (art.46) se refiere a "áreas metropolitanas y agrupaciones de comarcas".
- Los Estatutos de Galicia (art.40,2), de Cantabria (art.36,2) y de Castilla-La Mancha (art.29,2,b) se refieren a "agrupaciones de Municipios basados en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional específicos".
- El Estatuto de Madrid, sobre el que volveremos, se refiere (art 6) a una Ley especial de capitalidad de la villa de Madrid y (art.3,2) a "agrupaciones de carácter voluntario para la gestión de servicios comunes o para coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial".

Esta ambigüedad y pluralidad conceptual, en lo que se refiere a las áreas metropolitanas, ha sido precisada por la legislación estatal, en ejercicio de sus competencias constitucionales de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art.149,1,18^a) y del sistema impositivo y financiero del conjunto de las instituciones públicas (arts. 133; 135; 149,1,14^a y 156).

En este sentido, en el artículo 43 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 7 de abril de 1985 (LRBRL), se establece:

"1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectadas, podrán crear, modificar y suprimir mediante Ley, áreas metropolitanas de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

2. Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y

sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución”.

Conviene detenernos, en este punto, sobre algunas reflexiones acerca de la solución institucional por la que ha optado el legislador estatal español. En primer lugar, ha de señalarse que la LRBRL no configura a las áreas metropolitanas como entes territoriales (25) y, por ende, no les dota directamente del conjunto de potestades predicables de dicha categoría (26), aunque prevé que la legislación autonómica pueda concretar cuales de dichas potestades les son de aplicación.

Se utiliza el concepto de “aglomeración”, lo cual hace referencia, esencialmente, al dato de la densidad demográfica de un determinado territorio, sin necesidad de que exista entre los distintos núcleos de población una continuidad o conexión de carácter urbanístico, ya que éste es propio del concepto de conurbación (27).

A ello se une el carácter funcional de las relaciones entre los distintos núcleos de población, dentro de un concepto marco como es el de “relaciones socioeconómicas”, lo cual consiente la utilización de

(25) Para el artículo 3º de la LRBRL sólo son entidades locales territoriales: a) El Municipio; b) La Provincia; y c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.

(26) Según el artículo 4º de la LRBRL, estas potestades son las siguientes: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización. b) Las potestades tributaria y financiera. c) La potestad de programación o planificación. d) Las potestades expropiatorias y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes. e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos. f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora. g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos. h) La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes :las prelaaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

(27) Sobre estos conceptos ver, URBANI, **Il governo delle Aree Metropolitane**, en “ L'intervento nelle Aree Metropolitane del Mezzogiorno”. Giuffrè. Milano. 1981. pag. 23 y ss.

distintos índices de medición, que justifiquen tal realidad sociológica (28).

Merece también ser destacado el hecho de que la solución española no sólo opta por el mantenimiento de los entes municipales afectados por la creación del área, sino que impone la presencia de los mismos en los órganos de gobierno y administración, y su participación en la toma de decisiones. Con ello se mantiene vivo el principio de autonomía municipal, en el sentido de implicar la responsabilidad de los propios municipios en la gestión de las funciones del área.

Por último, debe señalarse un dato de singular relevancia: es la Comunidad Autónoma quien determina los servicios que deben prestarse o las obras que deben realizarse por el área. Se produce, así, una decisión valorativa de unos intereses que son supramunicipales. Es decir, aunque sea necesario recabar el parecer de los Municipios afectados, la Comunidad Autónoma de que se trate goza de capacidad, tanto para imponer sus propios criterios con relación a la necesidad de crear el área, como para valorar cuales son los intereses de los ciudadanos afectados por el factor metropolitano.

En lo que se refiere a los instrumentos de financiación de las áreas metropolitanas, deben ser tenidos en cuenta los siguientes preceptos de la normativa estatal contenida en la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988 (LHL):

- Artículo 133: "1. Las comarcas, áreas metropolitanas, entidades asociativas y demás entidades supramunicipales podrán establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen.
2. El régimen financiero de las entidades supramunicipales no alterará el propio de los Ayuntamientos que los integran".
- Artículo 144: "1. La áreas metropolitanas podrán contar con los siguientes recursos: a) Las áreas metropolitanas podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles

(28) Este ulterior elemento de interdependencia o interconexión entre los diferentes núcleos de población dentro del área metropolitana suele medirse atendiendo a la relación entre el lugar de residencia y el centro de trabajo; al número de llamadas telefónicas entre los diversos núcleos urbanos; la circulación de periódicos; y la complejidad y extensión de las líneas de transporte. Ello entra dentro de lo que AQUARONE ha definido como "densidad social", entendida como la consistencia y frecuencia de los intercambios y de las relaciones entre el área central y las áreas circundantes, **Grandi città e aree metropolitane in Italia**. Zanichelli. Bolonia. 1961.

sitos en el territorio de la Entidad. Dicho recargo se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora de este impuesto y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre la base imponible del mismo y su tipo no podrá superar al 0'2 por 100. b) Las subvenciones de carácter finalista que se podrán fijar en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan el objeto de las áreas metropolitanas y cuya cuantía, perceptor y forma de distribución se determina anualmente.

2. Las Leyes de las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos, creen en su territorio áreas metropolitanas, determinarán los recursos de sus respectivas Haciendas de entre los enumerados en el párrafo a) del apartado anterior de este artículo y en el artículo 133 "

Así pues, las áreas metropolitanas podrán disponer de las tasas, contribuciones especiales o precios públicos por los servicios que presten; de una aportación generalizada, vía recargo impositivo, cuya decisión corresponde al propio área, y de la financiación complementaria que pueda recabar tanto del Estado, con carácter finalista, como de las Comunidades Autónomas en los términos de su propia legislación. Este sistema prefigura, así, un modelo de financiación de las áreas metropolitanas absolutamente compatible con la financiación del resto de los entes locales, y que sigue reflejando la doble relación de nuestros entes locales con el Estado y con las Comunidades Autónomas, en lo que es conocido como el sistema "bifronte" del régimen local español.

2. El régimen especial de capital para Madrid.

En el artículo 5º de la Constitución española se recoge el hecho de la capitalidad sin ninguna ulterior consecuencia expresa:

"La capital del Estado es la villa de Madrid".

Esta disposición ya había tenido un antecedente en la Constitución de la II República, también en un artículo 5º, que se manifestaba en términos parecidos: "La capitalidad de la República se fija en Madrid".

Sin embargo, la idea de dotar a Madrid de un régimen especial por razón de su capitalidad había surgido también en la etapa republicana

al disponer el artículo 4º de la Ley Municipal de 1935 que: "El municipio de la Capital de la República tiene categoría propia y su régimen y gobierno pueden ser objeto de Ley especial".

Esta idea de especialidad cuenta en nuestros días con una manifestación legal contenida en el artículo 6º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid según el cual:

"La villa de Madrid por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias."

En ausencia del desarrollo de este precepto, pervive la Ley Especial para el Municipio de Madrid, aprobada por Decreto 1674/1963 de 11 de julio. Esta Ley es fruto de la delegación legislativa contenida en la Ley de 7 de noviembre de 1957 que preveía la posibilidad de establecer un régimen especial, orgánico y económico, para las ciudades de Madrid y Barcelona, fuera del régimen común establecido en la Ley de Régimen Local de 1955. Se trataba de una especialidad provocada más por su condición de gran ciudad que de capital, como lo prueba el hecho de que también fuese incluida Barcelona (29).

No obstante, hay que decir que la vigencia de dicha Ley es prácticamente nula. En efecto, si bien la Disposición Adicional 6ª LRBRM mantiene vigente la Ley Especial para Madrid de 1963, lo hace en tanto no se oponga a lo dispuesto en la propia LRBRM, lo que anula las especialidades en materia de organización. A su vez, la LHL, si bien anuncia la aprobación de un régimen financiero especial para Madrid y Barcelona (art.141), también deroga el sistema especial de financiación de la Ley de 1963 (Disposición Derogatoria 1,b), y declara aplicable la LHL a Madrid y Barcelona hasta que no se aprueben sus respectivas Leyes especiales (Disposición Transitoria 10ª). La única especialidad en este sentido, consiste en la garantía que establece la propia LHL (art.115) respecto al mantenimiento de las cuotas de Madrid y Barcelona en su participación de los tributos del Estado.

Ante esta situación, podemos entrar a examinar alguna de las razones que se han esgrimido para abordar las especialidades estatutarias que requeriría Madrid por razón de su capitalidad.

(29) Ver en este sentido, BASSOLS, **La administración de las grandes ciudades en España** en "Organización Territorial del Estado" op.cit. pag. 596 y ss.

3. La especialidad financiera.

En relación con el establecimiento de un régimen de especialidad financiera se han aportado como razones la necesidad de soportar gastos adicionales de protocolo, la de soportar una red de servicios en beneficio de todo el País y la existencia de exenciones fiscales de carácter municipal en beneficio de organismos estatales e internacionales y de legaciones extranjeras.

Ya en el Anteproyecto de Ley Especial para Madrid de 1963 se preveía la percepción de una "subvención anual, a cargo del erario público, que se destinará íntegramente a obras de urbanización, saneamiento y embellecimiento de la metrópoli" con lo cual se satisfacerían "las cargas y gastos que reporta para Madrid ser capital de la Nación" y se fijaba en un 5 por 100 del Presupuesto General del Estado. También en el debate constitucional hubo enmiendas al artículo 5º para que se introdujese una subvención especial de capitalidad motivada por los gastos adicionales que representan la presencia y concentración de todos los servicios centrales del Estado (30). Ambas propuestas fueron rechazadas en su día.

En mi opinión, si bien es cierto que Madrid está perjudicada en sus ingresos fiscales por las exenciones que la LHL realiza en favor de los organismos estatales e internacionales y cabría una compensación propuesta en la propia LHL (31), también debe considerarse el efecto de favorecimiento del desarrollo económico local que provoca el hecho de la capitalidad. Ya antes de la entrada de España en la Comunidad Europea, el 25 por 100 del producto provincial se debía al efecto de capitalidad (32).

(30) Una exposición de este debate puede verse en el trabajo de PIÑAR MAÑAS, **El régimen de capitalidad**. op. cit. pag.393 y ss.

(31) Estas exenciones están contenidas en la LHL y se refieren al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (art. 46), al Impuesto sobre Actividades Económicas (art. 83), al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (art. 94) y al Impuesto sobre el Incremento de Valor sobre los Terrenos de Naturaleza Urbana (art. 106). La propia LHL establece, en este sentido, en su artículo 9, una compensación de tales detrimentos fiscales: "Las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales, determinarán las formas de compensación que proceda". Tanto T.R. FERNANDEZ (**Madrid, capital de España**, Alfoz, octubre de 1984) como GARCIA ENTERRIA (**Régimen económico para la Capital del Reino**, REALA nº 251, pag. 457 y ss.) sostienen este criterio de compensación de los beneficios fiscales establecidos por el legislador en detrimento de la tributación fiscal

(32) Ver, en este sentido, LAZARO ARAUJO, **Papel de Madrid en la estructura Regional de España**, en "I Jornadas de Estudios sobre la Provincia de Madrid". Diputación de Madrid. 1980, pag. 382 y ss.

Pero este efecto, se ha puesto aún más de manifiesto con el importante salto de internacionalización de la economía española que se produce con la entrada de España en la Comunidad Europea. Así, la inversión extranjera directa en Madrid pasó de 8.000 millones de pesetas en 1985 a 108.000 en 1986 y a 223.000 en 1987 -lo que representa cerca del 45 por 100 del total de la inversión extranjera en España-, y la actividad de compra en la Bolsa de Madrid procedente de inversiones extranjeras pasó de 4.494 millones en 1982 a 991.236 en 1987. Además, estos flujos de internacionalización provocan la necesidad de implantar una nueva red de servicios avanzados en alta tecnología -especialmente de la información y la comunicación- lo que ha hecho que Madrid concentre el 44 por 100 de los gastos totales en I+D de las empresas españolas. Estos fenómenos generan, de otra parte, la necesidad de acometer programas de obra pública que encaucen esta alta tasa de ritmo de crecimiento. Así ha ocurrido con el denominado Plan de Infraestructuras y Transportes de Grandes Ciudades aprobado por el Gobierno para el período 1990-1993, en virtud del cual se ha destinado para Madrid una inversión de 563.000 millones de pesetas. Para completar este cuadro de indicadores, podemos añadir que la tasa de desempleo en Madrid se sitúa en un 3 por 100 menos que la media nacional (33).

Todos estos datos ponen sobre la mesa de debate la pregunta de si no es suficiente lo que Madrid obtiene como efecto inducido de su condición de capitalidad y si lo que debe equilibrarse no es sino un reparto interno dentro de la región madrileña de las cargas y beneficios generados por tal condición capitalina, sin que deba ser el Estado el que, en favor de Madrid, detraiga unas cantidades que pueden tener como destino el fomento del desarrollo económico y social de otros territorios.

Podría pensarse, mejor, en algún tipo de tributación de carácter regional, ligado al incremento de la actividad económica, que compensase los gastos extraordinarios o las exenciones tributarias que soportan los presupuestos del Municipio-capital. Pero, en su conjunto, y a la vista de los datos de la realidad actual, el hecho de la capitalidad en modo alguno puede considerarse como una carga gravosa, que justifique, a mi juicio, una compensación financiera del conjunto del País. Antes bien, hoy día, puede decirse que las funciones de capitalidad arrastran por sí solas el carro de la modernización económica e industrial de la región capitalina.

(33) Sobre todos estos datos, ver, CASTELLS, **Estrategia de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas**, en "Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa", op. cit. pag. 22 y ss. y referencias allí citadas.

4. La creación de un área metropolitana.

Se ha planteado también la posibilidad de la creación de un área metropolitana, a través de la cual el Municipio-capital compartiese las cargas derivadas de la capitalidad con aquellos Municipios de su entorno que resultan beneficiados de la dimensión capitalina.

La experiencia metropolitana no es desconocida para Madrid, aunque haya estado siempre presidida por un criterio esencialmente urbanístico. En 1944 se aprueba el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y su cintura y zona de influencia, que da lugar a la creación de la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, con el cometido de la inspección y ejecución del Plan de Ordenación, el cual se extendía más allá del término municipal de Madrid, abarcando un conjunto de 28 Municipios dentro de la comarca de Madrid, según del Decreto de 1 de marzo de 1946. Este Plan fue revisado por el Decreto de 26 de diciembre de 1963 y, unos días antes, se aprueba la Ley del Area Metropolitana de Madrid de 2 de diciembre, en la que van a ser incluidos 23 Municipios.

Ahora bien, desde un principio es discutible la dimensión dada a dicha área metropolitana. En el Informe previo a la aprobación de la Ley del Area, más preocupado por dotar al área de una organización eficaz, no se da explicación alguna de los motivos que llevaron a limitar su ámbito territorial a los mencionados 23 Municipios (34) y, en cualquier caso, el paso de los años la hizo a todas luces insuficiente (35), planteándose su dimensión provincial e incluso superando los límites de ésta (36). Uno de los más relevantes autores de dicho Informe manifestaría al cabo de unos años: "el centro solar de Madrid ha dinamizado ya urbanísticamente, frente a la ingenua visión que tuvimos los que participamos en la

(34) Sobre dicho informe, ver, GARCIA ENTERRIA, FUENTES SANCHEZ, GONZALO PEREZ, FERNANDEZ VILLA, **Informe y anteproyecto de Ley sobre el Area Metropolitana de Madrid**, Revista de Administración Pública. Nº 41. 1963.

(35) En este sentido, señala GARCIA DE ENTERRIA, refiriéndose al crecimiento de la conurbación de Madrid, que "pronto excedió del perímetro formalizado del área, que ha pasado a ser tan convencional y tan irreal como el originario del término municipal (**Régimen especial en materia de urbanismo de la provincia de Madrid**, Revista de Derecho Urbanístico. nº 47. pag.7.)

(36) Ya en el propio informe se proponía la desaparición de la administración provincial en el ámbito territorial del área, lo cual según FERNANDEZ RODRIGUEZ, "marca el punto más alto y mas estimable en el proceso de enfrentamiento con el fenómeno metropolitano en nuestro País" (**Areas Metropolitanas y descentralización**, en "Descentralización Administrativa y Organización Política", tomo III. Alfaguara. Madrid. 1973. pag. 667)

elaboración de la Ley del Area Metropolitana de 1963, a toda la provincia y a buena parte de zonas de las provincias limítrofes a la de Madrid" (37). Esta vocación provincial del área metropolitana de Madrid estaba también implícita en las funciones del órgano ejecutivo del Plan de Ordenación -la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana (COPLACO)-, dado que el artículo 30,4 de su Reglamento establecía que éste "ejercerá en el resto de la provincia de Madrid las funciones y competencias de las Comisiones Central y Provincial de Urbanismo y de la Comisión Central de Saneamiento".

El confusionismo presente a la hora de la delimitación del área metropolitana de Madrid nos lo ponen también de manifiesto los estudios de sociología urbana realizados al efecto. Del primero de ellos, llevado a cabo por la Dirección General de Urbanismo en 1965, con relación a datos de 1960, se obtenía un área metropolitana que incluía únicamente a 10 Municipios, desapareciendo 14 de los contenidos en la Ley del Area e introduciendo, por vez primera, a Alcalá de Henares (38). Trabajos posteriores se elaboraron dentro de las Ponencias de Desarrollo Regional y de Infraestructura y Servicios del III Plan de Desarrollo, operando con datos de 1965, 1969 y 1970 y una proyección de los mismos con relación a 1985. En la delimitación de 1965 se incluyen 14 Municipios, en los que se observa un crecimiento del área en sentido norte-sur y en relación al corredor Madrid-Guadalajara. En la de 1969 se incluyen 3 nuevos Municipios profundizando el crecimiento norte-sur. En la de 1970, en cambio, el área quedaba reducida a 6 Municipios (Madrid, Alcobendas, Alcorcón, Coslada, Leganés y Getafe) en virtud del índice de densidad utilizado en los filtros estadísticos. Por fin, en la proyección hacia 1985, resultaba un área de 33 Municipios, entre los que se incluían 7 de la provincia de Toledo (39). Esta continua variación de las delimitaciones del área, realizada, además, con unas notorias deficiencias de datos estadísticos, hace que podamos plantearnos, sin duda alguna, hoy día, la necesidad de que, de optarse por el modelo de área metropolitana, ésta debería extenderse, al menos, al territorio de la provincia de Madrid, más aún si se tiene en cuenta un planteamiento alejado de la estrecha óptica ligada a los meros criterios de planeamiento urbanístico .

(37) GARCIA DE ENTERRIA, op.cit., pag. 11.

(38) DIRECCION GENERAL DE URBANISMO, **Areas metropolitanas de España en 1960**, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1965.

(39) Sobre todos estos datos estadísticos, ver, VINUESA ANGULO, **El desarrollo metropolitano de Madrid: sus repercusiones geodemográficas**, Instituto de Estudios Madrileños, Madrid. 1976. pag. 345 y ss.

Ahora bien, llegados a este punto, han de destacarse las consecuencias que se derivan de la constitución de la provincia de Madrid en una Comunidad Autónoma. Sin duda, la más importante, a nuestros efectos, la constituye el hecho de que el Estatuto de Autonomía atribuya a la Comunidad Autónoma las competencias típicas para la resolución de los problemas inherentes a las aglomeraciones urbanas.

En efecto, en los artículos 26, 27 y 28 del Estatuto se atribuyen, en relación con la actuación sobre problemas metropolitanos, competencias sobre las siguientes materias:

Régimen local. La Comunidad de Madrid ostenta competencias legislativas plenas para proceder a las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio. Asimismo, puede proceder al desarrollo legislativo, en el marco de la legislación básica del Estado, con relación a las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.

Ordenación del territorio y medio ambiente. En este caso se ostenta plena potestad legislativa para la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (40), así como el desarrollo legislativo, en el marco de la legislación básica del Estado, con relación a las normas adicionales de protección sobre el medio ambiente, para evitar el deterioro de los equilibrios ecológicos, especialmente en lo relativo al aire, aguas y espacios naturales. Por último, tiene atribuida la función ejecutiva para la protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en las aguas del territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Obras públicas. En esta materia se ostentan competencias legislativas plenas en relación con las obras de interés de la Comunidad, dentro de su propio territorio.

Transporte. En este supuesto, se ostentan competencias legislativas plenas respecto de los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. Igual competencia legislativa plena le

(40) En aplicación del Estatuto, por R.D. 1992/1983 de 20 de julio, se transfirieron a la Comunidad Autónoma de Madrid, la totalidad de las competencias en el orden normativo, resolutivo, de gestión, consultivo, de tutela y fiscalización y los servicios de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid en cuanto este organismo, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, ejercía, como sabemos, las facultades que, en el orden urbanístico, corresponden a las Comisiones Central y Provincial de Urbanismo.

corresponde en relación a los puertos lacustres y aeropuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales.

Aguas. Junto con las competencias que en esta materia se derivan de los cometidos a realizar en la protección del medio ambiente, se ostentan competencias legislativas plenas en relación con los proyectos de construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad.

Planificación económica. La Comunidad de Madrid tiene atribuida competencia legislativa plena, tanto para el fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, como para la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Asimismo, le corresponde el desarrollo legislativo, en el marco de la legislación básica del Estado, para la ordenación y planificación de la actividad económica regional, en el ejercicio de las competencias asumidas por el propio Estatuto.

Sanidad e higiene. En esta materia se ostentan competencias de desarrollo legislativo y, por ende, potestad reglamentaria y de ejecución con relación a la sanidad e higiene en todo el territorio autonómico.

Seguridad pública. Dentro de este ámbito se ostenta el desarrollo legislativo, en el marco de la legislación básica del Estado, para la coordinación y demás facultades que le sean atribuidas, en relación con las policías locales, en los términos establecidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad de Madrid, ha creado una serie de organismos y agencias que gestionan importantes sectores de los problemas metropolitanos. Así, en relación al agua, actúa el Canal de Isabel II; en relación al transporte, el Consorcio de Transportes; en relación al medio ambiente, la Agencia del Medio Ambiente; en relación a la vivienda, el IVIMA; y en relación al desarrollo económico, el IMADE.

En definitiva, la posición institucional de la Comunidad Autónoma le permite, pues, actuar con eficacia sobre la realidad metropolitana de Madrid al contar, de un lado, con un ente políticamente representativo, unificador con relación a todo el territorio del área metropolitana y, de otro, con un tipo de ente cuyas amplias potestades de autogobierno le permiten incidir con gran flexibilidad en el hecho metropolitano, adoptando de forma variable, si fuera preciso, las modalidades institucionales más convenientes.

5. La Ley de capitalidad.

Queda, por último, analizar el posible contenido de una eventual ley de capitalidad, en los términos del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, antes citado. Analizados ya los temas relativos a la financiación y a la organización de los servicios metropolitanos, nos queda por ver si dicha ley podría ir más allá de los escasos contenidos propios de la capitalidad que se incluyeron en el artículo 2 de la Ley de 1963 (41):

“Por razón de la capitalidad se otorgan al Municipio de Madrid las siguientes prerrogativas:

- a) Tendrá preeminencia honorífica respecto de los demás municipios.
- b) Como distintivo de la capitalidad, su escudo llevará en la manteladura, sobre el campo de oro, la corona del Escudo Nacional.”

En primer lugar hemos de constatar que no cabe para Madrid-capital la creación de un territorio propio, fuera del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. Es cierto que este tema se planteó en los debates de la elaboración del texto constitucional, pero la idea de la creación de una suerte de distrito federal en torno a la capital fue expresamente rechazado por prejuzgar de antemano las posibles vías de desarrollo constitucional del Título VIII (42). Recuérdese que la Constitución, ni establece por sí misma un mapa territorial de Comunidades Autónomas, ni recogía las competencias concretas de estas últimas, labor que quedaba remitida a la posterior aprobación de los Estatutos de Autonomía. Lo cierto es que, analizado el propio Título VIII, no hay lugar para la creación de un distrito federal, salvo una previa modificación de los límites provinciales de la Provincia de Madrid y su desdoblamiento en dos, ya que el proceso de iniciativa autonómica exige el mínimo provincial como territorio, salvo el supuesto excepcional del artículo 144,b), que se refiere a territorios que no estén integrados en la organización provincial -supuesto establecido para una solución de futuro respecto a Gibraltar-, y que no se corresponde con el caso de Madrid-capital.

(41) Sobre esta Ley, se recuerdan los trabajos de JORDANA DE POZAS y de PIÑAR MAÑAS, ya citados, y la bibliografía en ellos contenida.

(42) Este debate puede consultarse en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 67 de 1978, Sesión nº 6 de 16 de mayo de 1978, de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

En segundo término tampoco cabe la eliminación de las autoridades locales, ni las potestades de la Comunidad Autónoma sobre el Municipio de Madrid, en favor de ninguna otra autoridad, ya que el objeto del artículo 6 del Estatuto se refiere a la regulación de las "**relaciones** entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de **sus respectivas competencias**". Es decir, que la eventual Ley de capitalidad da por supuesto el mantenimiento de todas las instituciones y sus respectivos niveles de competencias.

Finalmente, hay que señalar que, en relación con los debates políticos que cíclicamente surgen en España, respecto a un posible desarrollo del modelo autonómico en clave de Estado Federal, en ningún momento se ha planteado como un problema sustancial la necesidad de dotar a Madrid de un estatuto de distrito federal.

En conclusión, las especialidades de Madrid como capital, al margen de sus problemas como gran ciudad, que son comunes a otras ciudades españolas, tienen un estrecho margen de configuración. Quizá la Ley italiana, relativa a la ciudad de Roma, que vimos al principio, que es una Ley de actuaciones y compromisos específicos y de establecimiento de algunos procedimientos para actuaciones futuras, pueda ser un modelo a seguir. En definitiva, se trataría, esencialmente, de una Ley de coordinación formal, con relación a determinadas actividades, y de creación de un marco de programación del tratamiento de medidas de choque, respecto de la situación actual de determinados servicios e instalaciones públicas.

