

*El Régimen de los Grandes Municipios
y en Especial de las Capitales Nacionales:
El Caso Español*

Luciano Parejo Alfonso
Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. LA PRIMERA MANIFESTACION DE LA ESPECIALIDAD: LA RESPUESTA AL FENOMENO METROPOLITANO O DE GRAN CIUDAD
- III. LA SEGUNDA Y ESPECIFICA MANIFESTACION DE LA ESPECIALIDAD: LAS SINGULARIDADES EN EL REGIMEN DE GOBIERNO LOCAL DEL MUNICIPIO CAPITAL
1. *La primera Ley Especial para Madrid, aún vigente.* 2. *La legislación postconstitucional de régimen local: su impacto en el régimen especial del Municipio de Madrid.*
- IV. LA MAS RECIENTE EVOLUCION Y LA SITUACION ACTUAL

I. INTRODUCCION

En la tradición jurídico-política y constitucional española, como, por demás, en la europea en general, la capitalidad no determina por sí sola un estatuto específico del gobierno local del territorio correspondiente, que lo diferencie y singularice respecto del propio del restante territorio. En puridad, no existe, pues, entre nosotros la institución, arraigada en América (y desde luego, en México), del Distrito Federal o capital. Esta diferencia notable entre nuestros dos países ya en el punto de partida del tratamiento del gobierno local de los territorios sede de las instituciones estatales nacionales (centrales o federales) merece ser destacada. La razón más eficiente para que la capitalidad no opere, entre nosotros, como factor determinante, por sí mismo, de una especialidad del gobierno político-administrativo local, radica, sin duda, en que no activa necesidad alguna de asegurar una específica sintonía política entre el gobierno central (federal) y el local.

Se entiende así que la Constitución española de 1978, cuando se refiere a este asunto, se limite a disponer escuetamente, en su artículo 5, que: "La capital del Estado es la villa de Madrid". No hay en el texto constitucional precisión alguna ulterior, ni aun en punto a cuáles sean las consecuencias jurídicas —siquiera sean las principales— derivadas o derivables de la fijación de la capitalidad. En particular, el constituyente no sólo no se ha pronunciado por un régimen especial de gobierno para el Municipio capital del Estado, sino que ni siquiera ha establecido como necesaria la ubicación en Madrid de la sede de las instituciones políticas nacionales o centrales (de ahí, justamente, la viabilidad constitucional de la muy reciente propuesta lanzada desde medios políticos catalanes de traslado de la sede de alguna de dichas instituciones a Barcelona)¹.

1. La vinculación entre capitalidad y régimen especial, como inmediatamente se comprobará en el propio texto, aunque no predeterminada en la Constitución, ha sido establecida, en su desarrollo, por el artículo 6 del Estado de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid, el cual, además, ha conectado a la condición de capitalidad la de sede de las instituciones generales. Es claro que esta última prescripción carece de rango constitucional y no hace ilegítima

Lo dicho no significa que la capitalidad no haya provocado hasta ahora (el Municipio capital ha venido gozando desde 1963 de un cierto régimen especial), ni deba determinar en el futuro (en el Estado autonómico articulado por la Constitución de 1978) especialidad alguna en el gobierno local de Madrid. El artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, dispone, en efecto, que:

“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 autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias”.

Parece claro, pues, que tras la Constitución de 1978 y en razón a la organización territorial del Estado fundado por ella, la capitalidad ha pasado a tener en nuestro sistema un significado político específico, relacionado con aquella organización, que se añade, así, a su trascendencia tradicional para el régimen del gobierno local del territorio municipal correspondiente.

La determinación exacta y cabal del significado en el ordenamiento español de la “especialidad” del régimen del gobierno del Municipio capital requiere de la perspectiva histórica, la cual revela —adelantando conclusiones— que:

El motor del régimen especial no radica tanto en el dato de la capitalidad, cuanto en el hecho urbano (la gran ciudad) relacionado con ésta y su repercusión en el sistema de gobierno local. Se explica así no sólo la extensión en su día de ese régimen especial a otras ciudades (con parecidos problemas de crecimiento: Barcelona, Bilbao, Valencia), sino muy particularmente su concentración en los aspectos relativos a la Hacienda y la gestión urbanística, sin perjuicio de su incidencia también en la organización misma del gobierno local.

El cuadro así trazado no ha sido sustancialmente alterado por la Constitución de 1978, sin perjuicio de la potenciación por ésta de la dimensión política —en el contexto de la organización territorial del Estado— del dato de la capitalidad. El régimen especial derivable de éste continúa girando sobre los mismos ejes de gravedad, que, incluso, han adquirido mayor peso específico, especialmente el relativo a la Hacienda. Pues las cuestiones relacionadas específicamente con la capitalidad no deben confundirse con las generales derivadas de la instauración de una verdadera autonomía local, que operan decididamente en la organización y el contenido del gobierno de los Municipios. Por ello mismo, el régimen especial no es algo exclusivo del Municipio capital del Estado, siendo difícil discernir cuáles sean los elementos de éste que deban imputarse exclusivamente a la capitalidad.

II. LA PRIMERA MANIFESTACION DE LA ESPECIALIDAD: LA RESPUESTA AL FENOMENO METROPOLITANO O DE GRAN CIUDAD

La primera singularización del gobierno local de Madrid trae causa de su condición no de capital, sino de gran ciudad, por más que esta circunstancia esté ligada a la anterior. El crecimiento urbano y consiguiente surgimiento de una gran ciudad

constitucionalmente la propuesta a que se alude en el texto. Incluso cabe afirmar que, dada la redacción literal en este punto del artículo 6 del mencionado Estatuto de Autonomía, éste se limita a establecer —para la sede de las instituciones generales— una regla general susceptible de excepción por norma suficiente y específica, sin erigirse siquiera, por tanto, en obstáculo legal a la decisión de la ubicación en lugar distinto de alguna o algunas de las instituciones generales.

que desborda los límites jurisdiccionales del Municipio demanda, en efecto, una respuesta institucional.

Generalizando, se trata del fenómeno propio de nuestra época, y bien conocido por los componentes mexicanos de este Seminario, que se ha venido en denominar "la explosión urbana". Sin entrar a analizar en detalle tal fenómeno, cuyo estudio no es de este momento, conviene destacar algunos de los aspectos más relevantes del mismo:

Por de pronto, la explosión urbana supone la aparición en la historia humana de un nuevo concepto de ciudad. La ciudad tradicional era cerrada y amurallada (así típicamente la medieval). Una ciudad cerrada, en el sentido de ofrecer unos contornos perfectamente establecidos, un ámbito de suelo urbano claramente definido y consolidado, que se diferenciaba abrupta y claramente del entorno rural. Frente a esta ciudad surge la que bien puede calificarse como "ciudad abierta", en la que la transición desde lo urbano a lo rural, lo rústico, ya no es abrupta, no es clara, no es neta: la unidad de los urbanos no se manifiesta tanto en una continuidad física de los aprovechamientos típicamente urbanos (nítidamente diferenciados de las restantes formas de utilización del territorio), cuanto en una funcionalidad de interrelaciones, comunicaciones, servicios, relaciones de todo tipo, que dan lugar a una ciudad socioeconómica con límites muy imprecisos sobre el territorio.

Consecuencia inevitable de la dinámica del nuevo fenómeno así sucintamente caracterizado es el desbordamiento de las estructuras de gobierno, basadas en la combinación de población y territorio, de la organización territorial interna de los Estados; en definitiva, de las comunidades locales establecidas y sus límites jurisdiccionales tradicionales. Las actuales aglomeraciones urbanas responden a una forma de asentamiento de la población y las actividades sobre el territorio, cuya dinámica rompe dichos límites.

Esa ruptura de la lógica político-administrativa de las comunidades locales acaba produciendo una crisis de la forma de organización de las afectadas por este fenómeno de conurbación o de aglomeración urbana.

El Municipio, como organización institucional y de gobierno de una determinada comunidad, resulta sobrevenidamente incapaz para articular y resolver los problemas de tales aglomeraciones, sencillamente porque éstas desbordan ampliamente los límites definitorios de la comunidad municipal; ésta no concuerda ya con la derivada del proceso real de urbanización.

Esta crisis, por inadecuación e insuficiencia de las estructuras municipales, ha determinado en muchos países, entre ellos el nuestro, la búsqueda en instancias supramunicipales institucionalizadoras del espacio y la población cubiertas por la gran aglomeración urbana de la solución idónea al reto que el gobierno de ésta supone. Y estas nuevas instancias van a construirse a costa del espacio institucional y competencial de los Municipios afectados, cuando no a implicar la desaparición de éstos en algunas ocasiones.

En cualquier caso el fenómeno aludido ofrece una notable complejidad, además de una apreciable diversidad en los distintos países. Justamente por ello, los intentos dirigidos a su categorización han debido recurrir a muy diferentes criterios y perspectivas, en los que aquí no podemos ahora entrar. A los efectos que en este momento nos interesan, podemos definir la aglomeración urbana a la que nos estamos refiriendo, o, si se prefiere el área metropolitana, como un conjunto urbano de gran magnitud, tanto en términos absolutos como en términos relativos (alta densidad), cuya consideración unitaria se justifica, más allá de la discontinuidad de los distintos elementos que formen esa aglomeración urbana, por la estrecha interdependencia de los mismos. Existe un núcleo urbano, una gran ciudad (hablando en términos tradicionales), que irradia su

influencia al territorio circundante (Hinterland), es decir, estructura su entorno originándose, por lo tanto, flujos de influencia e interrelación recíprocos, que hacen del conjunto un sistema.

Lo específico de un área metropolitana radica en la aparición de una nueva unidad o entidad socioeconómica y cultural más amplia y distinta de las comunidades tradicionales formalizadas en determinadas jurisdicciones locales (en las que se había decantado la organización territorial político-administrativa tradicional).

Aun cuando el fenómeno metropolitano sea general y presente algunas características típicas, lo cierto es que sólo adquiere sus perfiles propios y específicos (en cuanto a sus límites, ¿cuándo puede comenzarse a hablar de una metrópoli?; y en Por ello, la respuesta a dar al mismo debe ser también específica, debiendo procederse muy críticamente en toda operación de trasplante de fórmulas ya establecidas, obviando desde luego toda traslación indiscriminada y no matizada. En esta exposición nos vamos a atener, como es obvio, a las respuestas españolas al problema. En cualquier caso, interesa insistir en que la aparición de una aglomeración de las características descritas, supone un salto cualitativo; determina una nueva unidad requiriente de una respuesta institucional propia.

Hechas estas precisiones generales, ¿cuál ha sido la respuesta normativa legal en España a este fenómeno de la explosión urbana, en la aparición de las grandes ciudades, y concretamente la de Madrid?

La respuesta institucional al fenómeno se produce en España, en relación con el resto de Europa, de forma relativamente tardía. La explicación radica en las peculiaridades de la historia política, de la evolución económica, y sobre todo, del desarrollo del proceso urbanizador español (en particular, la urbanización en gran escala no tiene lugar sino hasta los años cincuenta de este siglo).

—El Proyecto de Ley de 1919, sobre Bases para la regulación de la vida municipal en las grandes ciudades. En él se contemplaba la posibilidad de la asociación de Municipios de más de 100.000 habitantes entre sí para obras y servicios, así como para cualesquiera otros fines de interés común. No llegó, sin embargo, a ser ley, quedando en simple proyecto.

—Y el llamado Proyecto Chapaprieta de 1923, que intentó ya resolver este problema no desde la perspectiva de gobierno local sino desde la urbanística. Pretendió superar, sustituyéndola, la estrategia del llamado ensanche, que era la técnica española de aquella época para resolver el problema del crecimiento de las ciudades (consistía en hacer “nueva ciudad”, nuevos barrios completos), mediante la planificación íntegra (municipal y supramunicipal) del fenómeno urbano. En él aparece por primera vez el concepto de área metropolitana.

La institucionalización del tratamiento del fenómeno de las grandes ciudades —en particular, de Madrid— no comienza sino después de la Guerra Civil. Todavía la Ley de Régimen Local de 1945 (primera ley de gobierno local que se produce después de la Guerra Civil) carece de respuesta específica para el problema, pues aborda la regulación del gobierno local en los términos uniformistas tradicionales. Establece un régimen único para todos los Municipios de suerte que la única articulación organizativa de las colectividades locales de base es el Municipio. No se contemplan otras soluciones, otras fórmulas organizativas; todo lo más, se prevé la posibilidad del régimen de carta (régimen especial otorgable a determinados Municipios y del que sólo deriva una especialidad de la organización municipal de la correspondiente comunidad local). Consecuentemente, en el marco legal de 1945 las aglomeraciones urbanas que extrapasaran o rompieran los límites municipales carecían de solución organizativa específica.

Justamente esta circunstancia —el desconocimiento por la legislación de la postguerra civil del fenómeno de la gran ciudad— explica el rumbo y la orientación de

la evolución ulterior de la normativa que inmediatamente va a afrontar ya, primero el problema de la reconstrucción y el crecimiento urbano, y luego la organización territorial y urbanística en términos generales. Se trata de una orientación marcada por la separación entre la regulación del gobierno local y el régimen de la ordenación del proceso urbanizador. Quiere decirse que, como inmediatamente vamos a comprobar, la legislación sigue dos trayectorias: por un lado, la marcada por la legislación de régimen local con la inspiración ya apuntada (limitación al estatuto de los gobiernos locales tradicionales), y por otro, la independientemente trazada por la legislación urbanística, que es la que intentará, desde las técnicas propiamente de la planificación física, de la planificación y gestión territoriales, dar una respuesta a las grandes ciudades, y en concreto, a la de Madrid.

Durante mucho tiempo (desde los años 40 hasta 1985), van a estar separados ambos planos. De un lado, las comunidades locales y la organización para su gobierno y administración; de otro, los organismos de planificación y gestión urbanísticas de las aglomeraciones urbanas que exceden los límites municipales o que comprenden varios Municipios. Y esa separación se formaliza ya en la importante Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (conocida abreviadamente como Ley del Suelo) del 12 de mayo de 1956; Ley que, a pesar de producirse en pleno franquismo, es una ley muy progresista tanto en punto a la capacidad de los gobiernos locales para definir y establecer la ordenación territorial de sus propios ámbitos jurisdiccionales, como en orden a las posibilidades del poder público de delimitar el contenido del derecho de propiedad al definir los usos del suelo.

1. En una primera (1946-1956) el único punto de conexión que se va a establecer entre ambos planos, entre el gobierno local y el urbanismo, resulta del empleo de la técnica de anexión de Municipios. Si, de una parte y frente al fenómeno urbano, se arbitra la técnica planificadora, pero, de otra, no se adecua el gobierno municipal de las comunidades afectadas por dicho fenómeno, el resultado no es otro que la aparición de un organismo *ad hoc* de planificación para la gran aglomeración, subsistiendo, no obstante, los Municipios comprendidos por ésta. ¿Cómo se resuelve esta situación? En la medida en que la Ley de Régimen Local contempla el Municipio como fórmula de gobierno local, la solución se busca en la anexión al Municipio central de los Municipios colindantes, hasta hacer coincidir en la medida de lo posible el nuevo y más grande Municipio con el ámbito de la aglomeración urbana.

Por lo tanto, en esta primera etapa se utiliza decididamente la técnica de la anexión. El ejemplo por excelencia es justamente la capital, Madrid, donde se anexionan más de veinte Municipios al Municipio tradicional o central de Madrid. Desaparecen así veinte Municipios (absorbidos por el central o nuclear) para adecuar la estructura local al fenómeno de la gran ciudad. Este *modus operandi* se plasma —extendiendo la fórmula— en una serie de leyes específicas para las grandes ciudades: Ley del 25 de noviembre de 1944, para Madrid; Ley del 17 de julio de 1945, para el Gran Bilbao; Ley del 18 de diciembre de 1946, para el Gran Valencia. Todas estas leyes responden a un mismo esquema, basado en un planteamiento urbanístico del gobierno local; para la gran ciudad comprensiva de varios Municipios se arbitra una planificación conjunta y para la gestión de ésta se crea un organismo en el que intervienen el Gobierno Central y los Municipios afectados (en la época considerada la organización territorial comprende únicamente, como es bien sabido, el Gobierno nacional y los gobiernos locales, no existiendo instancia intermedia otra alguna, como sí la hay hoy tras la Constitución de 1978); estos Organismos, a pesar de su calificación legal como Corporaciones, eran —por su funcionamiento, por el predominio en ellos del Gobierno Central y por la tutela y el control que éste ejercía, fundamentalmente a través del Ministerio de la Vivienda, luego el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo— verdaderos organismos (autónomos) del Estado; luego, para garantizar la gestión adecuada de los servicios públicos de esa gran urbe unitariamente

planificada, el gobierno local del ámbito de la misma, se anexionaban los Municipios periféricos al Municipio central.

2. Muy pronto se abre una segunda etapa en la evolución que estamos describiendo, la transición hacia la cual es ejemplificable en el tratamiento que se da en los años 50 a Barcelona, segunda ciudad del sistema urbano español, equiparable en importancia en ese sistema a la ciudad de Madrid. Que haya sido Barcelona y no Madrid la primera de la evolución en esta segunda etapa acredita definitivamente que la especialidad de régimen no deriva de la capitalidad como dato político-administrativo y es más bien una respuesta técnica para el gobierno de entidades económico-sociales que rompen el marco de las estructuras locales tradicionales.

La Ley del 23 de diciembre de 1953 de Barcelona y su comarca, al extender a esta aglomeración urbana el esquema anterior, implantado ya en otras grandes ciudades, no puede dejar de observar la insuficiencia y la estrechez de la fórmula. Su Exposición de Motivos contiene, en efecto, una crítica a dicha fórmula y se aparta de la técnica de la anexión, considerándola negativa para el gobierno local democrático. Pretende ir más allá, pero, en realidad, se queda en puras proclamaciones de principios y no logra alumbrar la nueva fórmula metropolitana a la que apunta.

El comienzo de esta segunda etapa puede situarse convencionalmente en la publicación de la Ley del Suelo de 1956, ya aludida, y con la dotación a Madrid y Barcelona de un régimen especial, que excepciona ya el régimen general local de la Ley de 1945, es decir, el sistema general, ordinario y uniforme, de gobierno municipal.

La Ley del Suelo, aunque desconoce (recuérdese que se trata de una ley urbanística) formas organizativas nuevas de gobierno local, introduce fórmulas de planificación para los supuestos de aglomeraciones urbanas que rebasan el ámbito municipal. Contempla, de un lado, los llamados planes directores territoriales de coordinación (planes de ámbito supramunicipal y regional), y de otro, los planes intermunicipales o, dicho de otra manera, planes generales municipales de ordenación, que pueden comprender uno o varios Municipios. Para la realización de estos últimos planes, los Municipios afectados han de actuar de común acuerdo (reservándose algún papel al segundo escalón de gobierno local: las diputaciones provinciales), pero lo importante es que la figura cubre el doble fenómeno de la expansión de un núcleo urbano más allá de su término municipal, incidiendo en otros Municipios, y el de la conurbación equilibrada, caracterizado por la coexistencia de varios núcleos urbanos interconectados o interrelacionados.

Lo más destacable, sin embargo, de la Ley del Suelo de 1956, es que abandona la idea del crecimiento urbano como única o básica directriz; idea que es tributaria de los planteamientos a que obedece la legislación del Gran Madrid (así como también del Gran Bilbao y del Gran Valencia). En los años 40 y primeros 50 la planificación global de los fenómenos urbanos reposa sobre el propósito de propiciar su crecimiento, signo de vitalidad, empuje y desarrollo. Consecuentemente, la gran ciudad, la aglomeración urbana, se consideran manifestaciones positivas. En 1956, aunque se conserva esa línea de crecimiento, ensanche de las poblaciones, se adopta una filosofía más amplia, en la que aquella aparece enmarcada en las ideas de planificación adecuada y de limitación, cuando no contención, del crecimiento desmesurado.

En este momento se abre paso ya la conciencia de la insuficiencia de la aproximación urbanístico-metropolitano para abordar y resolver satisfactoriamente el problema de las grandes ciudades, siendo preciso dotar a éstas de un régimen especial en punto justamente a la organización y el funcionamiento de su gobierno local propio. De ahí, que a comienzos de la década de los años sesenta (y de nuevo, primero en Barcelona y luego en Madrid; acreditando, una vez más, que la cuestión es la gran ciudad y no la capitalidad política) se defina una doble y paralela línea: la del gobierno metropolitano (centrado en la ordenación y gestión urbanísticas) y la del gobierno local especial. Debe destacarse que, aun relacionados entre sí, estos dos planos

se solapan: mientras la lógica del primero coincide sustancialmente con la de la aglomeración urbana, la del segundo se limita al Municipio nuclear o central de ésta (Madrid y Barcelona). Esta circunstancia va a determinar su progresiva independencia.

Sin perjuicio de retomar en su momento la línea evolutiva del régimen especial de Madrid, en tanto que Municipio, procede ahora continuar el análisis del tratamiento de su vertiente metropolitana.

Tras el dictado de la Ley del 11 de Julio de 1963, reguladora de un régimen especial para el Municipio de Madrid, la Ley 121/1963, del 2 de Diciembre, aborda el asunto, en efecto, desde la perspectiva urbanística, de modo que su solución descansa en una organización específica para el fenómeno metropolitano. Crea la Comisión de Planteamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, si bien como organismo estatal, en el que —bajo la presidencia de un delegado del Gobierno—, se integran representaciones de los Ministerios del Gobierno Central, de la entonces Provincia de Madrid, del Ayuntamiento de Madrid (el Alcalde y un representante más), de los otros Ayuntamientos del Area, de otros Municipios exteriores del Area, y de Organismos prestatarios de servicios a toda el Area Metropolitana (por ejemplo, el Canal de Isabel II, que es el que realiza el abastecimiento de agua potable). Este organismo ha subsistido hasta hace pocos años.

La Ley de Barcelona, promulgada el 13 de mayo de 1960, va, por su parte, mucho más allá (aun siendo anterior en el tiempo), porque crea una Comisión de Urbanismo en calidad de organización estrictamente municipal o local; y además, la instituye no solamente para el planeamiento físico, es decir, para el planeamiento urbanístico, sino también para la gestión de obras y servicios públicos metropolitanos. Esta ley da un paso hacia la unidad funcional de contenidos, genera una triple unidad metropolitana: urbanística, prestacional (servicios públicos) y fiscal. No alcanza a generar todavía, no obstante, una verdadera unidad de gobierno de toda el Area metropolitana.

Del sucinto examen que de la evolución histórica hasta 1963 queda realizado, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

a) Con independencia de aspectos accesorios como los honoríficos y protocolarios, la primera especialidad significativa de régimen de Madrid no es peculiar de ésta en tanto que capital política del Estado, sino compartida con Barcelona (así como otras aglomeraciones urbanas importantes: Bilbao y Valencia), en cuanto basada en el hecho urbanístico de la gran ciudad y sus problemas específicos inherentes. Esta primera y básica especialidad se traduce en una respuesta institucional al fenómeno metropolitano.

b) El problema metropolitano aparece abordado y resuelto exclusivamente desde la perspectiva técnico-urbanística, sin avance sustancial alguno en orden a la unidad del gobierno local.

c) Se da, consecuentemente, una importante desvinculación entre la planificación y la gestión urbanísticas y la política general local.

d) La solución metropolitana arbitrada es abiertamente estatalizante o cuenta al menos con gran presencia del nivel central de gobierno.

e) Como lógica consecuencia, se produce un déficit de eficacia, toda vez que los nuevos organismos metropolitanos no suponen ni el desplazamiento de los posibles órganos urbanísticos *ad hoc* para la planificación, ni —sobre todo— la sustitución de las instancias de gobierno local tradicional.

f) La solución adoptada, pues, ni impide los roces y las superposiciones entre unas y otras organizaciones, ni resulta en todo caso idónea para conseguir una verdadera coordinación entre el Estado (Gobierno Central) y los Municipios.

3. Se llega, así, a la tercera y última de las etapas históricas que me interesa destacar y con la cual se entra ya en las soluciones actuales. Se abre esta etapa con

la significativa innovación que, en la fase final del régimen de Franco, supuso el Decreto-Ley del 24 de agosto de 1974, por el que se creó la Corporación Metropolitana de Barcelona. La innovación consiste en que esta norma rompe con la fórmula establecida (organismo autónomo del Estado) y crea por primera vez en la historia española una entidad local, exclusivamente local, de gobierno de un Área Metropolitana. La Corporación Metropolitana, es, en efecto, una entidad local integrada por veintisiete Municipios, a la que se atribuyen competencias para el planteamiento urbanístico integral del área y también para la gestión, en común, de los siguientes servicios y equipamientos:

- El ciclo hidráulico completo.
- Los residuos sólidos urbanos.
- El transporte público de viajeros, y
- Todo lo relacionado con el medio ambiente.

Se organiza en un Consejo Metropolitano (integrado por representantes de los Municipios y la Diputación Provincial de Barcelona; ninguna representación, por tanto, del Gobierno Central), una Comisión Administrativa (elegida por el Consejo Metropolitano) y un Presidente (designado, de entre ellos, por los Alcaldes de los Municipios del Área Metropolitana). El aparato burocrático de la corporación aparece encabezado por un Gerente, una serie de Directores de Servicios y los funcionarios superiores típicos locales: el Secretario y el Interventor.

Queda claro, así, que este Decreto-Ley del año 1974 tiene ya un decidido propósito de otorgar al Área Metropolitana un gobierno local propio. En todo caso, su Exposición de Motivos es explícita en este sentido.

Se alcanza de esta forma un estado de maduración por lo que hace a las respuestas institucionales al problema de la gran aglomeración urbana; aparecen decantadas, en efecto, dos fórmulas: el organismo autónomo estatal y la entidad local específica. Y justamente el mismo día en que muere Franco, el día 19 de noviembre de 1975, se aprueba una Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, en la que se generaliza la fórmula de la entidad metropolitana de Barcelona. Esta Ley de Bases, sin embargo, no llegó a adquirir vigencia en esta materia, porque, habiéndose aprobado, como he dicho, el mismo día en que falleció Franco, compartió la suerte del régimen de éste, no produciéndose, en lo fundamental, su articulación y siendo derogado en 1978.

La situación actual arranca, pues y como se deduce de lo dicho, de la transición política y de la Constitución del año 1978.

Todos los niveles territoriales o infranacionales de gobierno gozan —según la Constitución— de autonomía. Por lo tanto, en su actuación, en el ejercicio de sus competencias propias, respectivas, no están sujetos a controles, instrucciones, directrices o cualquier otra determinación más o menos vinculante de los respectivos poderes superiores, y en especial, del poder central. Cada uno de ellos gestiona los intereses que le están confiados autónomamente, es decir, bajo la propia responsabilidad.

El texto fundamental no contempla expresa y específicamente las Áreas Metropolitanas como instancia de gobierno, habla sólo por lo que hace al último escalón territorial de la organización del Estado de Municipios y de Provincias. Sin embargo, de lo dispuesto en sus artículos 141.3 y 152.3 se deduce que las Comunidades Autónomas pueden crear, mediante agrupación de Municipios, entidades distintas de las Provincias. Este es el fundamento último constitucional con que cuenta la institucionalización de las Áreas Metropolitanas actualmente.

De esta previsión constitucional resulta que:

- a) Cualquier regulación por la que se establezcan Áreas Metropolitanas (como organizaciones de gobierno de las mismas) debe enmarcar éstas en la administración local.

b) Dicha regulación debe resolver necesariamente la incidencia de la nueva organización metropolitana sobre las instancias territoriales (Municipios, Provincias) preexistentes, sin que en ningún caso dicha incidencia pueda suponer la supresión de estas últimas o una indebida lesión, por vaciamiento, de su autonomía. Conforme ha establecido el Tribunal Constitucional, la determinación del espacio competencial de un nuevo ente ha de hacerse de forma tal que con ella no se vacíe por completo el ámbito competencia ni del ente o de la instancia territorial que quede por debajo del mismo, ni del que quede por encima de él, porque, de no ser así, se lesionaría la autonomía de estos últimos. Por tanto, si el Área Metropolitana se construye, como parece lo normal, como una institución intermedia entre la Provincia y el Municipio, las competencias que se le asignen no pueden derivar en una sustracción de todas las atribuidas a la Diputación o al Ayuntamiento.

c) En la medida en que las Áreas Metropolitanas deben ser construidas como entes de la administración local, les alcanza el principio de autonomía (queda, así, desterrada la fórmula histórica del organismo autónomo estatal).

De conformidad con la regulación constitucional, los Estatutos de Autonomía de un amplio número de Comunidades Autónomas contemplan expresamente la figura del Área Metropolitana y la emplazan en el espacio institucional propio del gobierno local. Así, por ejemplo, el Estatuto de Cataluña autoriza la creación de agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos; el Estatuto de Murcia establece la posibilidad de la creación de Áreas Metropolitanas para la coordinación y gestión de los servicios públicos; el Estatuto de Valencia dispone la regulación por Ley de las Áreas Metropolitanas y las Agrupaciones de Comarcas, y el Estatuto de Asturias reitera la autorización de la creación de Áreas Metropolitanas.

Más allá de las previsiones formales constitucionales o estatutarias, ¿cómo ha evolucionado el problema desde 1978?

La recuperación del sistema democrático, al aparecer ligada o vinculada a la articulación descentralizada del Estado constitucional (por rechazo al régimen autocrático anterior, que era, además, centralizado), supuso —como reacción lógica al menos en un primer momento— una enfatización de la autonomía local, si se quiere, incluso una sobrevaloración, un exceso de afirmación de la autonomía local en la vida política española. Los Municipios afirman, ejercitan y reivindican su autonomía, lo que les lleva, siquiera en los primeros años de la democracia, a pretender no la reconversión de las Áreas Metropolitanas existentes, sino más bien su desaparición, con devolución de sus poderes y competencias (que se entendía mermaban la plenitud de la autonomía municipal) y los Municipios integrados en las mismas. Es decir, se produce una tendencia política a municipalizar las organizaciones metropolitanas.

Así, por ejemplo, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) empieza a tener dificultades, tras las primeras elecciones locales, con los Municipios que la integraban. Los Municipios formaron una plataforma independiente, a la que denominaron instancia de coordinación intermunicipal, que se enfrentó a dicha Comisión, desafiando abiertamente sus decisiones. La consecuencia no es otra que la temprana reforma (por Real Decreto 1.476/1979, del 1º de junio) del Reglamento de la Comisión, dirigida al cambio de su composición, haciendo paritaria la representación de la Administración del Estado y de las entidades municipales.

Pero además, inmediatamente, por Decreto-Ley 1/1980, del 26 de septiembre, se suprime la posibilidad de una planificación metropolitana total: los Municipios recuperan la plenitud de su potestad de planificación urbanística propia, restando en la COPLACO únicamente la facultad de dictar unas directrices de ordenación territorial metropolitana (directrices, sobre ello, que, según la modificación del Reglamento de Funcionamiento de la Comisión, requieren para su aprobación el voto favorable de las dos terceras partes de los representantes locales).

Queda, así, en entredicho la organización del Área Metropolitana de Madrid, que desaparece cuando se constituye la Comunidad Autónoma de Madrid (en el año 1983) y el Estado le transfiere las competencias sobre la COPLACO. A partir de ese momento, y por tanto, en la actualidad no existe un gobierno metropolitano específico: las competencias para tratar y resolver los problemas de la gran urbe madrileña se encuentran repartidas entre la Comunidad Autónoma, de un lado, y los Municipios, de otro.

De esta suerte, la única solución metropolitana existente hoy en Madrid (a la que luego haremos alusión de manera muy breve) es el llamado Consorcio de Transportes, que, en virtud de un acuerdo básicamente entre la Comunidad Autónoma y los Municipios, gestiona unitariamente los transportes de superficie, por ferrocarril y por metro, a los efectos de su funcionamiento coordinado.

El segundo acontecimiento que, en este orden de cosas, debe resaltarse es el de la paralela modificación del régimen de la Corporación Metropolitana de Barcelona. También aquí la organización del área metropolitana resulta cuestionada, modificándose, por Real Decreto 1.495/1979, del 16 de junio, los órganos de gobierno de la Corporación Metropolitana. Se enfatiza el carácter de ente local de dicha corporación, para su regimiento y gobierno por una verdadera corporación local de segundo grado, determinándose que el Consejo Metropolitano esté integrado por representantes del Ayuntamiento de Barcelona, los Municipios de más de cien mil habitantes y de la Diputación Provincial (representantes, que han de ser elegidos por las propias entidades representadas), así como también de los veintiún Municipios de menos de cien mil habitantes asimismo comprendidos en el área metropolitana, a través —estos últimos— de un sistema específico de designación de representantes.

En segundo término, junto a este planteamiento de puesta en cuestión y modificación de la estructura y el funcionamiento de las organizaciones metropolitanas aparece una clara tendencia a la supresión sin más de dichas organizaciones. Así procede la Comunidad Autónoma Vasca, que por Ley 3/1980, del 18 de diciembre (del Parlamento Vasco) suprimió efectivamente la Corporación Metropolitana del Gran Bilbao. A partir de esta Ley, los Municipios comprendidos en el Área Metropolitana recuperaron la plenitud de sus competencias urbanísticas, reservándose el gobierno de la Comunidad Autónoma únicamente la planificación territorial metropolitana.

El rechazo municipal que afectó asimismo en el ámbito del Gran Valencia a la fórmula metropolitana establecida, no condujo inmediatamente en este caso, sin embargo, a su supresión. Los efectos de dicho rechazo sólo se materializaron en transformaciones efectivas tras la regulación general o nacional, por la Ley estatal 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, de las Áreas Metropolitanas; regulación esta que, aunque principal, constituye el actual marco básico de referencia y obligatoria observancia de cualesquiera soluciones organizativas de dicho fenómeno metropolitano.

En el año 1985 se produce, en efecto, el desarrollo de la Constitución en materia de régimen local, dictándose por el Estado la aludida Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, del 2 de abril), que establece la ordenación común o unitaria del gobierno local. Se trata de un texto legal formulado de acuerdo con el sistema constitucional de reparto de competencias legislativas entre el poder central o nacional y las Comunidades Autónomas, y por tanto, de una ley que solamente contiene la regulación de los aspectos precisados de una ordenación uniforme en todo el territorio nacional, a partir y respetando la cual cada comunidad Autónoma puede diseñar y establecer, mediante leyes propias, su específica opción de régimen o gobierno local.

La contemplación por esta ley estatal de las Áreas Metropolitanas como un hecho capaz de servir de soporte a un nivel específico de gobierno local, supone —y es lo primero que aquí debe destacarse de la misma— la institucionalización del mismo

en el seno del régimen local, y por tanto, la definitiva superación de su doble e independiente tratamiento legal (urbanístico y local).

La adecuada comprensión de la regulación específica de las Areas Metropolitanas requiere una somera alusión a las líneas fundamentales de la organización del gobierno local que implanta la ley. Esta dispone todo un elenco o abanico de entes u organizaciones personificadas para dicho gobierno, distinguiendo entre aquellos entes que considera indispensables o necesarios (su existencia es ineludible en todo el territorio nacional, por vertebrar el espacio propio del gobierno local) y los no necesarios o simplemente posibles (cuya implantación y existencia efectivas dependen de la decisión legislativa de las correspondientes Comunidades Autónomas).

Los entes locales necesarios, son:

El Municipio (cuyos órganos básicos son el Ayuntamiento y el Alcalde).

La Provincia (cuyos órganos básicos son la Diputación y el Presidente).

Y la Isla (que sustituye, en los territorios insulares, a la Provincia, y cuyos órganos básicos son el Cabildo —en Canarias— o Consejo —en Baleares— y el Presidente).

Junto estas entidades locales, que —insisto— son necesarias, pueden existir: las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, que en España son muy frecuentes para institucionalizar y dotar de un instrumento de autoadministración a los núcleos de población separados del central o principal de un mismo Municipio; y las Comarcas, que son entidades intermedias entre el Municipio y la Provincia; las Areas Metropolitanas, y las Mancomunidades de Municipios, que son entidades intermunicipales basadas en la asociación voluntaria de dos o más Municipios.

Unas y otras entidades (las necesarias y las que no lo son) reciben una configuración jurídica distinta. La ley considera las entidades necesarias (Municipio, Provincia e Isla) corporaciones territoriales, es decir, con fines universales, dotándolas directamente, por ello, de todas las potestades propias de la Administración Pública².

Las entidades locales no necesarias, por contra, no resultan beneficiarias, directamente desde la ley estatal, de dichas potestades. La atribución o no (en todo o en parte) de éstas a las mismas se entrega a la decisión libre del legislador de todas y cada una de las Comunidades Autónomas.

Desde las breves precisiones sobre el régimen legal general del gobierno local así hechas, se hace más inteligible la regulación —parca y principal— que el mismo dedica a las Areas Metropolitanas. El Artículo 43 de la Ley Estatal que venimos comentando se refiere a dichas áreas en un plano, como acabo de señalar, muy principal (lo que es lógico, dado que el Area Metropolitana es un nivel de gobierno local en la disposición de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde decidir su creación y su regulación concreta). El precepto legal habilita a las Comunidades Autónomas, para, oyendo previamente a la Administración del Estado y los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, crear, modificar y suprimir, mediante ley, Areas Metropolitanas, de acuerdo —en todo caso— con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía; Areas Metropolitanas, que deben integrarse por Municipios.

2. Conforme al artículo 4 de la ley 7/1985, de 2 de abril, citada en el texto, tales potestades son las siguientes:

Las potestades reglamentaria y de autorganización.

Las potestades tributaria y financiera.

La potestad de programación y planificación.

Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

La presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos.

Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.

La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

La inembargabilidad de sus bienes y derechos.

Resulta así la primera nota caracterizadora, hoy, de las Áreas Metropolitanas: son entidades municipales de segundo grado. El precepto legal comentado añade, además, que estas entidades así constituidas agrupan 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.

Por lo tanto ¿qué entiende la ley española por Entidad Metropolitana? Pues aquella que institucionaliza un nivel de gobierno local que descansa en el hecho determinante de la generación por una aglomeración urbana de una nueva entidad socio-económica, constituida por la interrelación existente entre varios núcleos urbanos.

¿Y para qué se crea esa entidad local? Tiene como contenido mínimo necesario la planificación física territorial conjunta, la gestión unitaria de los servicios metropolitanos y la realización de las obras también comunes.

La regulación básica estatal condiciona también las opciones de las Comunidades Autónomas en orden a la organización de las entidades metropolitanas, así como a su funcionamiento y a la distribución, entre los Municipios, de los costos de la planificación y de los servicios comunes.

A este respecto, el número 3 del Artículo 43 de la Ley, al que venimos aludiendo, dispone, en primer término, que:

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...

Esta determinación ha dado lugar a un debate acerca de si exige que la representación de los Municipios —en el seno del Área Metropolitana— sea igual o permite, por el contrario, que dicha representación sea diferente o desigual, concretamente proporcional al número de habitantes. La opinión más generalizada se inclina por esta última solución. Es, en todo caso, la que se ha impuesto en la práctica, como veremos al aludir brevemente a las entidades de ámbito o carácter metropolitano que efectivamente se han creado.

En segundo lugar, el mismo precepto legal añade, en cuanto al régimen económico y de funcionamiento de las Áreas Metropolitanas a regular por las Leyes de las Comunidades Autónomas:

Que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos.

Consecuentemente, cualesquiera que sean los términos concretos de la regulación legal, ésta deberá garantizar:

La posibilidad de la participación de todos y cada uno de los Municipios integrados en la toma de las decisiones metropolitanas.

La justa distribución entre dichos Municipios de las cargas derivadas del hecho metropolitano.

Por último, y siempre según el Artículo 43 de la Ley estatal Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Leyes de las Comunidades Autónomas han de determinar también los servicios y las obras de prestación o realización metropolitanas, y el procedimiento para su ejecución.

Como se ha podido comprobar, el marco prescrito por la legislación estatal es muy somero, estrictamente principal. Sobre la base y en el marco del mismo, sin embargo, varias Comunidades Autónomas han establecido ya organizaciones metropolitanas.

Así, en primer lugar, la Comunidad Autónoma valenciana, que tras un intento fallido de reforma de la Corporación del Gran Valencia, encontró una solución de compromiso entre los intereses de los Municipios del Área Metropolitana y la Corporación Metropolitana; solución, articulada por una ley del año 1986 y consistente en

la supresión de la referida Corporación Metropolitana, del Gran Valencia, con simultánea creación de una nueva entidad, el llamado Consejo Metropolitano de L'Horta³.

La segunda gran experiencia actual española que debe mencionarse es la de Cataluña. La Comunidad Autónoma Catalana, en efecto, ha aprobado, en el año 1987, un paquete legislativo formado por cuatro leyes, de las cuales interesan aquí únicamente la Ley de Régimen Local del 13 de febrero, que desarrolla la Ley Básica Estatal, y la Ley de la Conurbación de Barcelona, del 4 de abril, en cuanto resultan muy ilustrativas acerca de hasta qué punto las Areas Metropolitanas están en el foco de las tensiones políticas (en razón a que, como consecuencia y en el contexto de la reorganización territorial del poder público administrativo provocada por la opción descentralizadora de la Constitución de 1978, a las instancias autonómicas o supra-locales no les es en absoluto indiferente si existen o no Areas Metropolitanas constitutivas de un verdadero gobierno local de las correspondientes grandes aglomeraciones urbanas).

Barcelona (la aglomeración urbana), en efecto, estructura y vertebrata a Cataluña entera e irradia su influencia más allá de los límites de la Comunidad Autónoma (en ella se concentra casi el cincuenta por ciento de la población de ésta). El peso político específico del gobierno de tal aglomeración, es pues, decisivo en el conjunto del gobierno autónomo catalán. Basta tener en cuenta que mientras globalmente en Cataluña es mayoritaria una fuerza política conservadora y nacionalista, en Barcelona y los municipios más importantes de su área lo es la izquierda no nacionalista.

Entonces, ¿qué es lo que ha sucedido en Cataluña? Las leyes catalanas antes mencionadas han suprimido la Corporación Metropolitana, el gobierno unitario metropolitano (lectura política plausible: eliminación de la instancia local que, por sus características y entidad, podía fungir como contrapoder al gobierno autonómico).

La discusión en torno a la organización de las Areas Metropolitanas no es, pues, sólo de carácter técnico, es también un debate sobre la distribución del poder, porque, evidentemente, el sentido del voto popular no es igual en las grandes aglomeraciones urbanas que en las pequeñas ciudades, y desde luego, en los ámbitos rurales. Justamente por ello, otra de las leyes catalanas del paquete legislativo antes mencionado —la Ley sobre Comarcas— ha diseccionado el área metropolitana barcelonesa e incluido las zonas resultantes en las correspondientes comarcas, de suerte que en éstas lo urbano aparece contrapesado con lo rural.

La Ley de la Conurbación de Barcelona (del 4 de abril de 1987), al propio tiempo que suprime la Corporación Metropolitana, crea tres nuevos ámbitos territoriales parcialmente coincidentes: uno primero, el más amplio, comprende cinco de las comarcas antes aludidas (coincidiendo con el ámbito de la suprimida Corporación) y tiene una pura finalidad de planificación; otro comprensivo de treinta y dos municipios, delimitado en función de los servicios hidráulicos y de tratamiento de residuos; y un tercero, que incluye dieciocho municipios, pensado en función de los transportes

3. Este Consejo agrupa a cuarenta y cuatro Municipios, con una población de casi un millón de habitantes. Sus competencias son:

La planificación territorial conjunta.

La gestión supramunicipal del ciclo hidráulico, de los residuos sólidos, del urbanismo, de los servicios contra incendios y de los servicios de transporte de viajeros.

Se le han atribuido todas las potestades típicas de las administraciones territoriales, y entre ellas, la potestad tributaria, la potestad financiera, la potestad reglamentaria, la potestad de auto-organización y la potestad de ejecución de sus propios actos.

Sus órganos son:

El Pleno, que está integrado por los representantes de todos los Municipios. Aunque hay igualdad de representación de los Municipios, no todos los representantes tienen el mismo voto (principio de ponderación del voto). Los Municipios de hasta mil habitantes, es decir los Municipios pequeños, cuentan con un voto. Desde esta mínimo va creciendo el número de votos

públicos. La Comunidad Autónoma se reserva la competencia para la planificación territorial o urbanística metropolitana en el primer ámbito, así como para la planificación de los servicios a que responde el segundo. Para la gestión respectiva de los servicios públicos correspondientes (la administración del agua y el tratamiento de los residuos urbanos, en un caso; los transportes públicos, en el otro) se crean sendas entidades metropolitanas con los diferentes ámbitos territoriales a que acabo de hacer alusión, de modo que el anterior gobierno metropolitano queda escindido en dos, que ni abarcan la totalidad del área metropolitana, ni coinciden en su ámbito territorial, ni tampoco tienen carácter territorial y sí únicamente funcional limitado, tanto en su contenido (una instancia para el ciclo hidráulico y los residuos urbanos y otra para el transporte), como en su alcance (circunscritos a la pura gestión, pues la planificación y la coordinación corren a cargo del Gobierno de la Comunidad). Las dos nuevas entidades metropolitanas funcionales se gobiernan de la misma forma: por un Consejo Metropolitano, cuyo Pleno está integrado por representantes elegidos por los municipios (la razón de once para el Municipio de Barcelona, tres para los municipios de más de cien mil habitantes y uno para el resto de los municipios).

Finalmente, debe aludirse al caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, que es aquí el que primariamente interesa. Como antes ya señalé, ha desaparecido la COPLACO, de suerte que no existe ya instancia de gobierno metropolitano. En este nivel sólo ha surgido el llamado Consorcio de Transporte, cuya denominación ilustra bien sobre su condición monofuncional y que responde a un convenio entre administraciones públicas para la prestación del servicio de transporte público en toda el área metropolitana.

No existe, pues, en Madrid una verdadera organización metropolitana. Por ello las competencias de planificación territorial y urbanística del conjunto del área metropolitana y de gestión de los asuntos supramunicipales las ejerce la Comunidad Autónoma.

III. LA SEGUNDA Y ESPECIFICA MANIFESTACION DE LA ESPECIALIDAD: LAS SINGULARIDADES EN EL REGIMEN DE GOBIERNO LOCAL DEL MUNICIPIO CAPITAL

1. *La primera Ley Especial para Madrid, aún vigente*

Como se ve, tampoco este paso hacia un régimen de gobierno local especiales de la década de los años sesenta se aborda también el problema del gobierno municipal. Lo hace posible, no obstante la uniformidad del régimen local español, la autorización introducida por la Ley del 7 de noviembre de 1957 en el Artículo 94 de la Ley de Régimen Local de 1955 (relativo al "régimen especial de Carta") para la aprobación por el Gobierno, con el carácter de ley y previos los correspondientes estudios realizados con participación de los municipios afectados y el dictamen del Consejo de Estado, de un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas municipales también lo aconsejara.

atribuidos, en función de la población, hasta llegar a los Municipios de más de cien mil habitantes, a los que se asigna doscientos sesenta y cuatro votos.

La Hacienda del Consejo se integra con aportaciones de los Municipios; aportaciones que se ponderan teniendo en cuenta la población y unos coeficientes correctores (en función del esfuerzo fiscal de cada Municipio) fijados por el Pleno.

El ordenamiento específico del Consejo se completa con la previsión de un Reglamento regulador del funcionamiento de la entidad.

Como se ve, tampoco este paso hacia un régimen de gobierno local especial descansa en el dato de la capitalidad. Se refiere tanto a Madrid, como desde luego a Barcelona y también a otros municipios en tanto que ciudades de cierta entidad. Quiere decirse que obedece primariamente, y así se dice explícitamente, al hecho de que Madrid es una gran ciudad; hecho, que determina —en Madrid, pero no sólo en ella— problemas requirentes de peculiaridades en el sistema de gobierno municipal. Más aún, el paso que se da —ligado, como queda dicho, al fenómeno urbano (recuérdese que, prácticamente de forma coetánea y por lo que hace a Madrid, se produce la institucionalización de la Comisión de Planeamiento del Área Metropolitana)— ni siquiera porta ambición alguna de resolver la distancia surgida entre la entidad socioeconómica urbana y la estructura política de gobierno local, pues se limita a incidir en la organización y el funcionamiento del gobierno y la administración del municipio nuclear o central de aquella entidad.

Se hace uso por primera vez de la expresada autorización legal, no para Madrid sino justamente para Barcelona, aprobándose por Decreto 1.160/1960, del 15 de junio, el Texto Articulado de la Ley Especial para el Municipio de Barcelona (que no la aglomeración metropolitana del mismo nombre, mucho más extensa). Las especialidades que introduce se concentran en:

a) La organización del gobierno municipal, que se articula sobre órganos centrales o con competencia en todo el territorio municipal (el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Consejo Pleno y la Comisión Municipal Ejecutiva) y órganos desconcentrados con competencia territorialmente limitada (las Juntas de Distrito).

b) La organización de la administración municipal (departamentalización, mediante la creación de Delegados de Servicios, de libre nombramiento y remoción por el Alcalde, jefes de las correspondientes divisiones funcionales de la Administración Municipal; potenciación de la coordinación de ésta mediante técnicas orgánicas —creación del Gabinete Técnico de Programación de la Alcaldía— y funcionales —previsión de una planificación global de la actuación municipal—) y la actividad administrativa (establecimiento de determinadas peculiaridades en materia de servicios públicos, obras, contratación y urbanización).

c) El sistema económico-financiero, en el doble orden de la Hacienda (establecimiento de un esquema impositivo, y por tanto, de recursos peculiar) y de la gestión recaudatoria y presupuestaria. La importancia de este aspecto en el régimen especial luce en la dedicación a él del entero Título III de la Ley, habiendo sido inmediatamente objeto de desarrollo por el Reglamento aprobado por Decreto 2.086/1961, del 9 de noviembre.

Por lo que hace al Municipio de Madrid, el establecimiento de un régimen municipal especial se hace esperar hasta la publicación del Texto Articulado aprobado por Decreto 1.674/1963, del 11 de julio, que, en lo sustancial, responde al esquema y al contenido del régimen previamente otorgado al Municipio de Barcelona.

La capitalidad da lugar, en este régimen especial, exclusivamente al reconocimiento al Municipio de Madrid de determinadas prerrogativas, y en concreto, las siguientes (Art. 2 de la Ley):

—Preeminencia honorífica respecto de los demás Municipios.

—Inclusión en la manteladura del escudo municipal (como distintivo de la capitalidad) de la corona del escudo nacional.

—Reserva del ejercicio de la tutela sobre la acción municipal a los órganos centrales de la Administración del Estado.

Con carácter general, debe destacarse la presencia ya aquí, todavía de forma inminente y tímida, de elementos que luego —en la actualidad— van a adquirir una importancia central: la descentralización en el municipio de competencias estatales (recuérdese que, en la época, sólo existen las instancias territoriales estatal-central y local) y la coordinación de las actividades y los servicios municipales con los de la

Administración del Estado, de un lado, y con los de los Municipios colindantes (que no son otros que los de la aglomeración urbana o área metropolitana), de otro. Conforme al Artículo 3 de la Ley, en efecto:

1. La Administración Municipal debe transformarse paulatinamente en la prestadora, en su jurisdicción, de todos los servicios públicos, con la única excepción de aquellos que estén atribuidos por Leyes Especiales a la del Estado. Al servicio de este objetivo se colocan, sobre la base de la prohibición de la duplicidad de servicios (estatales y municipales) de la misma índole, dos mecanismos:

—La determinación por el Gobierno, previa audiencia del Consejo de Estado, de los Organismos o Servicios que deban ser atendidos directamente por el Ayuntamiento de Madrid con el traspaso de la dotación correspondiente.

—El derecho municipal preferente (sobre cualquier posible concesionario) a la prestación, en el término de Madrid, de los servicios de titularidad estatal a gestionar de forma indirecta, es decir, mediante concesión a particulares o entidades (a cuyo efecto se otorga al municipio la posibilidad de presentar, en el plazo de sesenta días y en cada caso, un proyecto en competencia con los que hubieran presentado los interesados en la adjudicación del servicio correspondiente).

2. La actuación de las administraciones municipales (de Madrid) y las del Estado y de los Municipios colindantes debe desarrollarse de forma coordinada, a cuyo efecto el Gobierno debe

—determinar (previa audiencia del Consejo de Estado) los servicios estatales afectados y crear una Comisión de coordinación;

—autorizar los convenios de cooperación que en materia de obras y servicios de cualificado interés general celebre el Municipio de Madrid con los distintos Departamentos ministeriales; y

—delimitar la zona (del área metropolitana) dentro de la cual los correspondientes Ayuntamientos deben actuar coordinadamente con el de Madrid para la mejor administración y financiación de los servicios e intereses comunes.

Cualquiera que sea el juicio que teóricamente pudieran merecer las presentes determinaciones, lo cierto es que, en la práctica, han tenido escasísima, por no decir nula, aplicación.

Por lo demás y tal como ya he avanzado, el contenido del régimen especial responde, en lo fundamental, al modelo anticipado para el caso de Barcelona, de suerte que las modulaciones que introduce respecto del régimen local general pueden sintetizarse así:

a) La organización del gobierno municipal se encomienda al Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Ayuntamiento Pleno y la Comisión Municipal de Gobierno, como órganos centrales con competencia en todo el término municipal, y a las Juntas Municipales de Distrito, como órganos desconcentrados con competencia limitada a una parte de dicho término, cabalmente el correspondiente Distrito.

Esta es la parte del régimen especial que, en la realidad, ha tenido, hasta hoy mismo, verdadera aplicación.

b) La Administración Municipal se potencia, mediante su posible departamentalización funcional por “ramos” con un gestor a su frente (Delegado de Servicio, de libre nombramiento y remoción por el Alcalde) y la expresa autorización para la creación de entidades autónomas para la gestión funcionalmente descentralizada de servicios y actividades.

No obstante su novedad y potencialidad, la figura de los Delegados de Servicios no ha llegado a ser objeto de una decidida utilización, probablemente por la tradición de directa administración por electos que es propia del mundo local.

c) La planificación de la actuación municipal en su conjunto adquiere una importancia destacada. Se establece el llamado “plan general de acción municipi-

pal", conforme al cual debe desarrollarse la totalidad de la actividad municipal, constituido —formando "un sistema unitario coherente y total"— cuando menos por las siguientes secciones: "plan de objetivos municipales", para la fijación de los correspondientes a cada sector de la acción municipal, los niveles que deben alcanzar periódicamente los distintos servicios y el estudio y la identificación de los principales factores con incidencia en el coste de éstos; "plan de obras y servicios", para la determinación de los que sea menester establecer, ampliar o renovar a fin de alcanzar los objetivos a que antes se ha hecho alusión en cada ramo de la Administración, con su evaluación cuantitativa aproximada; y "plan financiero", para —sobre la base de la adecuación y el equilibrio de medios y fines— la previsión de los gastos a afrontar y los recursos económicos necesarios, por vía de ingresos ordinarios, fondos de reserva o empréstitos.

El plan así establecido sirve para la coordinación de la acción municipal con la estatal (a través de los planes y programas de los Departamentos ministeriales o del Gobierno de la Nación), pero también para encuadrar y dirigir internamente aquella acción municipal, que ha de concretarse y actualizarse en programas de actuación sexenales —formulados por el Alcalde y aprobados por el Ayuntamiento Pleno— comprensivos de las previsiones anuales (debidamente revisadas) para el desarrollo ordenado de las obras, los servicios y la Hacienda Municipales, debiendo fijar —para las obras y los servicios— el orden relativo de preferencia, con el fin de concentrar en ellos, sucesiva y prelativamente, la acción municipal, salvo necesidades urgentes o imprevistas. A este efecto, tanto la actividad de los distintos órganos del Ayuntamiento, como el presupuesto municipal, deben acomodarse al programa de actuación en cada momento vigente.

La creación, bajo la inmediata dependencia del Alcalde, de un Gabinete Técnico de Organización y Métodos (así como, en conexión con él, de una Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones), concebido como órgano de estudios y asesoramiento está, obviamente, íntimamente relacionada con las anteriores previsiones.

La ambición misma de éstas y la propia evolución ulterior determinante de una crisis de confianza en la planificación global y a largo plazo como técnica idónea de gestión están sin duda entre las causas de que el "sistema" complejo y trabado de planificación-programación articulado por la ley comentada haya quedado prácticamente inédito. De todas formas, no puede dejar de observarse que en tal sistema afloran ya ideas y técnicas de gestión (actuación por objetivos, evaluación periódica de los servicios por relación a los objetivos y en términos de eficacia y eficiencia) que en la actualidad constituyen el fundamento de los planes de modernización de la entera Administración Pública en España.

d) En materia de personal se contempla expresamente la posibilidad del dictado (bajo la forma de Decretos aprobados en Consejo de Ministros) de normas excepcionadoras de la reglamentación general, cuando así lo justifiquen las peculiaridades del régimen municipal especial.

e) Por lo que hace a los servicios, además de la introducción de peculiaridades sobre el régimen local general, se otorga al Ayuntamiento de Madrid el derecho a ser oído antes de cualquier modificación de las condiciones de prestación de los servicios que sean objeto de reglamentación o intervención estatales, así como el de celebrar —respetando la reglamentación general aplicable a los correspondientes servicios públicos y con la aprobación de la Administración del Estado— convenios con los concesionarios de éstos para la mejora en la prestación dentro del término municipal. También se introducen modulaciones, respecto del régimen general, en punto a obras públicas, contratación municipal y urbanización.

f) La Hacienda Municipal constituye, al igual que en el caso de Barcelona, capítulo esencial del régimen especial, al que se dedica todo el Título III de la Ley, habiendo sido objeto de desarrollo por el Reglamento aprobado por Decreto 4.108/1964, del 17 de diciembre. En este caso, las previsiones se concentran básicamente en el sistema de ingresos fiscales del Municipio.

2. *La legislación postconstitucional de régimen local; su impacto en el régimen especial del Municipio de Madrid*

La entrada en vigor de la Constitución de 1978, que dedica a la Administración Local, como ya he dicho, sólo una regulación muy escueta (en la que destaca el principio y la garantía de la autonomía), no determinó sin más la derogación de la legislación de régimen local vigente y sí únicamente la inconstitucionalidad sobrevenida de algunas de sus determinaciones, fundamentalmente las referidas a las técnicas de la tutela sobre las entidades locales (incompatibles con la autonomía constitucionalmente garantizada a éstas); inconstitucionalidad apreciada por el Tribunal Constitucional en su sentencia del 2 de febrero de 1981, dictada como consecuencia de recurso de inconstitucionalidad formulado por un número suficiente de Diputados y Senadores del Partido Socialista entonces en la oposición.

En consecuencia, la Ley Especial de Madrid de 1963 antes estudiada (como también la del Municipio de Barcelona a la que asimismo se ha hecho alusión) ha continuado en vigor tras la Constitución, sólo alterada en punto justamente a los mecanismos de tutela declarados inconstitucionales. Ya nos consta que la Constitución, por sí misma, no impone ni la subsistencia, ni tampoco, por tanto, la renovación de dicho régimen especial, al limitarse a determinar Madrid como capital del Estado. Es cierto que el Estatuto de Autonomía de Madrid, aprobado en 1983 por una Ley Orgánica del Estado, contempla la aprobación de una ley especial para la capital, pero no lo es menos que esta previsión no ha sido actuada hasta la fecha.

La causa debe buscarse en la relegación a un segundo plano, por los problemas de recomposición de la organización territorial del Estado ligados al establecimiento de la novedosa instancia de las Comunidades Autónomas, de la cuestión del régimen local a un segundo plano durante los primeros años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución; circunstancia que retrasó hasta 1985 el dictado de un nuevo régimen local general, marco imprescindible para abordar el diseño de cualquier régimen municipal especial, y en particular (dada su específica problemática), el de Madrid.

La Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local —texto que fija, ya en desarrollo de la Constitución, el sistema general de gobierno y administración de las entidades locales— se plantea el diseño de dicho sistema desde la tradicional tensión entre los principios de uniformidad y diversidad y pretende resolverla de forma equilibrada, pero con la suficiente flexibilidad para que (aparte las modulaciones derivadas de la intervención, en desarrollo de la normativa estatal, de los distintos legisladores autonómicos) cada entidad pueda efectuar los ajustes demandados por las circunstancias concretas del Municipio correspondiente. De ahí el “modelo” de gobierno y administración (referido a las entidades locales necesarias o preceptivas en todo el territorio nacional, y principalmente, a los Municipios) definido por la Ley; modelo que descansa sobre los dos siguientes elementos:

La determinación, limitada a lo esencial, de los órganos básicos de gobierno y administración, de sus competencias respectivas y relaciones recíprocas; determinación indisponible tanto para el legislador autonómico de desarrollo, como para las propias entidades locales en ejercicio de su potestad de autoorganización. El reconocimiento a las entidades locales (en particular, a los Municipios) de

una muy amplia capacidad de autoorganización para la ulterior concreción del propio gobierno y administración. Este reconocimiento se traduce, en materia de organización y funcionamiento, en el apoderamiento de cada Municipio para la aprobación de su Reglamento Orgánico, al que se reserva un ámbito propio de decisión, que debe ser respetado incluso por las leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas. De esta forma y sin otra limitación que el marco legal, cada Municipio puede organizarse libremente, en función de sus circunstancias peculiares y en los términos de su específico Reglamento, aprobado por su Ayuntamiento Pleno.

En el planteamiento del legislador de 1985 el modelo sucintamente expuesto había de ser capaz de acoger la diversidad del mundo local, de satisfacer —sin mengua de un esquema común— las exigencias de organización del autogobierno derivadas de las circunstancias específicas de cada colectividad local, desde los más pequeños municipios de unos pocos habitantes hasta los de las grandes ciudades, incluidas Madrid y Barcelona. De ahí que la disposición adicional sexta de la ley declare subsistentes los regímenes especiales de Madrid y Barcelona sólo en todo lo que no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con dicho texto legal, es decir, con el nuevo y vigente régimen local básico y general. Dos aspectos, que revelan las nuevas claves de evolución de las especialidades respecto de dicho régimen, merecen ser destacados en esta disposición final.

1º Mientras en el caso de Madrid el régimen especial que se declara vigente (en los términos indicados) no obstante la entrada en vigor de la ley básica del régimen local es estrictamente el determinado por la Ley del 1963 exclusivamente para el Municipio de Madrid, en el de Barcelona comprende —además de la ley especial del municipio barcelonés— el Decreto-Ley 3.276/1974, del 28 de noviembre, y su desarrollo reglamentario, relativos a la Entidad Metropolitana de Barcelona.

La diferencia es consecuencia de las circunstancias derivadas del Estado autonómico.

Madrid —Municipio capital y urbe metropolitana— radica en una Comunidad Autónoma uniprovincial, en la que no existe espacio político-administrativo suficiente para una instancia de gobierno metropolitano intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno regional o autonómico. Por contra, la norma institucional configuradora de la Comunidad Autónoma contempla expresamente la capitalidad como título determinante del goce por el Municipio de Madrid de un estatuto singular (con entera independencia del alcance posible de éste). Luce en ello un desplazamiento del fundamento de la especialidad desde el fenómeno urbano (el hecho de la gran ciudad) hacia el dato de la capitalidad del Estado.

Barcelona —Municipio y conurbación— radica, por contra, en una Comunidad Autónoma pluriprovincial, en la que, sin embargo, tiene un peso político, administrativo, social y económico, decisivo. Pero ese peso le corresponde en la doble condición expresada, lo que obliga —para hacerlo valer— a vincular el municipio barcelonés con el fenómeno urbano mucho más amplio del que constituye sólo el núcleo central. En este caso, pues, la especialidad de Barcelona-Municipio, aunque dotada de fundamento propio (incluso legal: el artículo 75 de la ley catalana 8/1987, del 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, dispone que el Municipio de Barcelona gozará de un régimen jurídico especial establecido por ley), continúa ligada al hecho de Barcelona-gran ciudad.

2º El régimen especial de Madrid se declara subsistente sólo hasta tanto no se dicte la ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de fe-

brero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Sobre la base de la previsión contenida en este último precepto se establece ya, por tanto, la definitiva reconversión del régimen especial en el derivado del doble dato de la capitalidad del Estado y sede de las instituciones generales de éste, con el contenido que proceda; determinación, posible en una ley estatal, en la medida en que la Ley Especial de Madrid prevista en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma madrileña ha de ser, asimismo, una ley estatal (en modo alguno una ley autonómica).

El régimen especial de Barcelona se declara, por contra, simplemente en vigor (en lo no opuesto al nuevo régimen local básico y general), sin precisión alguna sobre su actualización, lo que supone —desde la perspectiva de la legislación estatal de régimen local— su congelación. La razón es clara: respecto de Barcelona —y a diferencia de Madrid— el legislador estatal carece, a tenor del régimen local básico por el mismo definido, de cualquier ulterior competencia para la precisión de la actualización del régimen especial, incluida la decisión definitiva sobre la subsistencia o no de éste, por corresponder dicha actualización ya al legislador autonómico catalán (el cual, como ya he adelantado, se ha pronunciado por el dictado de una Ley Especial para el Municipio de Barcelona).

Quizás quepa, sobre todo desde la perspectiva actual (transcurridos ya siete años desde la promulgación de la ley básica de régimen local), considerar excesivamente optimista el planteamiento de esta ley. Cualquier juicio sobre él debe tener en cuenta, sin embargo, que está referido exclusivamente a la organización estricta del gobierno y la administración de los entes locales, particularmente los municipios. No influye en él la cuestión competencial y le es ajeno el decisivo aspecto de la Hacienda de éstos, toda vez que la ley básica de régimen local de 1985 lo excluyó de su ámbito.

En cuanto a lo primero, en efecto, la ley no contiene una atribución precisa y acabada de competencias a los entes locales, limitándose —en lo fundamental— a establecer los principios conforme a los cuales dicha atribución ha de tener lugar por las leyes sectoriales (las relativas a las distintas materias de acción administrativa) y a la enumeración de las materias en las que tales leyes han de asignar desde luego alguna competencia a los municipios. Esta opción legal venía obligada por el sistema constitucional de reparto de la potestad legislativa entre el poder central y las Comunidades Autónomas; reparto que se realiza por materias. Desde la materia régimen local, pues, el legislador estatal no podía legítimamente disponer (al menos en parte, predeterminando competencias municipales) sobre la organización de las competencias administrativas en materias diferentes (urbanismo, sanidad, tráfico, enseñanza, medio ambiente, etc...), entregadas, en su caso, al legislador autonómico. La exclusión de las Haciendas locales del régimen local tiene el mismo fundamento constitucional: la Hacienda es, desde el punto de vista del reparto de la potestad legislativa, una materia constitucional específica e independiente y en la que el poder central retiene —respecto de la local— la totalidad de la competencia de ordenación (a diferencia de la materia “régimen local” en que dicha competencia se limita a la ordenación básica). En el momento de elaborarse y dictarse la ley básica de régimen local, a ello se añadía —en el plano de la oportunidad— el proceso autonómico en curso, entonces aún no maduro en punto a la construcción del esquema global de la Hacienda pública. Faltando, pues, claridad en la composición de los espacios propios de la Hacienda estatal (central o nacional) y de las Comunidades Autónomas, resultaba cuando menos difícil intentar la organización de las Haciendas locales.

La regulación de éstas fue abordada, separadamente, tres años más tarde por la Ley 39/1988, del 28 de diciembre, vigente en la actualidad. Sus artículos 141 y 142 confirman la especialidad hacendística de los Municipios de Madrid y Barcelona, en la medida en que prevén el dictado de sendas leyes singulares para dichos municipios.

Tales leyes aún no han sido promulgadas, determinando la disposición transitoria décima de la ley su aplicación directa —es decir, del régimen general— a los referidos municipios hasta tanto la aprobación de aquéllas tenga lugar (en congruencia con lo cual la disposición derogatoria de la propia Ley de 1988 declara derogada la parte hacendística de las Leyes Especiales de Barcelona y Madrid de 1960 y 1963, respectivamente). Esto significa que, al día de hoy y transitoriamente, los municipios en cuestión carecen, en la materia que nos ocupa, de régimen especial. Huelga llamar la atención nuevamente aquí sobre la no limitación del régimen especial a Madrid-capital, lo que impide ver en la previsión de éste una consecuencia sólo de la capitalidad.

La peculiaridad económico-financiera de los Municipios de Madrid y Barcelona no se circunscribe, no obstante, a contar con una ley especial; gozan, además, de un trato específico por lo que hace a la participación de los Municipios en los tributos del Estado (del poder central). Conforme al artículo 115 de la citada y vigente Ley de 1988, en efecto:

A los Municipios de Madrid y Barcelona se les asegura una específica participación, consistente en la cantidad que les correspondió efectivamente en el año 1989 de entrada en vigor de la ley, actualizada según el índice de evolución que prevalezca (sobre este concepto volveré inmediatamente).

De lo que se sigue que los demás municipios tienen limitada su participación al resto que resulte de la detracción de la cantidad total a distribuir de la garantizada, como queda dicho, a los Municipios de Madrid y Barcelona.

La adecuada comprensión de la expuesta "especialidad" requiere una alusión, siquiera sea somera, al sistema legal de participación municipal en los tributos del Estado. Este (previsto, en principio, para el quinquenio 1989-1993) descansa en los tres elementos siguientes:

1. El porcentaje de participación de los municipios, que se determina de una sola vez y por la Ley de Presupuestos Generales del Estado (en función, básicamente, de una financiación inicial definitiva de 433.000 millones de Pts. y de la liquidación de los Presupuestos Generales del año 1989 en punto a la recaudación líquida por determinados conceptos, a los que luego, al tratar del importe de la participación, haré referencia).
2. El importe total de la participación, que debe ser hallado anualmente e incluido, en calidad de crédito, en los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente, se fija mediante aplicación de la siguiente fórmula:

Siendo:

$$PIEN = PPI \times ITAE \times IE$$

PIEN: Participación de los Municipios en los tributos del Estado del año N.

PPI: Porcentaje de participación de los Municipios.

ITAE: Ingresos del Estado del ejercicio de 1989, definidos como la suma de la recaudación líquida obtenida por los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, excluidos los conceptos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas y los que constituyen recursos de la Comunidad Económica Europea, más la recaudación líquida obtenida por cotizaciones a la Seguridad Social y al Desempleo.

IE: Índice de evolución que prevalezca, determinado según las previsiones presupuestarias y económicas y las reglas siguientes: como norma general, ha de estarse al cociente entre los ingresos del Estado del año al que se refiera la participación y los del ejercicio de 1989 en los términos antes expuestos; a título

de excepción juegan los dos límites (al incremento de la financiación municipal) consistentes en el incremento del Producto Interior Bruto entre los años antes citados, primero y calidad de máximo, y el aumento que experimente el gasto equivalente del Estado entre los mismos años, en segundo lugar y en calidad de mínimo.

3. La distribución del importe total precedente entre los municipios, que debe realizarse en los términos que disponga cada Ley Anual de Presupuestos Generales del Estado a tenor de las siguientes reglas.

—En primer lugar, la asignación a los Municipios de Madrid y Barcelona de la cantidad que les deba corresponder según lo ya dicho.

—El reparto del resto del importe entre los demás municipios, una vez detraída la cantidad anterior, conforme a los siguientes criterios:

a) El 70% en función del número de habitantes de derecho de cada municipio según el último Padrón Municipal oficialmente aprobado, ponderado por unos coeficientes multiplicadores (que van de 1.85 para municipios de más de 500.000 habitantes hasta 1,00 para municipios de hasta 5.000 habitantes).

b) El 25% en función del número de habitantes de derecho ponderado según el esfuerzo fiscal medio de cada municipio en el ejercicio anterior al que se refiera la participación de cuya distribución se trate.

c) El 5% restante, en función del número de unidades escolares de Educación General Básica, Preescolar y Especial, existentes en centros públicos en que los inmuebles pertenezcan a los municipios, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los mismos.

IV. LA MAS RECIENTE EVOLUCION Y LA SITUACION ACTUAL

La evolución de la cuestión del régimen municipal especial hasta aquí descrita acredita la consolidación de éste, de suerte que en la legislación postconstitucional vigente tanto en materia de régimen local como de Haciendas locales se contempla expresamente la actualización del que desde los años sesenta han venido gozando los Municipios de Madrid y Barcelona; no sólo, pues, el propio del que es capital del Estado.

Ese régimen especial, que nació ligado al fenómeno urbano, y más concretamente de la gran ciudad o metropolitano, pero que luego se extendió también al gobierno y la administración locales de los municipios centrales de las dos principales ciudades, ha acabado —en la época constitucional— por decantarse de este último lado, como lo prueba la previsión de su actualización por la aludida legislación reguladora del régimen local general y de las Haciendas locales, si bien con perfiles diferenciados en Madrid y Barcelona.

En Madrid el doble dato de la atribución constitucional de la capitalidad, desarrollada en el Estatuto de la Comunidad de Madrid en términos de régimen municipal especial, y de la ausencia en dicha Comunidad, por sus características, de espacio claro para una instancia metropolitana intermedia entre el Municipio y la Comunidad, ha acabado desplazando el centro de gravedad de aquel régimen especial hacia la condición política de capital del Estado. En Barcelona, por contra, la ausencia de similares circunstancias ha propiciado la reafirmación del régimen especial en el terreno de la gran ciudad y el papel que ésta cumple en el sistema político-administrativo y socio-económico, tanto autonómico, como nacional, con la consiguiente persistencia de la vinculación al problema del gobierno metropolitano.

Las diferencias actuales así constatadas en el planteamiento de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona (en tanto que Municipios) encuentran significativa

expresión en la reserva de la competencia para la definición del primero al legislador estatal (con excepción de la normal competencia en la materia del legislador autonómico) y la entrega de dicha competencia en el segundo caso a este último legislador.

No obstante tales diferencias, la renovación y potenciación del régimen especial constituyen hoy reivindicaciones municipales igualmente vivas y de parecida intensidad.

Una vez más es el Municipio de Barcelona el que se ha adelantado en el tiempo, quizás por la mayor dificultad y complejidad políticas y técnicas del caso, por la implicación en su aprobación, dado lo ambicioso del proyecto, de los legisladores autonómico y estatal. Ya en 1991 formalizó los trabajos de redacción de una propuesta de Carta Municipal, que se encuentran hoy ya muy avanzados. El estatuto municipal especial a que en este caso se apunta aparece centrado en:

—El acercamiento del sistema de gobierno y administración generales del Municipio a la lógica del propio de las instancias territoriales (estatal y autonómica) superiores, fundamentalmente mediante la “parlamentarización” del Consejo o Ayuntamiento y el reforzamiento de la figura del Alcalde, al que se hace cabeza de un verdadero “ejecutivo” municipal y de una Administración departamentalizada.

—La descentralización territorial, paralela a la medida anterior, del gobierno y la administración, gracias a la potenciación de la representatividad y de la competencia de los Distritos (equilibrada con una prudente salvaguarda del principio de unidad de gobierno del Municipio).

—El reforzamiento decidido de los derechos de los vecinos de, y también de los simples ciudadanos en, el Municipio de Barcelona, incluido el de su participación en los asuntos públicos locales.

—El reforzamiento decidido de los derechos de los vecinos de, y también de la idea de la gestión municipal, en el ámbito correspondiente, de la totalidad de los servicios públicos (incluso supralocales) en que esa gestión sea factible.

—La participación municipal en la gestión de los grandes servicios públicos con relevante incidencia en el funcionamiento de la gran ciudad, tales como el puerto, el aeropuerto o el abastecimiento de agua; así como también en la ordenación territorial del fenómeno metropolitano (mediante la articulación, en este último caso, de alguna fórmula organizativa específica).

—El establecimiento de un régimen económico-financiero peculiar.

Recientemente se ha revitalizado también el régimen especial que para Madrid, en tanto que capital del Estado y sede de las instituciones generales de éste, contempla el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid. Tras la organización por el Ayuntamiento de unas Jornadas de Estudio sobre la cuestión, en la que participaron políticos y profesores universitarios, e, incluso, la elaboración, también por iniciativa municipal, de un primer documento sobre posibles contenidos de la nueva Ley Especial de Madrid, la Comunidad Autónoma, que la venía considerando no prioritaria, ha asumido expresamente la procedencia de la elaboración, tramitación y publicación de ésta. Es de esperar, pues, que en plazo más o menos breve sea una realidad. Aunque los trabajos de redacción parecen estar en curso y existe información acerca del mantenimiento de conversaciones, y en su caso, negociaciones en el doble plano de los partidos políticos y de las instituciones (con intervención no sólo de la Comunidad Autónoma y del Ayuntamiento, sino, al parecer, también de la Administración del Estado; lo que tiene sentido si se tiene en cuenta que, como ya nos consta, la Ley Especial de Madrid ha de ser una Ley Estatal, en ningún caso autonómica), no se ha dado publicidad alguna a los resultados que hayan podido obtenerse hasta el momento. Los únicos datos disponibles son, pues, los del documento preliminar elaborado por encargo del Ayuntamiento de Madrid. A su tenor, el régimen especial de Madrid centraría su objeto preferentemente en la reorganización del gobierno y la administración municipales en sentido prácticamente idéntico al de la Carta Municipal de Barcelona antes referido en sus líneas básicas, y sobre todo, en el régimen

económico-financiero del Municipio (argumento principal a este último respecto es el de las cargas específicas y superiores que para el gobierno local supone el hecho mismo de la capitalidad, especialmente la radicación de las instituciones generales y sus servicios, principalmente los administrativos). Menor importancia parece concederse a la ampliación de las competencias municipales, y desde luego, a la aspiración de tendencial conversión de la Administración municipal en gestor universal —en el término municipal— de los servicios públicos. Por contra, adquiere relevante significación en el caso de Madrid el sistema de relaciones con las instancias territoriales superiores: las Administraciones de la Comunidad y del Estado (no en vano este asunto aparece expresamente previsto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid). Finalmente y en razón a las peculiaridades ya destacadas de la Comunidad de Madrid, la organización del gobierno metropolitano, es decir, del fenómeno urbano más extenso del que Madrid-Municipio constituye el centro aparece tratado con mucha prudencia y otorgando el protagonismo, como parece inexcusable, al gobierno autónomo de la Comunidad, es decir, renunciando al establecimiento de una instancia local metropolitana, sin perjuicio de la reivindicación de la participación municipal en la ordenación territorial correspondiente.