

El nacimiento de la Comunidad de Madrid

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONCEPCIÓN DE MADRID COMO REGIÓN METROPOLITANA.—III. LAS OPCIONES INSTITUCIONALES DE MADRID Y SU PROVINCIA.—IV. LOS PASOS DE LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD.—V. PECULIARIDADES DE LA AUTONOMÍA MADRILEÑA.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este artículo realiza un recorrido por el proceso que llevó a la creación de la Comunidad de Madrid a partir de las dos instituciones que sirvieron de apoyo y precedente, la COPLACO y la Diputación Provincial. El texto aporta un análisis de este proceso y sus orígenes históricos, de las potenciales alternativas que se plantearon a la creación de una Comunidad Autónoma y, finalmente, de las singularidades que tiene Madrid en el conjunto de comunidades autónomas.

PALABRAS CLAVE: Comunidad de Madrid, COPLACO, Diputación Provincial, área metropolitana, transición.

I. INTRODUCCIÓN

La conversión de la provincia de Madrid en una comunidad autónoma uniprovincial empezó a ser la alternativa cada vez más probable cuando las posibilidades de integrar a esta provincia en cualquiera de las dos grandes comunidades castellanas que se estaban formando en 1981 se cerraron. El

* ELISEO LÓPEZ SÁNCHEZ, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración II; DANIEL CASAL OUBIÑA, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

proceso pre-autonómico de ambas Castillas atravesaba sendas crisis, y ninguna de las dos deseaba tener a la provincia de Madrid como parte de su Comunidad. Especialmente Castilla-La Mancha, que era el referente regional para Madrid, como heredera del antiguo Reino de Toledo y de Castilla la Nueva, a los que el territorio provincial de Madrid pertenecía antes de 1978, y a la que en buena medida sigue perteneciendo si tomamos en cuenta la geografía física. Pero el Presidente pre-autonómico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Jesús Fuentes Lázaro, ya afirmaba *«Madrid y las tierras que hoy forman la Comunidad de Castilla-La Mancha han compartido, a lo largo de los siglos, la historia con sus épocas de esplendor o decadencia. La realidad actual y los últimos cien años han ido marcando, diferenciándolas, a las dos. La distribución entre ambas comunidades, a través de sus indicadores básicos, población, renta, producción, equipamiento, etc.; han ido conformando individualmente, separando de hecho, a las dos Comunidades.»* (ECHENAGUSIA, 1983b).

La autonomía madrileña nació así como una solución de compromiso para completar el mapa autonómico español. Inicialmente no existía ni una demanda social ni una reivindicación política. La iniciativa política realmente se produjo a partir de las negociaciones que produjeron la fallida LOAPA, o para ser más precisos, en los acuerdos políticos entre el PSOE y el Gobierno de la UCD¹. Precisamente el que fuera más el producto del acuerdo político que de la Ley hizo que no le afectara la Sentencia 76/1983 del TC, aunque para entonces la Comunidad de Madrid ya estaba en marcha. En cualquier caso, la Comunidad de Madrid se creó por una decisión externa a sí misma, en el ámbito nacional, aunque una vez que se tomó esta decisión, la iniciativa nominal la ejercieron los ayuntamientos y la Diputación Provincial de Madrid, porque era necesario para cumplir los requisitos constitucionales. Esta iniciativa también se pactó entre los grandes partidos de ámbito nacional, y simplemente se aplicó en los plenos municipales de forma más o menos mecánica².

Cierto es que todas las comunidades autónomas han sido creadas por el Estado central, en la medida en que sus Estatutos han sido aprobados por las Cortes como leyes orgánicas y, por tanto, las comunidades son partes del conjunto del Estado. Pero también es cierto que la Constitución ha establecido diferencias entre las comunidades que ya habían tenido estatutos de autonomía en el período de la II República y las que no, y que además esto se plasmó en el reconocimiento de estructuras autonómicas provisionales. Además, en estas comunidades existía una demanda política en los principales partidos y en la sociedad, a la que la Constitución responde con la vía de urgen-

¹ El informe de la Comisión de Expertos encabezada por el profesor García de Enterría, en el que se basaron los acuerdos que condujeron a la LOAPA, ya contemplaba el cierre del mapa autonómico y, por tanto, la posible creación de la Comunidad de Madrid, aunque también se contemplaba en el informe la posibilidad de que las comunidades uniprovinciales se incorporasen a otras comunidades pluriprovinciales limítrofe. Finalmente el mapa presentado fue asumido tal cual por los posteriores firmantes (DÍAZ LÓPEZ, 1985).

² Esta información la facilitó el primer Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid, D. Javier Ledesma, en una entrevista semiestructurada para la realización de una tesis doctoral.

cia para la autonomía en el artículo 151. También en la mayoría de las demás comunidades que tenían su concepto de identidad regional cultural más claro, sus parlamentarios nacionales y sus diputados provinciales pidieron crear entes pre-autonómicos a partir de 1978, antes de que entrara en vigor la propia Constitución. En estos casos también se puede considerar que existe un cierto impulso endógeno, aunque habría que ir caso a caso, pues no está claro que existiera una demanda social siempre. El de Madrid, sin embargo, es un caso en el que no existe iniciativa alguna hasta después de que se alcanzara un acuerdo político de ámbito nacional. No existía una demanda social y la falta de identidad regional madrileña de cualquier tipo fue reconocida por el propio Estado, al tener que aplicar el artículo 144.a de la CE. Fue por tanto una creación totalmente externa, de los responsables políticos nacionales en primera instancia y de las instituciones nacionales en última, que sin embargo otorgaba un enorme potencial de oportunidades para los ciudadanos, para resolver viejos problemas que arrastraba Madrid y para aquellos dirigentes políticos que supieran aprovecharlas.

Sin embargo, no era la única opción. La mayoría de los políticos madrileños, los diputados y senadores elegidos por la circunscripción de Madrid en las Cortes y los diputados provinciales madrileños, estaban más preocupados por los asuntos nacionales, y en su defecto por los municipales. No en vano, los diputados en Cortes más señalados eran los máximos dirigentes de los principales partidos de ámbito nacional, Felipe González, Santiago Carrillo, Manuel Fraga y los presidentes del Gobierno, Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo. Ni los partidos políticos ni la mayoría de estos políticos a título particular parecían tener claro qué hacer con la provincia de Madrid en el nuevo esquema institucional que se inauguraba con la Constitución. Como consecuencia de esta falta de un claro objetivo se produjeron diferentes propuestas, aunque al final los responsables políticos acabaron por adoptar la que en su momento se planteó en la COPLACO (Comisión de Planificación y Coordinación), que al fin y al cabo era el estudio más serio, crear una comunidad autónoma ordinaria.

En cualquier caso, la opción tomada ha significado la creación de una institución política totalmente nueva, como una comunidad autónoma más en el conjunto del Estado autonómico. Una institución que carecía de una base social previa con sentido de pertenencia o identidad cultural regional que facilitara el proceso de institucionalización. Pero a pesar de que la institución era totalmente nueva, heredaba la organización de otras dos instituciones previas que van a marcar el tipo de comunidad autónoma que se ha desarrollado desde 1983. La Diputación Provincial y la COPLACO aportaron sus organizaciones y también sus intereses y sus proyectos. De la Diputación, la Comunidad de Madrid tomó una estructura organizacional bastante simple, y de la COPLACO ha tomado un proyecto de región con una definición de intereses autónoma de otras instituciones o de grupos sociales particulares. El resto dependía de la propia evolución de la institución de la Comunidad y de cómo ha asumido el inevitable crecimiento que el proceso autonómico ha llevado consigo.

En este artículo vamos a tratar los orígenes de estos dos organismos, «padres» de la actual Comunidad de Madrid, para luego entrar en las posibles alternativas que ha habido para encajar a la provincia de Madrid en el Estado autonómico, y finalmente resumir el proceso que condujo a la creación definitiva de la actual Comunidad.

II. LA CONCEPCIÓN DE MADRID COMO REGIÓN METROPOLITANA

Este apartado pretende ilustrar sobre algunos aspectos básicos de la historia reciente de Madrid, desde el momento de la transición, entendiendo que Madrid es un territorio que tendía a una expansión metropolitana, más allá de las lindes de su término municipal desde bastante antes de 1978.

La expansión urbanística del municipio de Madrid ya originó que entre 1948 y 1954 se anexionara varios municipios colindantes, que hoy son distritos de la ciudad³.

A partir de 1963 se creó un Área Metropolitana, para coordinar el planeamiento urbanístico entre Madrid y los municipios de alrededor⁴, que estaría regida por una Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO). Esta área metropolitana fue ampliando los municipios que incluía, abarcando la mayor parte de las zonas urbanas de la provincia de Madrid en el momento en el que se promulgaba la Constitución.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, a través de su Ley Especial de Madrid de 1963, podía intervenir en el planeamiento de los municipios limítrofes mediante su Gerencia Municipal de Urbanismo, previa coordinación con la COPLACO, organismo en el que tenía un peso muy superior al de los ayuntamientos metropolitanos. No obstante, en la COPLACO, dependiente del Ministerio de la Vivienda y presidida por un Delegado del Gobierno nombrado por el Consejo de Ministros, tenía una clara preminencia los organismos del Estado. No obstante, la COPLACO demostró durante el período franquista una notable falta de capacidad ejecutiva, aunque si tuvo una gran capacidad técnica para el planeamiento urbano y la ordenación territorial.

A partir de 1975, con la muerte de Franco, se empezaron a producir los cambios políticos que llevaron a la instauración de un nuevo régimen político democrático, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1978 (CE). Este proceso tuvo, entre otros muchos obstáculos, que desarro-

³ Aravaca, Barajas, Canillas, Canillejas, Carabanchel Alto, Carabanchel Bajo, Chamartín de la Rosa, Fuencarral, Hortaleza, Vallecas, Vicálvaro y Villaverde. La concepción de la anexión de estos municipios provenía del período republicano, y se contemplaba como extensión lógica de la capital, con la que se acabarían conurbanizando estos municipios, evitando anticipadamente la falta de suelo, la carencia de planeamiento en los puntos de unión y la descoordinación urbanística al existir distintos ayuntamientos.

⁴ Mediante la Ley sobre el área metropolitana de Madrid, de 3 de diciembre de 1963.

llarse en medio de una importante crisis económica, con un creciente paro y deterioro social.

Una importante característica de la transición política española es que no hubo una ruptura radical, si no que se fue produciendo una transformación primero de algunas instituciones existentes y la posterior sustitución e implantación paulatina de las nuevas instituciones. Así, las instituciones locales se adaptaron con las elecciones municipales de 1979 a la nueva situación democrática, mientras que la COPLACO siguió manteniendo su composición y dependencia orgánica, aunque en un entorno mucho más complejo e incierto, sin saber claramente cuál iba a ser su futuro. Las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda estaba previsto en el artículo 148 CE que se traspasaran a las comunidades autónomas para su pleno ejercicio tanto a nivel de ejecución como de legislación, aunque en principio no estaba definido cuales iban a ser las estas comunidades, salvo en los casos vasco, catalán y gallego.

Tampoco hay que olvidar que la ordenación urbana era, y es, una cuestión clave de la política municipal y que la Constitución también consagraba la autonomía local, con lo que los nuevos ayuntamientos constituidos democráticamente comenzaron a replantearse su diseño urbanístico. *«...los ayuntamientos inician una política de acciones puntuales, encaminadas a poner remedio a los males más visibles, con dotaciones sociales, culturales y deportivas, así como mejoras infraestructurales y medioambientales. Luego, en una segunda etapa acometen la modificación de sus planes de urbanismo, procediendo a cambiar las determinaciones de los mismos»* (DE TERÁN, 1999).

En Madrid sin embargo la ordenación urbana y el planeamiento en los municipios del área metropolitana seguía estando mediatizada por la COPLACO. Ésta, a pesar de sus problemas para cumplir sus funciones, se renovó con el cambio de gobierno en 1977. Bajo la dirección de Fernando De Terán, comenzó a elaborar nuevos programas de actuación de corto alcance, buscando para su aplicación la participación pública. A este respecto no hay que olvidar las numerosas asociaciones vecinales que existían en Madrid durante aquellos años⁵. En 1977 se puso en marcha el *«Programa de Planeamiento»*, partiendo de un consenso de las diferentes fuerzas políticas que habían obtenido representación en las Cortes Generales por la circunscripción provincial de Madrid en las primeras elecciones democráticas del nuevo período. El nuevo programa abarcaba por primera vez a toda la provincia, aunque los municipios estuvieran fuera del área metropolitana y no tuvieran representación en la COPLACO, gracias al acuerdo entre las fuerzas políticas provinciales. El conjunto provincial fue dividido en 25 zonas, y en cada una se empezó a articular un *«programa de actuación inmediata»* (PAI), empezando por la recogida de la información desde abajo, de los propios ciudadanos. La participación pública se canalizó mediante anuncios publicitarios que invitaban a participar y permitió obtener una valiosa información sobre los pro-

⁵ Unas 100 asociaciones con unos 60.000 miembros en 1977 (DE TERÁN, 1999).

blemas que percibía la población, lo que a su vez permitió articular las acciones programadas en los PAI como medidas de choque y dejar para más largo plazo un nuevo «*Plan Territorial de Coordinación*» para toda la provincia. El proceso de participación pública continuó con la constitución de los nuevos consistorios municipales tras las elecciones de 1979, ya que en principio contaba con la colaboración de los partidos que obtuvieron representación en las mismas. Los nuevos dirigentes municipales se implicaron así en un primer momento en el proceso de participación, especialmente el Ayuntamiento de Madrid.

La estrategia de colaboración empezó a romperse a partir de 1980, a medida que el propio clima de consenso de la transición empezaba a diluirse en el ámbito nacional y se incrementaba el enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición en los temas que no se consideraban «de Estado». Los partidos de izquierda, PSOE y PCE, habían obtenido la mayoría de los gobiernos locales en el área metropolitana, incluido el Ayuntamiento de Madrid. Especialmente el PSOE aplicó su estrategia opositora a todos los ámbitos institucionales, y rompió la colaboración de los ayuntamientos en la COPLACO, lo que afectó a la participación pública de las asociaciones de vecinos. La COPLACO pasó a ser percibida como un organismo puramente gubernamental, al servicio del Gobierno de la UCD, en el que poco o nada podían participar los ayuntamientos. Estos reivindicaron su autonomía en las competencias urbanísticas, interrumpiendo la elaboración y ejecución de los PAI, a pesar de que en 1979 se había reformado la Ley del área metropolitana para dar entrada en el Pleno y en la Comisión Delegada a más representantes municipales hasta igualar el número de los del Estado central.

Los técnicos de la COPLACO también eran conscientes de que elaborar un Plan Director, como se hacía antes de 1978, tampoco era un objetivo adecuado a las circunstancias, pues los planes directores estaban en relación con unos planes de desarrollo económico desaparecidos y con un Plan Nacional de Urbanismo que no llegaría a existir jamás. Las características centralistas de la figura del Plan Director se oponía a las tendencias descentralizadoras que se imponían tras la Constitución y al discurso municipalista de los ayuntamientos gobernados por la izquierda, que acabaron por reclamar la desaparición del organismo coordinador y produciendo la atomización del planeamiento en 23 planes municipales separados entre sí.

Al deshacerse de la COPLACO, los gobiernos municipales se quitaban de encima a un competidor institucional. Los ayuntamientos integrados en el área metropolitana ya veían antes de 1979 a la COPLACO como un organismo rival, identificado con el Estado central, que no tenía en cuenta los intereses locales. Los conflictos existentes entre las actuaciones de la Administración General de Estado y los ayuntamientos se traducían en hostilidad, falta de colaboración administrativa y resistencias burocráticas, pero no solían salir a la luz y no se reflejaban en la prensa. Los enfrentamientos mayores se producían con la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, pues el conjunto de la institución municipal tenía un notable tamaño e influencia política para enfrentarse a cualquier órgano y organismo

ministerial, que también mantenía rivalidades entre sí, mientras que el resto de los municipios metropolitanos carecían de esta capacidad. (RIDRUEJO BRIEVA, 1978).

En junio de 1980 los ayuntamientos madrileños crearon el «Consejo de Municipios Metropolitanos», que era una asociación con representación paritaria de todos los municipios del área metropolitana, que sin embargo no tenía funciones reales de coordinación, sino tan solo de colaboración intermunicipal mediante acuerdos, que no tenían fuerza ejecutiva. El principal logro de esta Comisión fue la atribución por parte del Gobierno central de las competencias municipales para formular y aprobar sus planes generales de ordenación urbana mediante un Real-Decreto en septiembre del 80. Así, la COPLACO permanecía como un organismo menor, con las funciones de una Comisión Provincial de Urbanismo, esto es, elaborar unas *'Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico'* de carácter indicativo a partir de los criterios y objetivos elaborados por los propios ayuntamientos, y que debía ser aprobado por dos tercios de los miembros del Pleno de la COPLACO. Las directrices aprobadas en 1981 eran excesivamente genéricas e imprecisas (DE TERÁN, 1999), dejando de hecho libertad a los propios municipios para realizar sus planes, sin coordinación alguna entre sí, pues el enfoque de «*compatibilización voluntaria intermunicipal solidaria*» dependía de la intención de los responsables municipales, sin que existiera una concepción de conjunto de toda el área metropolitana con objetivos y conceptos comunes. El planteamiento se basaba en: «*Con ello se rechaza la existencia de cualquier organismo de la Administración central que pueda arrogarse al establecimiento de lo que les conviene a los Ayuntamientos*»⁶.

Surgió así un denominado «urbanismo de izquierdas» caracterizado por la asunción de la situación de crisis económica, la ausencia de crecimiento de las áreas metropolitanas, y el localismo frente a los planteamientos generales de forma reduccionista. En el plano positivo, supuso la toma en consideración de «*lo concreto, el retorno a la ciudad y a los problemas próximos*» (DE TERÁN, 1999). En el plano político suponía una reivindicación de la identidad local, con agravio frente al Estado central incluido.

A partir de 1979 la Diputación Provincial de Madrid también pasó a estar gobernada por una mayoría de izquierdas, reflejo de la mayoría de socialistas y comunistas en los propios consistorios municipales. Además de continuar con las actividades de asistencia social desarrolladas hasta entonces, que eran cada vez más importantes dada la situación de crisis económica creciente, los nuevos dirigentes de la Diputación se dedicaron fundamentalmente a apoyar la acción del Consejo de Municipios Metropolitanos, y sus planteamientos localistas. Dado que estos nuevos dirigentes provinciales eran concejales de los nuevos ayuntamientos democráticos, sus planteamientos eran los mismos

⁶ Ayuntamiento de Madrid: «Criterios y objetivos para revisar el Plan General en el Municipio de Madrid», Madrid, 1981; en DE TERÁN, Fernando (1999); *Entre la Ciudad y el Territorio en la segunda mitad del siglo XX. Madrid: Ciudad-Región II*, Madrid. Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

en ambas instituciones. La labor de la Diputación Provincial fue fundamentalmente de apoyo al Consejo de Municipios Metropolitano, editando las publicaciones del mismo, organizando jornadas para la elaboración de propuestas municipales de los «programas coordinados de actuaciones», que nunca llegaron a implantarse. En todo caso, la Diputación asumió más que nunca unos planteamientos municipalistas, en los que también aportó fondos para mejorar infraestructuras básicas de los municipios metropolitanos. En 1983 fue la institución que acudió a las reuniones para asignar proyectos de inversiones estatales del Fondo de Compensación Interterritorial, supliendo a un ente preautonómico inexistente en Madrid.

La Diputación Provincial de Madrid se convirtió, por requisito constitucional y por decisión de los responsables políticos nacionales, en la plataforma institucional sobre la que se creó la Comunidad de Madrid. A esta última le aportó las competencias provinciales, de carácter residual en la actual Comunidad Autónoma de Madrid, le aportó también el embrión administrativo de personal y patrimonio, y le aportó parte del personal político del primer gobierno autonómico, socialista⁷. En cualquier caso, la visión original de estos políticos era fundamentalmente localista.

El otro pilar sobre el que se creó la Comunidad de Madrid es la COPLACO. Este organismo intergubernamental dependiente del Estado central no tuvo una relevancia tan visible en el proceso de creación de la Comunidad, ya que su carácter sectorial, dedicado a las políticas territoriales, y su discutida posición en el entorno político de la época, no parecían darle un papel relevante de cara a una nueva comunidad autónoma. Sin embargo la COPLACO aportó a la Comunidad también su patrimonio, personal y competencias, e incluso le aportó algo más, que a la larga ha tenido una gran relevancia para la Comunidad, sus puntos de vista sobre la articulación del territorio madrileño. Estos puntos de vista supusieron conflictos con los ayuntamientos, que en muchos casos procedían de antes, pero que cobraron una relevancia institucional cuando los asumió una Comunidad Autónoma con la necesidad de institucionalizarse y ocupar el territorio para hacerse visible.

De hecho, la COPLACO, consciente de su debilidad institucional, encargó informes sobre las posibles opciones que existían para reformar el marco institucional del sistema metropolitano de Madrid (RIDRUEJO BRIEVA, 1978)⁸. El diagnóstico que planteaba la COPLACO, desde un enfoque urbanístico, era que el desarrollo y evolución del área metropolitana de Madrid no se había visto acompañado por una adaptación de las infraestructuras

⁷ Como César Cimadevilla, último Presidente de la Diputación y que se convirtió en el primer Consejero de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, aunque otros muchos procedían directamente de los gobiernos municipales.

⁸ La cita se corresponde con un informe interno de COPLACO de noviembre de 1978 presentado por el equipo del doctor arquitecto Juan RIDRUEJO BRIEVA: *Madrid y su gestión metropolitana. Opciones institucionales para el planeamiento y gestión del sistema urbano metropolitano*. Este extenso informe constaba originalmente de cuatro tomos de notable extensión todos ellos, por lo que se hicieron por lo menos dos resúmenes del mismo posteriormente. Aquí nos basamos en el original, que se halla en la Biblioteca del Palacio de Maudes, y que nunca ha sido publicado.

urbanas existentes debido, por un lado, a la dificultad de cambiar la ubicación de las actividades económicas y sociales. Por otro lado, también se debía a la falta de desarrollo de las instituciones encargadas del planeamiento y gestión del conjunto urbano metropolitano, lo que provocaba que la coordinación y programación de las actuaciones públicas fuera ineficaz. Esto provocaba una urbanización descontrolada, los desequilibrios funcionales, la escasez de equipamientos y servicios, y unos costes sociales desproporcionados e innecesarios. Además identificaron una próxima saturación de las infraestructuras para principios de la década de los 80 que abarcaba el alcantarillado, la depuración del agua, tratamiento de residuos sólidos, redes eléctricas, de gas, carreteras y ferrocarriles.

Pero el problema mayor fue que durante esos años de transición política no existió liderazgo institucional capaz de afrontar estos problemas, ni a nivel de capacidad de gestión, ni de coordinación de los diferentes órganos y organismos públicos. El informe interno detectaba la carencia de representación suficiente de los ayuntamientos del área metropolitana, lo que provocaba la falta de sensibilidad y conocimiento de la problemática local por parte de la COPLACO, así como la falta de reconocimiento de la capacidad técnica de la COPLACO por parte de los ayuntamientos metropolitanos. Cuando se intentó corregir esta situación era demasiado tarde.

Respecto a las funciones de coordinación, el informe constataba que, a pesar de que desde 1975 los planes especiales habían mejorado la acción conjunta de diferentes departamentos de la Administración central, esta se había limitado a grandes infraestructuras, como ampliar la red de metro, y no se había producido en las fases de gestión, ni tampoco con los gobiernos locales, con lo que permanecía una desconexión real entre los órganos de planeamiento y los de ejecución. Estos a su vez concedían licencias de obra fuera del planeamiento vigente que sobrepasaban las capacidades de las redes de abastecimiento y que carecían de reservas para equipamientos sociales, educativos o sanitarios, con un insuficiente transporte público y sin espacios libres. El impacto había llegado ya a partes de las provincias limítrofes en cuanto a los problemas de transporte, de asentamientos industriales, de medio ambiente, de recursos hidráulicos, etc.

El diagnóstico que hacía el informe respecto a la situación de la organización interna de COPLACO no era más favorable. El organismo metropolitano tenía dificultad para reaccionar ante situaciones de conflicto de intereses. El elemento político actuaba de manera formal, en plenos y comisiones, para decidir sobre propuestas ya elaboradas y cerradas, que son aprobadas o rechazadas, sin discutir, ni plantear objetivos estratégicos para el área metropolitana, además de que la presencia de los representantes municipales era muy escasa. Al desentenderse las distintas partes, estatales y locales, de las decisiones tomadas, las funciones se limitaban a «trámites de aprobación y policía urbanística» y esto aún tampoco lo ejercía plenamente por la falta de autoridad. Tampoco tenía la COPLACO participación de los ciudadanos o mecanismos para conocer sus prioridades. También constataba la notable limitación del área metropolitana en cuanto a su radio de acción geográfico, que

dejaba fuera a los tres municipios que más habían crecido aparte del de Madrid, esto es Móstoles, Fuenlabrada y Alcalá de Henares, que no son limítrofes con la capital y componen la segunda corona metropolitana, cuando sabían por sus estudios que el radio de influencia metropolitana de Madrid llegaba a las provincias limítrofes. También carecía de un mecanismo fiscal capaz de recaudar parte de las plusvalías producidas por el crecimiento urbano, con el fin de financiar las infraestructuras y equipamientos precisos para dicho desarrollo.

Algunas medidas que hemos detallado que tomó la COPLACO a partir de 1978, como la ampliación del ámbito de actuación a toda la provincia, el aumento de la representación municipal en los órganos de la COPLACO y la búsqueda de su imbricación en el proceso de planeamiento, la participación ciudadana en dicho proceso, y el intento de ejercer cierto liderazgo institucional respecto a la ordenación territorial, fueron consecuencia de este diagnóstico, aunque sin duda esos pequeños cambios no solucionaban la causa fundamental, el marco institucional. Este tipo de actuación inmediata, por la que se optó en principio, era la «opción mínima» propuesta en el informe. Pero el mismo informe planteaba también una «opción máxima», que implicaría la creación de un «Gobierno Metropolitano» al estilo anglosajón⁹, que abarcara más allá de la provincia (RIDUREJO BRIEVA, 1978). Entre ambas opciones, el informe propugnaba el cambio del marco institucional, pero más adaptadas al entorno español y abarcando como máximo la provincia de Madrid.

Ese nuevo marco institucional en cualquier caso debería resolver los problemas antes descritos, dotándole «*con una adecuada representación del elemento político, con unos mecanismos eficaces de representación política, y con unos elementos operativos de coordinación a todos los niveles de la gestión pública*» (RIDUREJO BRIEVA, 1978). Estos mecanismos de coordinación deben afectar a la toma de decisiones para garantizar la participación de los organismos competentes y «*la representación de los administrados*», para resolver los posibles conflictos de intereses. También deben afectar a la preparación de las propuestas para aunar las capacidades técnicas y lograr mayor integración sectorial, así como integrar los distintos puntos de vista previamente, vinculando a los organismos competentes. Además deben afectar a la ejecución de los planes y programas, para conseguir una implantación coordinada de las distintas fases y una eficacia en la asignación de recursos, que deberían ser asignados por el nuevo organismo metropolitano que se propone, disponiendo éste de una importante capacidad de gestión directa. Junto a la coordinación, otro requisito que

⁹ Nos referimos como estilo anglosajón al que está basado en la asociación de entes locales para crear un órgano metropolitano al que ceden parte de sus funciones respecto a determinadas competencias, como ha sucedido en el Reino Unido o en Estados Unidos, funcionando con autonomía financiera y de decisión, aunque los entes locales componentes conservan el control y están representados. En estos organismos metropolitanos las grandes ciudades suelen estar divididas en distritos submunicipales que son los que están representados en el órgano metropolitano, como sucedía con el «*Greater London Council*», ya que sino la gran ciudad ponderaría mucho. En algunos casos también participan en el órgano metropolitanos organismos centrales o de los Estados en el caso norteamericano.

debería cumplir era la capacidad de seguimiento y observación del conjunto metropolitano, evaluando la consecución de los objetivos.

El nuevo marco institucional metropolitano propuesto como vía intermedia debería estar adscrito al nivel administrativo inferior capaz de hacerse cargo de las competencias de ordenación territorial, incluido transporte, urbanismo, vivienda, patrimonio cultural, medio ambiente y recursos hidráulicos, tal y como ya sucedía en otros países desarrollados. Así, podría estar más cerca de los usuarios y tener una mayor información y sensibilidad hacia los problemas. La limitación a este acercamiento localista debía estar en las economías de escala y la necesaria visión del conjunto metropolitano como un sistema único. En definitiva, lo que el informe de la COPLACO proponía era que la administración más adecuada, dado el ámbito provincial de actuación, era la Diputación Provincial. Ésta debía tener las funciones de un nuevo organismo metropolitano, juntando sus competencias a las de COPLACO, con carácter ejecutivo y no solo de planeamiento. Esta opción, aunque no era una comunidad autónoma, ya que todavía no existía ninguna al no estar vigente la Constitución, definía los elementos básicos con los que comenzó la Comunidad de Madrid. No obstante, hay que tener en cuenta que en febrero de 1978 se había hecho público un borrador del texto constitucional, y que existían los denominados entes pre-autonómicos. Así, el informe planteaba que la provincia de Madrid podía ser rechazada por las provincias limítrofes a la hora de fundar una comunidad autónoma, lo que suponía bajo su punto de vista no una amenaza, sino una oportunidad para crear una comunidad autónoma madrileña: «*De cara a un posible aislamiento de Madrid frente a los entes autonómicos colindantes, la provincia parece ser también el ámbito adecuado para aspirar a la propia autonomía madrileña, con posibilidades de entendimiento y coordinación, al mismo nivel, con las regiones castellana y manchega*» (RIDRUEJO BRIEVA, 1978). En otras partes del informe se especificaba la vía para formar esa comunidad autónoma madrileña considerando el borrador de la Constitución, lo que posteriormente fue el artículo 144, por el que las Cortes autorizan la creación de una comunidad autónoma uniprovincial sin identidad histórica (MORELL OCAÑA, 1978)¹⁰. Es, por tanto, en el seno de la COPLACO, antes incluso de que se vote la Constitución actual, y desde un enfoque fundamentalmente de coordinación del planeamiento urbanístico, en el que se plasma por primera vez de manera explícita la opción de crear una Comunidad Autónoma de Madrid. Esta opción fue la que adoptó públicamente el Delegado del Gobierno en la COPLACO en los años de la transición, Elías Cruz (ECHEGANUSÍA, 1983), convirtiéndose en la opción de futuro para la COPLACO¹¹.

¹⁰ Este autor se encargó de la parte jurídica dentro del informe interno no publicado de la COPLACO, *Madrid y su gestión metropolitana. Opciones institucionales para el planeamiento y gestión del sistema, urbano metropolitano*, bajo la dirección de Ridruejo Brieva.

¹¹ Este autor también cita un antecedente de propuesta de comunidad autónoma provincial para Madrid en diciembre de 1977, efectuado por el Partido del Trabajo de España PTE, aunque todavía no estaba claro en aquella época el alcance de las comunidades autónomas y como se iban a articular.

Esta posibilidad, es una visión dentro de la solución intermedia, que es la que el informe recomienda en la práctica que se adopte. En este sentido hay que señalar que esta visión es del instrumento, no de los objetivos, ya que Ridruejo Brieva y su equipo, lo que pretendían era proponer soluciones a los problemas de COPLACO para ordenar el territorio de Madrid y su área metropolitana. En definitiva, plantea que los graves problemas de ordenación territorial de Madrid eran de carácter político e institucional, y que si el marco político e institucional cambiaba, se resolverán los problemas de ordenación territorial.

No obstante hay que señalar que el Ayuntamiento capitalino era la institución más fuerte del territorio madrileño en el período entre 1975 y 1983, teniendo en cuenta que el Estado central no tenía entre sus prioridades la situación institucional de Madrid y que ya se había iniciado el proceso de descentralización política. Frente a las propuestas de comunidad autonómica y otras alternativas metropolitanas, el Ayuntamiento de Madrid tenía a su favor una larga historia como institución, en la que había demostrado su adaptabilidad a los cambios del entorno, tenía una organización rodada que, a pesar de su complejidad, funcionaba de forma bastante unitaria, y había definido entre 1979 y 1983 unos intereses municipales propios y diferentes de otras instituciones que permitían identificarse a los ciudadanos y con coherencia interna al menos en el plano administrativo. Sin embargo, no tenía totalmente definidos los límites de la institución respecto al exterior en el nuevo régimen democrático.

III. LAS OPCIONES INSTITUCIONALES DE MADRID Y SU PROVINCIA

Además de la posibilidad de crear una comunidad autónoma, surgieron otras posibilidades de organización institucional del territorio provincial madrileño. La principal alternativa era crear un distrito federal, la cual tenía a su vez dos versiones territoriales diferentes.

La solución del distrito federal planteaba, sin embargo, varios problemas en cualquiera de sus versiones. Suponía para empezar el reconocimiento explícito de que el Estado autonómico es federal, y aunque se le cambiara el nombre, el parecido con el modelo federal estadounidense sería demasiado claro. Por otro lado, fue directamente el término distrito federal con el que se refirió el Ministro Tomás del Quadra en 1983 a la posibilidad desechada en 1981, porque hubiera quedado como sometida únicamente a la legislación de las Cortes, y con los ayuntamientos y, en su caso, la Diputación como únicos garantes de sus intereses, lo que hubiera sido disfuncional para Madrid al quedar sin los instrumentos de las comunidades autónomas¹². También para

¹² Entrevista a Tomás de la Quadra realizada por Javier ECHENAGUSIA en *Alfoz*, núm. 1, marzo-abril, 1983. El entonces Ministro de Administración Territorial había participado en la elaboración de la LOAPA a través de su pertenencia al *Comité de Expertos* que presidió Eduardo García de Enterría en la primavera de 1981.

el Estado era disfuncional, pues: «...una vez que se produce la generalización del proceso autonómico y se deja a las comunidades que accedan si quieren a la autonomía, el problema es que los restos que pueden ir quedando encajan mal. Porque el Estado no puede tener una doble cara, para unos seguir siendo el Estado unitario y centralista y para otros un Estado de las Autonomías.» Debido a estos problemas, se decantaron los responsables políticos nacionales por crear una comunidad autónoma que no fuera simplemente una administración local y que tuviera capacidad legislativa, a pesar de que también era consciente de que podía suponer conflictos políticos y de ordenación territorial con el Estado central y con el Ayuntamiento de Madrid.

Como comentábamos, la solución del distrito federal se podía plantear de dos maneras, una que abarcara solo al municipio de Madrid y que dejara al resto de la provincia integrado en Castilla-La Mancha y otra que abarcara el conjunto de la provincia, manteniendo la Diputación y los ayuntamientos sus competencias locales (FERNÁNDEZ, 1983). También en el primer caso el Ayuntamiento de Madrid mantendría sus competencias. En ambos casos las competencias autonómicas las ejercería directamente el Estado central, cabe suponer que las ejecutivas a través de un organismo autónomo o especial para Madrid y las legislativas a través de las Cortes Generales. También se llegó a plantear una tercera versión intermedia, la de convertir al área metropolitana en Distrito Federal (BARRENECHEA, 1983), aunque esta opción hubiera contado con la oposición de los ayuntamientos metropolitanos afectados, después de la experiencia de la COPLACO. En cualquier caso hubiera sido un agravio comparativo para la población incluida dentro de esta fórmula del distrito federal respecto al resto de España. La opción del distrito federal fue defendida por Ramón Tamames, quien fue entre 1979 y 1982 Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid, máximo representante del PCE en el Consistorio madrileño, y diputado nacional¹³.

De la primera de las versiones anteriores del distrito federal se podía inferir fácilmente una opción inversa, la ciudad-estado, sin duda la que hubiera sido mejor vista por los responsables del Ayuntamiento de Madrid: convertir a la villa en una ciudad autónoma, como podía ser el modelo de Viena en aquellos momentos, e integrar el resto de la provincia en el territorio de Castilla-La Mancha. Esta solución, sin embargo, apenas tuvo respaldo, pues planteaba numerosos inconvenientes. Al no ser ni provincia, ni isla, la autonomía de una ciudad debe hacerse por la vía del artículo 144.b: «*Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional...b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial*», lo que hubiera planteado un probable conflicto a nivel nacional con los ayuntamientos de otras grandes ciudades españolas. Por otro lado, el grado de expansión de la centralidad de la ciudad era tal que los esfuerzos de cooperación y colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid

¹³ También fue quien redactó en su día la solicitud de inclusión de la provincia de Madrid en Castilla-La Mancha.

y la comunidad autónoma en la que se integrara el área metropolitana hubieran de ser inmensos o estarían en constantes conflictos. A Castilla La-Mancha esta solución no le hubiera interesado y tampoco a los ayuntamientos metropolitanos.

Una derivación de esta última opción hubiera podido ser la creación de una comunidad autónoma con el área metropolitana, quedando la villa de Madrid como ciudad autónoma, pero no despejaba los celos de otras grandes ciudades.

En cualquier caso, desde 1979-80 la propia COPLACO trabajaba con una concepción provincial del área metropolitana, y en este sentido la opción de crear una Comunidad Autónoma de Madrid cumplía con tales requisitos. Parece pues que la opción que finalmente se tomó era la más conveniente en la lógica que se desarrollaba en la Diputación y en la COPLACO, al ser la que menos rechazo e inconvenientes causaba. También hay que tener en cuenta que era la propugnada por la COPLACO, esto es, la que en realidad parecían preferir los técnicos y los responsables políticos de la organización que hubiera que tenido que servir de base para un hipotético distrito federal. Por otro lado, era la que mejor cuadraba con el diseño que se estaba dando del Estado autonómico. Desde que se promulgó la Constitución, la opción autonómica se fue decantando poco a poco, y cuando llegó no tenía grandes resistencias o rechazos por los responsables políticos o por la población, más allá de los sectores que se oponían a las autonomías en su conjunto como forma de organización territorial del Estado.

IV. LOS PASOS DE LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD

En la segunda reunión de los parlamentarios nacionales y diputados provinciales de Castilla-La Mancha, celebrada en julio de 1978, en la que se proponía al Gobierno de la Nación un Real Decreto-ley que regulara el funcionamiento del ente pre-autonómico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se excluyó de la convocatoria a los representantes madrileños, apartando así a la provincia de Madrid como componente de la nueva institución. El rechazo era tanto más grave por cuanto los representantes provinciales madrileños y los parlamentarios elegidos por Madrid, incluyendo a los principales líderes políticos nacionales como Adolfo Suárez, Felipe González, Santiago Carrillo y Manuel Fraga, reunidos en Asamblea en la primavera de 1978, habían acordado unánimemente solicitar su inclusión en la futura Castilla-La Mancha (ECHEGANUSIA, 1983b). Aunque la posibilidad de integrar a la provincia madrileña posteriormente en comunidad autónoma castellano-manchega permaneció como opción, en realidad era cada vez menos viable, dada la oposición de los diputados provinciales, senadores y diputados del Congreso elegidos por las 5 provincias castellano-manchegas.

Al no haber un proyecto autonómico definido por parte de los responsables políticos elegidos por Madrid entre 1978 y 1979, estos no solicitaron la creación de un ente pre-autonómico como el castellano-manchego, coinci-

diendo en este aspecto con otras comunidades uniprovinciales como La Rioja o Cantabria.

Fue en diciembre de 1980 cuando la UCD y el PSOE alcanzaron un acuerdo para cerrar el mapa autonómico y a consecuencia del mismo decidieron que la provincia de Madrid tendría su propia comunidad autónoma (ECHENAGUSIA, 1983b). El proceso de aplicación de estos acuerdos tomaba dos rutas. Una, la elaboración de la LOAPA para definir los límites competenciales y las relaciones intergubernamentales que las principales fuerzas políticas de ámbito nacional pretendían. La otra, la de transmitir a las secciones provinciales de ambos grupos políticos la decisión, con el objetivo de que tomaran las iniciativas constitucionales que faltaran para la creación de las respectivas comunidades autónomas. Pero, la situación política nacional retrasó este último proceso, primero por la crisis interna de la UCD y la posterior dimisión del presidente Adolfo Suárez, y segundo por el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.

Finalmente, la Diputación Provincial de Madrid se encargó de ejercer formalmente la iniciativa que la Constitución le otorgaba en el artículo 143. Sus miembros se reunieron en el castillo de Manzanares el Real el 25 de junio de 1981, junto a los diputados y senadores elegidos por la circunscripción de Madrid en el Congreso y al Senado. Esta primera reunión se produjo para pedir a las Cortes Generales que autorizara la constitución en Comunidad Autónoma de la provincia de Madrid¹⁴. A pesar de no reunir los requisitos de «*entidad regional histórica*» del artículo 143.1 CE, se hizo la solicitud alegando motivos de interés nacional, de acuerdo con el artículo 144.a) CE. Las Cortes accedieron a la petición a través de la Ley Orgánica 6/1982. Previamente, en diciembre de 1981, los municipios de la provincia se habían manifestado a favor de la autonomía cumpliendo el requisito del artículo 143.2 C. E. En este sentido los principales partidos actuaron como correas de transmisión, presionando a sus secciones municipales, como en los casos de ciertos alcaldes de la UCD no muy convencidos¹⁵.

La Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, fue aprobada como Proposición de Ley por amplia mayoría¹⁶ y en lectura única el 12 de mayo de 1982, tras haber sido presentada por los cuatro grupos políticos con representación en la circunscripción de Madrid. Su simplicidad era máxima y constaba de un breve preámbulo y 3 cortos artículos¹⁷. En el articulado, sin embargo, no se

¹⁴ La composición de esta Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales, reunida en el castillo de Manzanares en junio del 81 era: de UCD, dos senadores, diez diputados al Congreso y veintitrés diputados provinciales; del PSOE, dos senadores, doce diputados al Congreso y dieciocho diputados provinciales; del PCE, tres diputados al Congreso y nueve diputados provinciales; de CD, cuatro diputados provinciales; y en el Grupo Mixto estaban tres diputados al Congreso y un diputado provincial independiente.

¹⁵ Los alcaldes centristas fueron reunidos y «llamados al orden» por parte de Rodolfo Martín Villa (ECHENAGUSIA, 1983b).

¹⁶ De 278 votos emitidos, hubo solo 2 abstenciones y 4 en contra.

¹⁷ La Ley Orgánica 6/1982 de 7 de julio afirmaba: «El 26 de junio de 1981 tuvo entrada en las Cortes Generales el acuerdo de la Excelentísima Diputación Provincial de Madrid por la que se iniciaba el proceso autonómico de su provincia.

aclaraba cual era el interés nacional que satisfacía el Estado al crear la Comunidad de Madrid. Algo más en éste sentido nos indicaba el preámbulo, que señalaba la cantidad de población respecto al conjunto nacional, el desarrollo urbano, el ser núcleo de servicios, centro de comunicaciones y las peculiaridades de la capitalidad, que exigiría una Ley específica para su tratamiento. Razones y motivos que no queda claro si se refieren a la ciudad o al área metropolitana, que también pasan por alto la existencia de la COPLACO y la Diputación y que, al final, basan la necesidad de la autonomía madrileña en la centralidad socioeconómica y en la capitalidad. En ninguna parte se alude a la necesidad de acercar la prestación de los servicios de la Administración General del Estado a los ciudadanos. Los argumentos esgrimidos en la Ley Orgánica 6/1982 fueron recogidos posteriormente en el artículo 1.1 del Estatuto de Autonomía, texto en el que se separa el interés nacional de las *«peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas.»*

El proceso seguido después fue el convencional de todas las comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 143. La ausencia de ente pre-autonómico fue suplida por la Diputación Provincial de Madrid, especialmente a medida que se iba acercando el momento final, cuando fue absorbida por la nueva Comunidad Autónoma. Este momento se produjo con la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que estuvo en vigor de manera provisional entre febrero y junio de 1983, cuando se reunió la primera Asamblea de Madrid elegida por sufragio universal. Entre la primera reunión de la Asamblea provisional celebrada

A su vez, la Constitución, en su artículo 144, dispone que las Cortes Generales, por motivos de interés nacional, pueden, según el inciso a), «autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143». Por su parte, el artículo 143 en su apartado 1 preceptúa que las provincias solo podrán acceder a su autogobierno de forma individual y constituirse en comunidad autónoma cuando puedan acreditar la entidad regional histórica propia, requisito éste que debe acreditarse por las Cortes Generales.

Madrid, provincia en la que se encuentra la capital de España y sede de las Instituciones democráticas del Estado y del Gobierno de la nación, cuenta con una población cercana al 12 por 100 del total de la nación española. Si a esto se añade la importancia de su desarrollo urbano, la circunstancia de contar con un núcleo importantísimo de servicios y actividades de todo tipo y el que por su situación resulta ser un centro de comunicaciones de primerísimo orden, se justifica plenamente que esta provincia, utilizando los medios que la Constitución y disposiciones complementarias ponen a su alcance, pueda constituirse en Comunidad Autónoma.

Al mismo tiempo, convergen en la autonomía de la provincia de Madrid unas peculiaridades propias, derivadas del hecho ya reseñado de albergar en ella la capital de la nación española y de sus instituciones, circunstancia ésta que exigirá en el futuro el tratamiento legal adecuado para dar respuesta al especial estatus que concurre en la villa de Madrid.

Por todo ello resulta manifiesta la existencia de los motivos de interés nacional que justifican la elaboración por las Cortes Generales de una Ley Orgánica a tenor de lo establecido en el artículo 144 de la Constitución, toda vez que no se dan en la provincia de Madrid las condiciones necesarias para su individualización como entidad regional histórica para culminar el proceso autonómico iniciado por su Corporación municipal.

TEXTO ARTICULADO

Artículo 1.º Se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma.

Artículo 2.º El proceso autonómico iniciado por la Diputación Provincial al amparo de lo previsto en el artículo 143 de la Constitución, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes.

Artículo 3.º La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

en Manzanares y la autorización de las Cortes en julio del 82, transcurrió apenas un año. En ese período la Diputación Provincial adaptó sus estructuras orgánicas, sus presupuestos y su funcionamiento a las de una Comunidad Autónoma, bajo el régimen jurídico del Estado central, en vez del utilizado hasta entonces de régimen local¹⁸.

La Asamblea provisional de parlamentarios y diputados provinciales se volvió a reunir el 14 de junio de 1982 para elaborar el proyecto de Estatuto¹⁹. El anteproyecto del Estatuto se elaboró en una tarde, la del 16 de junio de 1982, con una plantilla²⁰, y el proyecto fue aprobado en el Pleno de la Asamblea diez días después²¹. El texto fue remitido a las Cortes Generales, que a su vez lo enmendaron y aprobaron en febrero de 1983, tras el cambio de legislatura por la disolución anticipada de la anterior y la victoria electoral socialista de octubre de 1982, siendo el penúltimo de los estatutos de autonomía.

La Asamblea de Madrid, ya elegida directamente por el sufragio directo de los madrileños bajo el nuevo marco autonómico el 8 de mayo de 1983, se constituyó al mes siguiente. Tan corto proceso se produjo primero por el consenso básico que existía entre todas las fuerzas políticas con representación en la provincia de Madrid, que era más bien negativo, esto es, de ausencia de rechazo, en realidad nadie estaba en desacuerdo. Segundo, al ser la última comunidad en la carrera, ya tenía el ejemplo de las anteriores y podía evitar errores o escollos, como en el caso de la elaboración meteórica del proyecto de Estatuto. Tercero, que el proceso en buena medida pasó desapercibido para la sociedad, «...entre la ignorancia y la indiferencia» (ECHENAGUSIA, 1983b), que estaba más preocupada por los temas de la política nacional. No hubo, por tanto ninguna reflexión ni debate a nivel social ni a nivel de los dirigentes políticos, y los comentarios que se produjeron en los medios de comunicación fueron más bien contrarios para la creación de una autonomía uniprovincial²².

No obstante, existía un consenso político que provenía de la UCD y el PSOE, por los acuerdos autonómicos y posteriormente concretados en el proyecto de Estatuto, como hemos dicho anteriormente. El PCE compartió los pactos con el PSOE para gobernar en los ayuntamientos y en la Diputación Provincial de Madrid hasta 1983, y estaba a favor del proceso autonómico, por lo que se dejó llevar en el proceso de creación de la Comunidad de Madrid, aportando sus enmiendas, aunque no consiguió reducir el umbral

¹⁸ Esta información nos la facilitó el propio JAVIER LEDESMA en una entrevista semi-estructurada para la realización de una tesis doctoral.

¹⁹ Artículo 146. *El proyecto de Estatuto será elaborado por una Asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.*

²⁰ En palabras de D. JOAQUÍN LEGUINA, en el transcurso de una entrevista semi-estructurada realizada para una tesis doctoral: LÓPEZ SÁNCHEZ, ELISEO, «El proceso de institucionalización de la Comunidad de Madrid: ¿un conflicto político-territorial (1983-1999)?»; tesis defendida en junio de 2005 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED.

²¹ Parece que en realidad el proyecto ya estaba redactado, y en el mismo habían participado las direcciones centrales del PSOE y del Gobierno de UCD de entonces (ECHENAGUSIA, 1983b).

²² De nuevo este comentario está recogido de las palabras de D. JAVIER LEDESMA.

electoral del 5% al 3%. Hay que recordar que entonces comenzaba a tener graves crisis internas. Tampoco había una oposición frontal a la solución autonómica por parte de AP/CD. Este último grupo fue el que introdujo el tema de la capitalidad en el Estatuto, por ejemplo. No consiguió, sin embargo, que se considerara en el texto estatutario el reconocimiento de las comarcas. Pese a estas pequeñas discrepancias, la aprobación del proyecto primero, y el Estatuto después, fue unánime (ECHENAGUSIA, 1983b).

También podemos señalar que no existió oposición de los sindicatos a la creación de la Comunidad de Madrid, aunque tampoco se pronunciaron a favor, a pesar de que las asociaciones de empresarios sí lo hicieron. Tanto la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, como la Confederación Empresarial Independiente de Madrid (CEIM), apoyaron la creación de la Comunidad Autónoma. Esta última llegó a constituir en su seno, en 1981, una Comisión de Asuntos Autonómicos que ultimó sus trabajos con la elevación de unas sugerencias al proyecto de estatutos de autonomía de la Comunidad de Madrid. Sin duda, el que la CEIM tuviera un ámbito territorial ya adaptado a la provincia de Madrid y una estructura interna más simple que los sindicatos, les facilitó participar en el proceso constitutivo de la Comunidad de Madrid y adaptarse fácilmente a la misma una vez creada. Los grandes sindicatos mayoritarios, con una estructura basada en los sectores laborales, no participaron en dicho proceso, y adaptaron su estructura territorial a la Comunidad de Madrid una vez ya constituida ésta.

V. PECULIARIDADES DE LA AUTONOMÍA MADRILEÑA

Madrid nacía, como vemos, con ciertas peculiaridades en cuanto a sus herencias organizativas y su proceso de gestación. Además, tenía otras características especiales o diferentes, que en principio justificaban la necesidad de crear una comunidad autónoma.

Primero, el hecho de la uniprovincialidad, que tiene efectos en la forma de entender la autonomía. El principal es un mayor localismo, ya que la Comunidad autónoma asume el rol de las Diputaciones en cuanto ayuda financiera, prestación y coordinación de servicios a los ayuntamientos que no puedan hacerlo por sí mismos. Esta no es una característica exclusiva de Madrid, ya que la condición de comunidad autónoma uniprovincial la tienen también Navarra, Cantabria, La Rioja y Murcia²³. alguna de estas comunidades han zonificado o comercializado la superficie de su comunidad, por ejemplo creando circunscripciones electorales como Murcia o Asturias, sin embargo son comunidades con un componente más local que otras comunidades pluriprovinciales, sobre todo, en aquellas en las que las instituciones provinciales sí tienen un importante arraigo social, como en las dos Castillas o Andalucía.

²³ En el caso de las Islas Baleares, los Consejos insulares hacen de institución local intermedia entre la comunidad autónoma y los ayuntamientos.

Segundo, la presencia de una gran ciudad, con más de dos tercios de la población total de la Comunidad en aquel momento, hace que el peso de la misma sea desproporcionado y todas las políticas públicas tengan que tener en cuenta este hecho. Sin embargo, esto no provoca una gran tensión entre la capital y la zona metropolitana, que no presiona de forma unitaria frente al centro, sino que prefieren presionar a la administración autonómica por zonas geográficas, como zona sur, corredor del Henares, corredor noroeste, Sierra Norte, etc., o individualmente cada ayuntamiento. Esto es debido a que las realidades sociales de las diferentes zonas de la periferia madrileña no son homogéneas y tienen diferentes intereses, aunque sí son agrupables por estas zonas geográficas. No hay ninguna comunidad autónoma tan urbanizada, ni tampoco en la que un solo municipio tenga un peso específico tan elevado respecto al conjunto. En el caso de las otras comunidades uniprovinciales, la comunidad autónoma es en muchos casos árbitro entre la rivalidad de las ciudades principales, en la que suele estar involucrada la propia capital de la comunidad, como son ejemplo la rivalidad entre Gijón y Oviedo, o entre Murcia y Cartagena. Esta rivalidad lo que hace es mostrar la existencia de una pluricentralidad en ese territorio, de carácter competitivo, entre las ciudades principales de la comunidad. En La Rioja su capital si tiene casi la mitad de la población total de la comunidad autónoma, unido a que ningún otro municipio riojano supera los 20.000 habitantes, pero en su ámbito geográfico Logroño ejerce una centralidad media, compartida en los planos económico y cultural con ciudades cercanas de mayor tamaño, como Vitoria, Pamplona, e incluso Bilbao.

Tercero, que dicha ciudad sea la capital de la nación, con lo que coinciden en el mismo territorio las sedes de las tres administraciones institucionales. Esta característica desde luego sí que es exclusiva. Como hemos visto, esta circunstancia ya fue contemplada en la Ley Orgánica 6/82, de una manera poco definida, y de forma más concreta en el Estatuto, a propuesta de los representantes de AP/CD, en forma de «Ley de Capitalidad».

Cuarto, la falta de antecedentes históricos como región política, que también es un hecho exclusivo, y que tiene también consecuencias en la configuración de la Comunidad de Madrid, aparte de que haya provocado un «permiso especial» de las Cortes Generales, plantea otro tipo de cuestiones. A falta de este requisito constitucional, la Comunidad de Madrid necesita justificarse como una administración cercana a los ciudadanos, por una prestación de servicios más eficaz y también para intentar desvincular la idea de centralismo con la provincia de Madrid. De cara a la sociedad madrileña, tiene la paradoja de tener que percibir a una institución políticamente descentralizada en pleno centro político.

Una quinta peculiaridad propia de la Comunidad de Madrid es un aspecto ya comentado, las herencias organizacionales. Como ya hemos indicado, las organizaciones que acaban sirviendo de base a la Comunidad le han dado su primera definición de intereses y sus primeras estructuras y funciones. Las otras comunidades uniprovinciales también han absorbido sus organizaciones provinciales previas, dándoles un carácter localista que hemos

señalado, pero en Madrid estaba además la COPLACO, que ha sido trascendente para establecer los intereses de la Comunidad de Madrid y de su proyecto de región, que ha tenido en su origen una visión urbanística. Estos intereses se van a reflejar en la forma de asumir las competencias por parte de la Comunidad de Madrid, aunque el proceso de traspaso competencial ha estado marcado por el Estado central y por los diferentes acuerdos autonómicos que en su ámbito han firmado los respectivos gobiernos con el correspondiente principal partido de la oposición. Esos acuerdos, de carácter uniformador, han marcado un ritmo de transferencia definido al margen de los intereses concretos de la Comunidad de Madrid, y de cualquier comunidad de vía lenta singularmente, excepto en algunos casos puntuales y concretos que no tenían equivalente en otras comunidades, como el traspaso del Canal de Isabel II.

Todas estas peculiaridades han marcado y marcan a la Comunidad de Madrid en su desarrollo institucional. La forma en la que se creó, por iniciativa del Estado central, respondiendo a un interés nacional, ha sido la decisión inicial que ha marcado la personalidad de la Comunidad de Madrid, como veremos al tratar la posición de la Comunidad de Madrid en el conjunto del Estado autonómico. Esta decisión ha generado importantes retornos incrementales (PIERSON, 2000), porque una vez establecida la institución política, esta continúa, aunque no esté institucionalizada suficientemente, debido a que es también costoso abolirla, y sigue la senda del Estado autonómico, según la iniciativa del Estado central. Una vez creada la institución, ésta va a seguir las dinámicas propias de una institución de estas características: la búsqueda de su propia identidad regional política; la demanda creciente de más competencias y financiación, aunque no sean atendidas; y la competición con otras comunidades autónomas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARRENECHEA, EDUARDO: «El “Planetario” madrileño», en *Alfôz*, núm. 1, marzo-abril, 1983, Madrid.
- DE TERÁN, FERNANDO: *Entre la Ciudad y el Territorio en la segunda mitad del siglo XX. Madrid: Ciudad-Región II*, Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional. Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, 1999, Madrid.
- DÍAZ LÓPEZ, CÉSAR: «Centre Periphery Structures in Spain: From Historical Conflict to Territorial Consociational Accommodation», en Mény, Yves, y Wright, Vincent, *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, George Allen & Unwin, 1985, Londres.
- ECHENAGUSIA, JAVIER: «Entrevista a Tomás de la Quadra Salcedo», en *Alfôz*, núm. 1, marzo-abril, 1983a, Madrid.
- ECHENAGUSIA, JAVIER (1983b): «Crónica de un proceso sin historia» en *Alfôz*, núm. 1, marzo-abril, 1983b, Madrid.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN: «Un futuro que comienza» en *Alfóz*, núm. 1, marzo-abril, 1983, Madrid.
- MORELL OCAÑA: Informe Jurídico, en: Ridruejo Brieva, Juan A. (dir.), *et alt.*, *Madrid y su gestión metropolitana. Opciones institucionales para el planeamiento y gestión del sistema urbano metropolitano* (4 volúmenes), COPLACO (Informe interno no publicado), 1978.
- PIERSON, PAUL, «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», en *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 2, 2000, pp. 251-267.
- RIDRUEJO BRIEVA, JUAN A. (dir.) *et alt.*: *Madrid y su gestión metropolitana. Opciones institucionales para el planeamiento y gestión del sistema urbano metropolitano* (4 volúmenes), COPLACO (Informe interno no publicado), 1978.