



ESPAÑA

I. SITUACIÓN GENERAL (preguntas 1 a 3)

Respuesta al punto 1:

Evolución histórica

Madrid es la capital de España desde que en 1561¹, el Rey Felipe II decidió establecer su corte en esta pequeña villa, situada en el centro del país. Su status de capital del Reino supuso la concentración de todo el aparato burocrático en la ciudad.

A partir de ese momento, la urbe creció constantemente tanto en extensión territorial como demográfico. De sus 72 hectáreas y 20.000 habitantes en el siglo XVI alcanza ahora una superficie de 607,087 km² y una población cercana a los 3.200.0000 habitantes.

En el siglo XIX, los avances propios de la Revolución Industrial (ferrocarril, agua, electricidad, etc.) van a permitir que Madrid se convierta en un incipiente centro del sistema radial de transportes y comunicaciones, en una zona industrial y financiera, dejando de ser sólo Corte para transformarse en el centro y motor de toda una nación.

Como consecuencia de la legislación urbanística del siglo XIX, Madrid queda dividida en tres zonas administrativas y fiscales: el interior, el ensanche y el extrarradio. Cabe destacar respecto a su organización territorial: la división de la ciudad en distritos que responde a un modelo de Administración muy centralizada, a la que preocupa, fundamentalmente, conseguir circunscripciones uniformes, en cuanto a su población. En esta etapa los distritos son básicamente circunscripciones electorales.

En el siglo XX, hemos de referirnos, en primer lugar, al periodo de la II República, por ser decisivo en la evolución posterior de Madrid. Entre sus iniciativas sobresalen las siguientes:

-La elevación a rango constitucional de la capitalidad de Madrid. El artículo 5 de la Constitución española de 1931 establecía que “*La capitalidad de la República se fija en Madrid*”.

-La Ley de 16 de septiembre de 1932 otorga a Madrid una subvención en concepto de capitalidad de 80 millones de pesetas, distribuidos en diez anualidades y destinada exclusivamente a la ejecución de obras y servicios públicos. Con esta ley se pretendía convertir Madrid capital en un interés prioritario para el Estado.

¹ Desde 1561, Madrid ha sido ininterrumpidamente la capital de España, salvo en contados momentos puntuales: -En 1601 la capital viaja a Valladolid por un periodo de 5 años 1601-1606; - Y también con motivo de la Guerra Civil pasa a varias ciudades.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

-La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 habilitaba en su artículo 4 a la aprobación de un régimen especial para Madrid, que no llegaría a ver la luz.

Durante la etapa del Franquismo, como antes hiciera la II República, se trató de erigir una ciudad digna de ser la Capital de España. En este sentido, la Ley de 25 de noviembre de 1944 crea el “Gran Madrid”, si bien no por su condición de capital del Estado, sino por su carácter de gran ciudad. Tratamiento que también se otorgó a otras grandes ciudades².

En 1946 se aprobó el primer Plan General de Ordenación Urbana, cuyo ámbito de aplicación abarcaba todo el término municipal e incidía también en los municipios próximos a Madrid, cuyos núcleos urbanos estaban destinados a descongestionar la ciudad. En este contexto, entre 1948 y 1954 se produce la anexión a Madrid de los 13 municipios próximos, lo cual vino a acelerar el proceso de transformación de la ciudad.

La anexión de los municipios limítrofes, los desequilibrios demográficos entre distritos y la superación del esquema interior-ensanche-periferia son los factores que dan lugar a la aprobación, en 1955, de la nueva división de 12 distritos y 60 barrios. A estas divisiones históricas les suceden las de 1970, que dividía Madrid en 18 distritos y 120 barrios, y la aún vigente en 21 distritos y 128 barrios que fue aprobada por el Ayuntamiento el 27 de marzo de 1987.

El régimen municipal general estaba contemplado en la Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955. Debido a la compleja realidad de Madrid y Barcelona, se llevó a cabo una reforma, mediante Ley 7 de noviembre de 1957, por la que se habilitaba al Gobierno a aprobar con carácter de ley un régimen especial orgánico y económico para cada una ellas, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia también lo aconsejaba.

De acuerdo con ello, se dictó el Decreto 1674/1963, de 11 de julio, que aprobó el Texto Articulado de Ley que establece un Régimen Especial para el municipio de Madrid. En su artículo 1.1. se reconoce, de forma expresa que la capitalidad reside en Madrid y su artículo 2 establece una serie de prerrogativas, honoríficas y de jerarquía por ser capital del país. Respecto a la división de la ciudad en distrito, esta norma crea las Juntas Municipales de Distrito, tal y como hoy las conocemos si bien con competencias limitadas. En realidad, la normativa nunca llegó a aplicarse por completo y tuvo poco impacto, ya que no constituía un verdadero “estatuto de capitalidad”.

Las divisiones territoriales de la ciudad efectuadas durante el siglo XX tienen como punto de arranque la necesidad de ajustar la organización de la ciudad a la nueva realidad geográfica después de las anexiones, y toma fuerza la idea de una Administración municipal descentralizada, es decir, una organización basada en dos niveles de decisión en el gobierno de los intereses urbanos.

² 1946, “Gran Bilbao”, 1949, “Gran Valencia”, 1953, Ordenación de Barcelona y su Comarca.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Situación actual

Actualmente, la Constitución Española de 1978, al igual que lo hizo la Constitución de la II República, dispone expresamente en su artículo 5: “*La capital del Estado es la villa de Madrid*”. Dicha consagración constitucional implica que su modificación sólo puede realizarse a través de un procedimiento de reforma constitucional. No obstante, el texto constitucional se limita a reconocer la capitalidad de Madrid sin establecer un régimen especial, específico o privilegiado para la ciudad, circunstancia que vino a contemplar más tarde la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Respecto de la estructura territorial del Estado español, la Constitución contempla una organización descentralizada, en el que, durante la década de los 80, se constituyeron 17 regiones autónomas (Comunidades Autónomas) con poderes de autogobierno, y posteriormente en 1995 las dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). El Estatuto de Autonomía –aprobado por ley orgánica- es la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y Ciudad Autónoma.

Además de las regiones, la Constitución española reconoce a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (artículos 137, 140, 141 y 142)³.

La provincia de Madrid se convirtió en Comunidad Autónoma **con capital en Madrid** (tanto de la región⁴ como del Estado). El Estatuto de Autonomía de Madrid prevé en su artículo 6 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 Cortes. Dicha ley determinará las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias*”. Según estas prescripciones estatutarias se ha aprobado la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (en adelante, LCREM).

³ Artículo 137: *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

Artículo 140: *La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida en la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto.*

⁴ Artículo 5 del Estatuto de Autonomía que establece que Madrid es capital de la Comunidad, sede de sus instituciones, pudiendo sus organismos, servicios y dependencias localizarse en otros municipios del territorio de la Comunidad, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Respuesta al punto 2:

Significado del “estatuto” de capitalidad y régimen especial

La LCREM establece un régimen jurídico propio de la ciudad de Madrid que no sólo se proyecta sobre la organización o sobre las competencias, sino también sobre su funcionamiento. Este tratamiento especial pretende justificarse en dos propiedades características de Madrid, señaladas en el preámbulo de dicha ley: *Madrid es la capital del Estado según el artículo 5 de la Constitución. Y es, en términos demográficos, la ciudad más poblada de España, centro de una extensa área metropolitana: en ella residen algo más de tres millones de personas, sin contar los otros cientos de miles que transitan diariamente por la ciudad*”. Esta doble condición de gran ciudad y de capital del Estado concurren de forma inseparable. En efecto, aunque no constituye su único fundamento, la capitalidad explica y refuerza la condición de Madrid como gran municipio y como núcleo de una importante área metropolitana.

Respecto del estatuto de capitalidad aprobado por la LCREM, podemos señalar lo siguiente:

-La LCREM aborda los aspectos esenciales de la organización política y administrativa del Ayuntamiento de Madrid en cuanto parte imprescindible del estatuto de la ciudad-capital del Estado. Y viene a desarrollar el modelo dispuesto en la Ley de Régimen Local para las grandes ciudades, perfilando únicamente algunos aspectos e introduciendo algunas singularidades.

- La LCREM no otorga a Madrid un sistema competencial diferenciado del resto de los entes locales, salvo en determinadas materias referidas a la seguridad ciudadana, tráfico, infraestructuras y servicios públicos, etc. No obstante, ha establecido un mecanismo de actuación en régimen de colaboración con el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid para la mejor articulación del régimen de capitalidad. En concreto, ha creado la Comisión Interadministrativa de Capitalidad que pretende materializar la necesaria colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración Autonómica y el Ayuntamiento de Madrid en las materias o servicios vinculados con la capitalidad y sede de las instituciones generales: seguridad ciudadana en acontecimientos nacionales e internacionales que se celebren en Madrid, por ejemplo. (En el apartado V se desarrolla con más detalle).

Respuesta al punto 3:

Papel protagonista de Madrid capital:

-Es capital del país desde el siglo XVI.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

-Es sede de las instituciones y poderes nacionales (Cortes Generales, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional, Defensor de Pueblo, y las demás altas instituciones del Estado así como de los departamentos y agencias del gobierno central⁵), sede de las instituciones y departamentos regionales y sede de embajadas extranjeras y de organizaciones internacionales.

-Es la capital económica y cultural del país, y por tanto alberga las sedes de muchas grandes empresas nacionales y multinacionales.

-La primacía de Madrid se ve fortalecida por su posición estratégica (situación geográficamente en el centro de la Península Ibérica), motivo por el que se convirtió en el “centro” de los transportes terrestres, por carretera y ferrocarril, y demás infraestructuras a escala nacional.

-Madrid es la ciudad más poblada de España, con más de 3 millones de habitantes.

-Por último, Madrid experimentó un crecimiento notable en la segunda mitad del siglo XX (ver punto 16) y acabó por absorber las ciudades y pueblos vecinos, convirtiéndose en el centro de un área metropolitana de más de 4,5 millones de habitantes.

Por otra parte, hay que precisar que el rasgo capitalino no lo ostenta en exclusiva Madrid. En efecto, cada Comunidad Autónoma, en su estricto ámbito territorial, tiene su propia capital, y lo mismo sucede con las Provincias. Ambas características pueden darse en la misma ciudad. Por ejemplo, Toledo es a la vez capital de la provincia homónima y de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

II. EL ESTATUTO DE CAPITALIDAD (preguntas 4 y 5)

Respuesta al punto 4:

Como sucede en otros países de nuestro entorno, una de las características tradicionales del sistema español de gobierno local es la homogeneidad y la uniformidad. Para los fines de este cuestionario, el resultado de esta situación es que, hasta hace poco, el régimen aplicable a Madrid era el general y común para todos los municipios, con las tímidas características especiales que introdujo el Decreto de 11 de julio de 1963.

⁵ Desde un punto de vista exclusivamente jurídico, el gobierno central no tiene ninguna “obligación” de concentrar sus sedes y servicios en Madrid. De hecho existen varias agencias y organismos dependientes del gobierno central en otras ciudades. Por ejemplo, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones y la Escuela Judicial se encuentran en Barcelona.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Esta situación ha cambiado en los últimos años:

- En primer lugar, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de 2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en adelante, LMMGL), modificó sustancialmente el régimen local contemplado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), al introducir un nuevo Título X. Con esta reforma, se establece un régimen organizativo específico para las llamadas “grandes ciudades” - entre otras, las ciudades de más de 250.000 habitantes- y se mantiene la regulación común aplicable al resto de los municipios.

Este régimen específico -aplicable también a Madrid- se caracteriza, desde el punto de vista organizativo, por establecer: -1.Una distinción más nítida entre el “gobierno” y la “administración” municipales; 2. Un nuevo reparto de poder en el Ayuntamiento, hacia la denominada “parlamentarización” del gobierno local, esto es, las competencias se distribuyen entre tres órganos: el Pleno, con funciones de control y de decisiones normativas; el Alcalde, como órgano de dirección política del Ayuntamiento; y finalmente la Junta de Gobierno que recibe directamente de la Ley las competencias administrativas básicas que en los municipios de régimen común corresponden al Pleno y al Alcalde. 3. La obligatoriedad de los Ayuntamientos de crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora.

- En segundo lugar, las Cortes Generales aprobaron en 2006 la LCREM, con el objetivo expreso de proporcionar a Madrid un estatuto que se describe en el presente cuestionario.

La LCREM no establece una regulación pormenorizada de la organización administrativa de Madrid; por el contrario, ésta deriva al propio Ayuntamiento la facultad de determinar, mediante la aprobación de los correspondientes reglamentos orgánicos, su propia estructura administrativa general y la de los distritos, así como la división de la ciudad. Ello es lógico si entendemos que la potestad de autoorganización es un elemento esencial de la autonomía local consagrada en el artículo 140 de la Constitución Española de 1978 y también en la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo artículo 6.1 prevé que *“sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades Locales deberán poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz”*.

Respuesta al punto 5:

La LCREM, no obstante su clara flexibilidad y respeto por la autonomía local, diseña la estructura principal de la administración municipal en tres niveles claramente diferenciados, que se refieren a la administración general por un lado; la institucional, por otro y, finalmente la territorial a través de los distritos. Su ordenación está dispuesta en el Reglamento Orgánico



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid aprobado por el Pleno el 31 de mayo de 2004 (en adelante, ROGA).

La administración general queda conformada por los órganos con competencia en todo el territorio municipal y cuya estructura determina el Alcalde al inicio del mandato.

La administración territorial o división de la ciudad en distritos municipales aparecen concebidos en el artículo 22 de la LCREM como “*órganos de gestión desconcentrada para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión de la ciudad*”.

Los distritos municipales vienen regulados en el Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 23 de diciembre de 2004 (en adelante, ROD). En él, se establece su organización interna, sus competencias y recursos presupuestarios mínimos, formas de participación ciudadana en el gobierno del distrito, etc. El término municipal de Madrid se divide, actualmente en 21 distritos, y al Pleno del Ayuntamiento corresponde la facultad para modificar los límites territoriales de los mismos.

III. RÉGIMEN JURÍDICO-ORGANIZATIVO (preguntas 6 a 9)

Respuesta al punto 8:

El Título II de la LCREM aborda los aspectos esenciales de la organización del Ayuntamiento de Madrid en cuanto parte imprescindible del estatuto de la ciudad-capital del Estado.

La exposición de motivos de la ley señala que el modelo de organización política y administrativa del Ayuntamiento de Madrid viene a desarrollar el establecido en el Título X de la LBRL, es decir, no se opta por un modelo diferente del vigente, sino que se parte de éste perfilándose algunos aspectos e introduciéndose algunas singularidades.

El modelo se fundamenta en dos principios: el primero, reforzar “el esquema de corte parlamentario del gobierno local”. El segundo, se amplía el ámbito de materias que pueden ser objeto de las potestades normativas y de autoorganización municipal.

Respuesta a los puntos 6 y 7:

Gobierno y administración central de Madrid

- Órgano deliberante de representación política: El Pleno

El Pleno es el órgano de máxima representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal y ejerce las atribuciones que le están asignadas expresamente, con facultad para debatir las grandes estrategias municipales, con potestad normativa y de control de la actuación del ejecutivo municipal. Está formado por el Alcalde y los Concejales(57, incluido el Alcalde).



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

- Órganos ejecutivos primarios: el Alcalde y la Junta de Gobierno

Al Alcalde corresponde, como competencias principales, el impulso de la política municipal, la dirección de los demás órganos ejecutivos y la superior dirección de la administración ejecutiva municipal y, por supuesto, responde de su gestión en el Pleno. Se le atribuyen, por lo tanto, las funciones políticas propias de un presidente de gobierno en un sistema parlamentario.

La Junta de Gobierno se configura como el máximo órgano colegiado de la función ejecutiva y de la gestión administrativa – en materia de contratos, concesiones, patrimonio, recursos humanos, etc-. Se perfila como un auténtico gobierno en un sistema de corte parlamentario.

Como elemento distintivo respecto a las “grandes ciudades” dispuesto en la LBRL, la LCREM traslada al ámbito de competencias de la Junta de Gobierno la denominada “cláusula residual” de competencias (del Alcalde), mediante la cual se asignan a dicho órgano todas aquellas competencias que la legislación reconoce al municipio sin concretar de forma expresa el órgano que deba ejercerlas.

Podemos resaltar además de su composición colegiada, su función de colaboración en la dirección política de la ciudad, su responsabilidad política solidaria sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada uno de sus miembros por su gestión, la posibilidad de incluir en su seno como miembros a personas que no ostenten la condición de concejal, esto es, miembros no electos.

- Administración Pública

En el ámbito de la organización del Ayuntamiento de Madrid, y también en la de cualquier otro municipio, puede diferenciarse el nivel de gobierno y el nivel administrativo. El primero está formado principalmente por el Alcalde, la Junta de Gobierno y sus miembros; y el segundo, por los servicios administrativos municipales incluido el nivel directivo, que integran la Administración municipal a la que corresponde servir con objetividad los intereses generales de la ciudad de Madrid, desarrollando las funciones ejecutivas y administrativas. Esta Administración municipal depende de los órganos ejecutivos de gobierno y es dirigida fundamentalmente por el Alcalde, la Junta de Gobierno y los miembros de ésta.

Gobierno y administración de los distritos: segundo nivel

En el capítulo de la ley dedicado a la Administración pública, cabe resaltar el artículo 22 de la LCREM, que determina que los distritos son concebidos como divisiones territoriales propias, dotados de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

gobierno y gestión de la ciudad. La Presidencia del Distrito corresponderá en todo caso a un Concejal.

La concreción de los elementos configuradores de los distritos para la consecución de los fines recogidos en la LCREM quedan dispuestos en el ROD.

Los distritos siguen el modelo departamental de organización administrativa.

El ROD enumera, en su artículo 4, los órganos que conforman los distritos y que quedan referidos a la Junta Municipal, el Concejal Presidente, el Gerente y el Consejo Territorial del Distrito.

- Órganos políticos y ejecutivos

La Junta Municipal del Distrito

Queda conceptuada como “*el órgano colegiado de representación político-vecinal, en el que, junto a cargos electivos, se articula la participación ciudadana a través de los vocales vecinos*”.

La naturaleza político vecinal de este órgano, queda patente al determinar el ROD que el número de sus miembros será determinado por el Pleno del Ayuntamiento al inicio de cada mandato, garantizando la presencia de todos los grupos políticos que hayan obtenido representación en el Pleno y distribuyendo su número entre los grupos políticos proporcionalmente a aquella representación.

El Concejal Presidente

Frente a este órgano de debate y control político, al Concejal Presidente corresponde representar el distrito y dirigir su administración, presidir la Junta Municipal de Distrito, convocar sus sesiones, ejecutar los acuerdos de ésta y dirimir los empates con su voto de calidad. A él incumbe, asimismo, en el ámbito de su distrito cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales.

- Órgano directivo: El Gerente

Es un órgano con rango de Director General al que le competen las tareas de dirección y coordinación de los servicios del distrito, las competencias gerenciales que, con el carácter de propias, el ROD le atribuye y aquellas que le deleguen otros órganos municipales. Con esta figura se evita el hecho cierto, que con anterioridad se venía observando, de la acumulación de funciones políticas y administrativas en el Concejal,.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

- *Órgano de consulta: el Consejo Territorial del Distrito*

Se configura como un órgano de participación, consulta, información y propuesta acerca de la actuación municipal, que permite la participación de los vecinos, sus colectivos y las entidades ciudadanas de un Distrito en la gestión de los asuntos municipales.

El Ayuntamiento de Madrid se ha situado de esta manera en la línea ya recogida en la Constitución de 1978, la Carta Europea de Autonomía Local, la LBRL y la LMMGL; y ha puesto en marcha las plataformas necesarias para el fomento desde el gobierno local de los mecanismos necesarios para el ejercicio efectivo de la participación vecinal y, en definitiva, de la democracia participativa.

Este marco jurídico ha sido desarrollado posteriormente por el Reglamento de Funcionamiento de los Consejos Territoriales de Distritos, de 30 de marzo de 2005.

Respuesta al punto 9:

En primer lugar, hay que advertir que en la organización administrativa de la ciudad de Madrid, los distritos no tienen ningún grado de autonomía financiera. Los recursos que liquidan y recaudan se ingresan en caja única que administran los servicios centrales del Ayuntamiento.

Todos los ingresos obtenidos por el Ayuntamiento, tanto por sus servicios centrales como por los distritos, son ingresos que están destinados a satisfacer el conjunto de las obligaciones de la administración de la ciudad, sin que exista una afectación entre unos y otras. Únicamente podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que por su naturaleza o condiciones específicas tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, no siendo el territorio una finalidad o condición para la vinculación del recurso.

Los recursos de Madrid ordenados atendiendo a su importancia cuantitativa en 2006, son los siguientes:

- *La Participación en los Tributos del Estado*, con un importe de 1.154,77 millones de euros, constituyeron la principal fuente de financiación del Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid. Si a este importe anterior se le agrega el correspondiente a la cesión del rendimiento de determinados tributos del Estado (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), se alcanza la cifra de 1.314,76 millones de euros obtenidos por aportaciones de la Administración Central del Estado. Suponen más del 30 % de los ingresos no financieros del Ayuntamiento. Son ingresos ordinarios, que con importes similares pero crecientes en el tiempo, constituyen un recurso permanente del Presupuesto.

- *Los impuestos directos propios* son la segunda fuente de financiación, con un importe de 1.084 millones de euros. Representan casi el 27,5 % del total de ingresos no financieros. El tributo más importante es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), su importe liquidado fue de 578,8 millones de euros, es decir el 53,4 % de los impuestos directos propios.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

En este caso, se trata también de recursos ordinarios y permanentes del Presupuesto.

- La tercera fuente de financiación la constituyen los ingresos incluidos en el Capítulo 3 del Presupuesto “*Tasas y otros ingresos*”, donde básicamente se recogen, por una parte, las contraprestaciones -tasas y precios públicos- recibidas por las actividades realizadas o por los servicios prestados y, por otra, los demás ingresos de derecho público como multas, recargos y otros. El importe total de estos ingresos fue de 726,71 millones de euros. Su importancia relativa es del 18,4 % del total de ingresos no financieros.

- Otras fuentes importantes de financiación la constituyen los ingresos por “*Enajenación de inversiones reales*”, básicamente terrenos, y los recursos procedentes de Impuestos Indirectos. Por ventas de inmuebles se obtuvieron, en 2006, 481,41 millones de euros. Y por impuestos indirectos propios, 131,7 millones de euros. Aunque la cifra de estos últimos supone menos de un tercio de la de ventas, sin embargo es reseñable, dado su carácter de ingresos estables y recurrentes. De los indirectos, el más importante es el que grava la realización de “*Construcciones, instalaciones y obras*”. Los ingresos por *impuestos indirectos* vienen suponiendo el 3,3 % de los ingresos totales no financieros.

- Otros recursos a considerar, aunque de importancia relativa mucho menor, son los *rendimientos procedentes del patrimonio*. Incluye intereses, dividendos, rentas de inmuebles, los productos de las concesiones y otros ingresos patrimoniales. Suelen suponer únicamente entre 1,5 y el 2 % de los recursos no financieros, pero son también de carácter periódico y recurrente.

- El resto de los ingresos son las *transferencias de capital procedentes de otras instituciones y los de las operaciones financieras*. Su importe oscila mucho, de un presupuesto a otro. Además en el caso de las transferencias se trata de aportaciones de carácter finalista, destinadas a la financiación de gastos de capital específicos y concretos.

Estructura financiera

	2006	Peso relativo (%)
Ingresos propios		63,0
Impuestos Directos	1.083.999.647	27,5
Impuestos Indirectos	131.741.806	3,3
Tasas y otros Ingresos	726.711.446	18,4
Ingresos Patrimoniales ⁶	61.691.497	1,6
Enajenación Inversiones	481.410.590	12,2
Transferencias		37,0
Impuestos Cedidos del Estado	159.988.060	4,1
Transferencias Corrientes ⁷	1.217.250.500	30,9

⁶ En 2006 el importe total de estos ingresos ha sido 496,7 millones de euros, incluyéndose en esta cifra un ingreso extraordinario y ocasional de 435 millones que, por otra parte, no se tiene en cuenta al establecer la estructura general de los recursos debido a su carácter circunstancial y esporádico.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Transferencias de Capital	80.629.771	2,0
Total Ingresos No financieros	3.943.423.317	100
Total No financieros	3.943.423.317	87,5
Operaciones financieras	562.688.420	12,5
Total Ingresos	4.506.111.737	100

IV. RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL Y LOS DISTRITOS (preguntas 10 a 12)

Respuesta al punto 10:

Coordinación entre los dos niveles de la administración municipal

El ROD indica que la coordinación de los distritos entre sí y con el resto de los órganos municipales se ejercerá por el titular del área en quien haya delegado el Alcalde con el fin de dictar y fijar criterios de actuación común. Con ello se marca la necesidad, dentro del modelo departamental creado, de una organización estructurada y preparada para canalizar de manera homogénea la acción de gobierno en los distritos de la ciudad. Su titularidad corresponde al titular del Área de Coordinación Territorial, incardinado en el ámbito de la Vicealcaldía.

La actuación del Área de Coordinación Territorial se centra en la homogeneización de actuaciones y procedimientos en los distritos, coordinación, supervisión de los planes y proyectos que se desarrollen en aquellos, propuestas para la implantación de desarrollos informáticos y aplicaciones de gestión administrativa, organización de jornadas destinadas a la formación homogénea de los profesionales de distrito, emisión de informes para unificación de criterios técnicos en los veintiún distritos de la ciudad, apoyo y asesoramiento a los distritos en el desarrollo de sus competencias e interlocución entre éstos y las áreas de gobierno.

Es claro que el papel asignado de interlocución entre áreas de gobierno y distritos deviene básico para la implantación de proyectos o actuaciones municipales, dado que facilita a aquellas la base de información suficiente y global para la mejor gestión de los proyectos de su competencia.

⁷ En las transferencias corrientes se incluyen las participaciones en los tributos del Estado y las aportaciones y subvenciones que se reciben de otras instituciones públicas y privadas (Comunidad de Madrid, Unión Europea, Fundación Caja Madrid, etc).



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Los veintiún distritos que actualmente configuran la ciudad de Madrid cuentan con particulares características demográficas, sociales y económicas que confirman la necesidad evidente de una labor de coordinación entre éstos y el resto de órganos municipales, a fin de garantizar la efectividad y adecuada implantación de las acciones y líneas de actuación que las áreas de gobierno en su acción política señalan como prioritarias.

Su fundamento está, por tanto, en la necesidad de coordinar con carácter general las actuaciones y servicios que se realizan, dentro del ámbito de los distritos, bajo las directrices que desde las nuevas áreas de gobierno han sido implantadas; labor de coordinación que, a nuestro entender, adquiere mayor importancia cuando se trata de normalizar la actuación de todos los distritos de la ciudad frente al ciudadano, evitando de esta manera un posible tratamiento discriminatorio que dependa del distrito al que se acuda o en el que se resida.

Respuesta al punto 11:

Distribución de competencias entre los dos niveles

El ámbito sobre el que los órganos de los distritos pueden ejercer competencias abarca el amplio abanico de competencias municipales. En esta línea el ROD señala que para asegurar una mayor cercanía de los madrileños a la gestión municipal, se desarrollará un continuado proceso de desconcentración en aquellas materia que permitan una consecución más eficaz de las políticas y servicios públicos municipales.

Las competencias de los distritos pueden ser propias – las atribuidas para cada uno de sus órganos en el ROD- y pueden ser delegadas por los órganos municipales centrales.

En primer lugar y como recordatorio, hay que señalar que los distritos no son entes descentralizados sino desconcentrados y que, por tanto, carecen de personalidad jurídica propia e independiente, y se hallan integrados en una entidad, el Ayuntamiento, que ostenta la capacidad y personalidad en sus relaciones con terceros.

En segundo lugar, gran parte de sus competencias son delegadas⁸ y ello implica que ostentan el ejercicio pero no la titularidad, no pueden subdelegar, y el órgano delegante conserva una

⁸ A modo de ejemplo:

- En materia de movilidad y transportes: Comprende la autorización de actos deportivos y culturales en las vías públicas del distrito, la autorización de cortes esporádicos del tráfico en las calles secundarias del distrito, la gestión de las altas, bajas o modificaciones del Registro de ciclomotores y la concesión de autorizaciones de reservas de estacionamiento para personas de movilidad reducida y de construcción de pasos de vehículos.
- En Urbanismo: Comprende la concesión de licencias de obras, de actividades, de funcionamiento y de primera ocupación, la inspección y disciplina urbanística, la demolición y reconstrucción de obras ilegales, la clausura y precinto de actividades, la adopción de medidas correctoras y órdenes de ejecución y la ejecución de desahucios administrativos.
- Contratación y patrimonio: Comprende todo tipo de contratos y concesiones, la realización de obras de rehabilitación, conservación y mantenimiento de los inmuebles adscritos al distrito, autorizar la ocupación de



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

serie de facultades – revocar la delegación, avocar para un asunto concreto, recibir información de la gestión y ser informado previamente antes de la toma de decisiones de trascendencia-.

En tercer lugar, la característica fundamental de las competencias de los órganos de los distritos es la territorialidad.

En conclusión, la organización del Ayuntamiento de Madrid permite ejercer las responsabilidades públicas a los órganos de los distritos, más próximos a los ciudadanos, si bien la naturaleza de determinadas tareas (las que afectan al conjunto de la metrópolis o las políticas municipales sobre determinadas materias se reservan a los órganos centrales) la necesaria unidad de actuación municipal, la eficacia y la coordinación delimitan sus competencias y capacidad de actuación.

Respuesta al punto 12:

De los ingresos propios del Ayuntamiento de Madrid, únicamente un 4 % de los mismos se obtienen en los distritos. Y corresponden básicamente a contraprestaciones (tasas y precios públicos) por las actividades que realizan y los servicios que prestan las administraciones de los distritos, así como por los hechos imponible del impuesto de construcciones, instalaciones y obras que se producen en su jurisdicción territorial en materia de su competencia.

Como se ha comentado anteriormente, todos los recursos se ingresan en una caja única centralizada y se destinan a financiar, con carácter general, todos los gastos de los diferentes niveles de la administración municipal. No existe, por lo tanto, ningún sistema de distribución de los ingresos, ya que no es necesario.

Por lo que respecta a los gastos, los distritos, en 2006, han realizado un 12,3 % del total del gasto no financiero del Ayuntamiento de Madrid. En valores absolutos, han gestionado 526 de los 4.263,1 millones de euros del total de gasto no financiero.

espacios en los edificios municipales adscritos al distrito, autorizar el uso de los edificios escolares del distrito para actividades educativas, culturales o recreativas y otorgar autorizaciones y concesiones sobre bienes muebles e inmuebles adscritos al distrito.

- Gestión económica: Comprende la autorización de gastos, disposición de gastos, reconocimiento y liquidación de obligaciones en el ámbito de las competencias del distrito, gestión de ingresos de derecho público (precios públicos, transferencias corrientes y de capital y derechos de superficie) y gestión de ingresos tributarios (tasas e Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras).

- Sanciones y reclamaciones: Comprende la imposición de sanciones administrativas (en materia urbanística, de venta ambulante, de comercio, salud y consumo, de protección de animales domésticos, etc) en las materias de la competencia del distrito, el informe sobre el funcionamiento de los servicios del distrito en los procedimientos de responsabilidad patrimonial y la resolución de recursos administrativos.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Ingresos propios municipales	2006	Peso relativo (%)
Servicios Centrales		96,0
Impuestos Directos	1.083.999.647	
Impuestos Indirectos	102.489.984	
Tasas y otros Ingresos	659.097.277	
Ingresos Patrimoniales (*)	60.488.679	
Enajenación Inversiones	481.410.590	
Districtos		4,0
Impuestos Indirectos	29.251.822	
Tasas y otros Ingresos	67.614.170	
Ingresos Patrimoniales	1.202.817	
Total Ingresos propios	2.485.554.986	100

V. RELACIONES DE LA CAPITAL CON OTRAS INSTANCIAS PÚBLICAS (preguntas 13 a 16)

Respuesta al punto 13:

En primer término, hay que recalcar que la Constitución española garantiza la autonomía local, y en aras a este principio muchos de las relaciones de control procedentes de las instancias territoriales superiores han quedado reducidos o incluso suprimidos. No obstante, existen algunos mecanismos de fiscalización sobre la actuación de las entidades locales, aparte de los propios controles jurisdiccionales. Madrid, como cualquier otro municipio, está sometido a las técnicas de control de legalidad establecidas en la normativa. El fundamento de su existencia deriva de los principios de unidad y del interés general. Este control sobre la actuación de los entes locales por el Estado o la Comunidad Autónoma, sin embargo, ha de ser puntual y en ningún caso, genérico o indeterminado.

Los controles que recaen sobre la oportunidad, en cambio, son considerados generalmente como incompatibles con la Constitución española, salvo que puedan fundarse en algún precepto de ésta o se trate de medidas de defensa del patrimonio de los entes locales proporcionados a dicho fin.

Desde el punto de vista financiero, es necesario referirse al control que el Estado ejerce sobre las entidades locales, para la consecución de la estabilidad y crecimientos económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria. Por ejemplo, la preceptiva autorización en caso de adoptarse alguna decisión extraordinaria que comprometa una deuda excesiva respecto de los recursos (financieros) de la ciudad.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Por otra parte, debe mencionarse el control ejercido por el Tribunal de Cuentas dependiente de las Cortes Generales al ser el supremo órgano de fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica. Además, Madrid al estar incluido en el sector público madrileño, también queda sometido a la supervisión de la Cámara de Cuentas de Madrid, institución dependiente de la Asamblea de Madrid.

Otro control externo es el ejercido por el Defensor del Pueblo sobre la actividad o inactividad del municipio, que pueda incidir en el ámbito de los derechos fundamentales de las personas. En resumen, la “supervisión” de la ciudad de Madrid no tiene especiales características comparada con cualquier otra ciudad normal.

Respuesta a los puntos 14 y 15:

A pesar de que la mayor parte de los servicios, recursos y sedes de los gobiernos nacional y regional se ubican en la capital, es llamativo constatar que nunca se haya establecido una relación específica entre el gobierno municipal, el gobierno de la nación y el gobierno de la Comunidad de Madrid (ni se ha establecido ningún órgano concreto), siéndole aplicable el sistema común y general de relaciones interadministrativas. Esta carencia ha sido, sin embargo, solventada recientemente con la LCREM. Esta norma crea la “Comisión Interadministrativa de Capitalidad”. Se trata de una organización específica de cooperación que descansa sobre dos piezas: el campo de aplicación del sistema (las materias en las que opera) y su organización.

Las materias en la que opera son:

- Las relativas a seguridad ciudadana siempre que esté inmediatamente relacionada con la protección de personas y bienes en acontecimientos internacionales o nacionales que se celebren en Madrid en su condición de capital del Estado.
- La coordinación en la organización y celebración de actos oficiales de carácter estatal.
- La protección de personas y bienes como consecuencia del ejercicio por los ciudadanos del derecho de reunión y de manifestación cuando el ámbito de la convocatoria presente dimensión estatal.
- Régimen protocolario de la Villa de Madrid y de sus representantes políticos.
- Cualquier otra materia que pudiera afectar relevantemente a las tres administraciones, a juicio de las mismas, como consecuencia de la capitalidad de Madrid. Con ello, se habilita a las administraciones implicadas calificar como propias al régimen de capitalidad materias distintas a las recogidas expresamente por la LCREM.

Dicha comisión está formada por representantes de las tres administraciones (Estado, Comunidad de Madrid, Ayuntamiento de Madrid), correspondiendo su presidencia al Estado. Su composición exacta y funcionamiento vendrá determinado en su Reglamento, que se aprobará por unanimidad de sus miembros.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Por otra parte, la LCREM refuerza las competencias del Ayuntamiento en materia de seguridad pública y seguridad vial y permite su participación en las infraestructuras de la Administración General del Estado que afecten a la ciudad, lo cual exige una más estrecha colaboración y cooperación entre ambos poderes públicos.

Las competencias de Madrid son idénticas a la de cualquier municipio, esto es, pueden ser propias, delegadas o realizadas en encomienda de gestión, según lo dispuesto en la legislación básica estatal y en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. El ejercicio de las atribuciones propias vendrá determinado por las distintas leyes sectoriales estatales y autonómicas.

Si bien, es significativo lo dispuesto en la LCREM: *“El Ayuntamiento de Madrid puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios que afecten al interés general de los ciudadanos y no estén expresamente atribuidos a otras administraciones públicas. En estos supuestos, el Ayuntamiento puede llevar a cabo actividades complementarias a las realizadas por esas Administraciones”*. Con esta disposición, la ley amplía el ámbito de acción de Madrid, respecto del señalado en la normativa común municipal - el Ayuntamiento puede asumir cualquier asunto que afecte a los madrileños sin necesidad de que exista un previo y expreso título competencial habilitante-.

En relación con los recursos financieros procedentes del Estado y de la Comunidad de Madrid, cabe referirse al artículo 142 de la Constitución española que dispone: *“Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”*.

La normativa vigente de las haciendas locales (Texto Refundido de 9 de marzo de 2004), se refiere, por un lado, a la cesión de recaudación de determinados impuestos del Estado (en torno al 4%) y por el otro, a la participación en los tributos del Estado (como transferencias corrientes, 26,7%). Estos ingresos se hacen efectivos mensualmente por la Administración General del Estado al Ayuntamiento de Madrid y suponen más del 30% del total de recursos no financieros.

Por lo que respecta a la Administración de la Comunidad de Madrid, no se ha regulado aún ninguna fórmula de participación en sus tributos. No obstante, realiza aportaciones al presupuesto del Ayuntamiento para cooperar en la financiación de servicios y actividades en materia de educación y servicios sociales, fundamentalmente. Estas aportaciones tienen carácter finalista y es preciso justificar la realización de los correspondientes gastos ante la Administración de la Comunidad Autónoma. En 2006, ha contribuido en 69,6 millones de euros, que representaron menos del 2% de los ingresos totales no financieros del Ayuntamiento.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Respuesta al punto 16:

Uno de los rasgos más característicos de Madrid es que la ciudad ha experimentado un extraordinario crecimiento en los dos últimos siglos, tanto en términos de extensión como de absorción de población inmigrante. La antigua y pequeña villa que en el siglo XVII fue designada sede de la Corte de Felipe II cuando contaba sólo con 20.000 habitantes y no era en ningún aspecto, ni política ni económicamente la ciudad más importante de España. Hoy la ciudad cuenta con más de tres millones de habitantes. En su impresionante patrón de crecimiento, Madrid se ha “comido” literalmente muchos pueblos circundantes que se han transformado en distritos de Madrid (Usera, Carabanchel, etc). Más allá de los límites territoriales de Madrid, la capital dirige (lidera) un impresionante y complejo conjunto de relaciones con los municipios circundantes, un grupo de ciudades localizadas a 10-15 kilómetros del centro de Madrid que han experimentado también un gran desarrollo (inducido por la actividad económica de Madrid). Así por ejemplo, Leganés era a principios del siglo XX un pueblo de 5.000 habitantes y ahora cuenta con más de 200.000. La mayor parte de la gente que vive en estas ciudades próximas a Madrid (las llamadas ciudades-dormitorio) trabajan y se desplazan diariamente a Madrid para volver a dormir a sus casas. Esta es la razón por la que muchos expertos consideran que un régimen especial sólo para la ciudad de Madrid ha sido una solución artificial y que la ley debería haber tenido en cuenta también el conjunto de ciudades que se sitúan a su alrededor (donde más de un millón de personas duermen, pero trabajan en Madrid). Aunque esta realidad sociológica supramunicipal no ha sido reconocida en la LCREM, lo cierto es que hay diferentes administraciones que prestan servicios de interés común para este conjunto de ciudades plasmados en convenios, consorcios u acuerdos voluntarios entre Madrid y sus vecinos. Dos ejemplos prácticos: el suministro de agua potable y los transportes públicos.

- Servicio de transporte público regular de viajeros: el Consorcio Regional de Transportes

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid es un Organismo autónomo mercantil de la Comunidad de Madrid que gestiona y regula todo el transporte público colectivo de la Comunidad. Fue creado en 1985 para articular la cooperación y participación de todas las administraciones territoriales en la gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros.

El Consorcio Regional de Transportes de Madrid es la autoridad única que asume todas las competencias del transporte colectivo, es quien coordina, planifica las infraestructuras del transporte y gestiona la financiación estable del sistema de transporte.

De acuerdo con Ley 5/1985, de 16 de mayo, de Creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, todos los municipios del territorio de la Comunidad, mediante el establecimiento de los correspondiente acuerdos de adhesión, cedieron al Consorcio de forma voluntaria sus competencias sobre transporte público.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

La ciudad de Madrid está integrada en el Consorcio desde su creación, por acuerdo del Pleno Municipal, adhesión que ha sido prorrogada y renovada en diversas ocasiones hasta la actualidad.

El primer convenio de adhesión del Ayuntamiento de Madrid, incorporó una cláusula por la que el Ayuntamiento cedía sus derechos sobre las acciones de la sociedad anónima Metro de Madrid al Consorcio de Transportes, por lo que hoy, la Junta General de accionistas de Metro de Madrid es el Consejo de Administración del Consorcio reunido en condición de tal. Por otro lado el convenio de financiación, señala que el transporte público del municipio de Madrid, fundamentalmente Metro y E. M. de Transportes, será financiado por el Ayuntamiento y la Comunidad.

Los costes del transporte público en la Ciudad de Madrid, se financian con las ventas de títulos de transporte y otros billetes y con aportaciones de la Administración Central del Estado y, el importe restante, con aportaciones del Ayuntamiento y de la Comunidad de Madrid. Los gastos de funcionamiento del Consorcio se financian exclusivamente con aportaciones del Ayuntamiento y de la Comunidad. Los gastos de capital de las dos empresas públicas que operan el transporte en el territorio de la ciudad de Madrid, Metro de Madrid S.A. y E.M. de Transportes S.A., se financian con aportaciones de capital del Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid. Las aportaciones del Ayuntamiento de Madrid, en 2006, han sido 292,8 millones de euros, de los cuales 192,4 iban destinados a gastos de capital y 100,4 al resto de gastos.

El Consorcio Regional de Transportes está dotado de una dirección colegiada –el Consejo de Administración con su Comisión Delegada- en la que están representados la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, los restantes ayuntamientos adheridos, la administración central y el sector empresarial.

En la actualidad participan también en el sistema de transportes del Consorcio los Ayuntamientos de Guadalajara y Toledo, de la Comunidad de Castilla La Mancha, y los de Segovia y Ávila, de la Comunidad de Castilla León.

- Servicio de Saneamiento: Convenio de Encomienda de Gestión de los Servicios de Saneamiento

El Ayuntamiento de Madrid ostenta la competencia para la prestación de los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el territorio de la ciudad de Madrid.

El Canal de Isabel II es la empresa pública de la Comunidad de Madrid, con forma de Entidad de Derecho Público, responsable de la gestión del Ciclo Integral del Agua. Tiene encomendados los servicios de abastecimiento de aguas a todo el territorio de la comunidad así como también servicios de depuración de aguas residuales y la mejora y conservación de los ríos.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

En diciembre de 2005, mediante Convenio, el Ayuntamiento de Madrid encomendó a la Comunidad de Madrid la gestión de los servicios de saneamiento (alcantarillado y depuración) y del servicio de explotación de la reutilización del agua residual, prestados hasta esa fecha por el Ayuntamiento. La vigencia del convenio se estableció en veinticinco años. Y como contraprestación por la cesión del uso de las infraestructuras de depuración y alcantarillado, el Canal de Isabel II se comprometió a pagar al Ayuntamiento una cantidad de setecientos millones de euros, de los cuales ya se han hecho efectivos cuatrocientos noventa.

En virtud de lo establecido en el convenio corresponde al Canal de Isabel II la facturación y gestión de cobro del servicio de alcantarillado y depuración mediante la aplicación de sus propias tarifas.

VI. PROBLEMAS Y REFORMAS PENDIENTES (preguntas 17 y 18)

Podemos decir que la LCREM ha conseguido dos objetivos, el primero, cumplir el mandato estatutario relativa al desarrollo de un régimen especial de Madrid, y segundo, lograr el amplio consenso político entre el Gobierno de la Nación, Gobierno Regional y los partidos políticos de la ciudad de Madrid, así como el refrendo mayoritario de las Cortes Generales, sin perjuicio de las previsiones ulteriores -composición y cometidos de la Comisión de Interadministrativa de Capitalidad, por ejemplo-.

Pero la LCREM no aborda la *cuestión trascendental de la financiación* de la ciudad. Actualmente, Madrid no recibe ninguna compensación económica por los costes especiales de centralidad, capitalidad y de suplencia que soporta. Los principales problemas financieros son:

- Una falta de adecuación entre la financiación obtenida directamente del sistema tributario local y por las transferencias estatales con las amplias competencias desarrolladas, al no contemplarse en el sistema los referidos gastos adicionales soportados.
- Una concentración del sistema tributario local en impuestos con un alto grado de rigidez, cuyas bases imponibles evolucionan, con carácter general, sin una relación directa con la actividad económica generada en la localidad ni con los usuarios de los servicios municipales. Los aumentos de la recaudación en estos impuestos no son escalonados, sino que están relacionados con revisiones catastrales puntuales o aumentos de los tipos impositivos.
- El escaso peso en la financiación local de los nuevos impuestos compartidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales) que representan en torno al 4% de los ingresos financieros en el 2006.
- Sigue destacando la presencia significativa de las transferencias incondicionadas (26,7%) en la financiación del municipio, lo que supone una importante dependencia financiera sin objetivos específicos que la justifiquen.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

- La ausencia de un mecanismo automático de ajuste financiero por el desarrollo de nuevas competencias o funciones y/o por medidas adoptadas por el Estado que afecten a los ingresos o gastos municipales.
- Tensiones de gasto provocadas en las grandes áreas urbanas por fenómenos como la inmigración o el desempleo, cuya dimensión excede del estrecho marco de competencias de las entidades locales, y que demandan un gran esfuerzo económico para financiar las correspondientes políticas de integración y las inversiones necesarias en servicios públicos y sociales. Por ello, es preciso solucionar el problema de la financiación de los gastos que realizan los municipios y que corresponden a otras Administraciones Públicas (los denominados gastos impropios o gastos de suplencia). Se trata de una cifra muy importante (más de 6.000 millones de euros para el conjunto de los municipios).
- Como ejemplo de costes derivados de la capitalidad se puede citar el menor ingreso que se produce por la exención de impuestos municipales a embajadas, edificios y terrenos de naturaleza urbana de titularidad de las instituciones del Estado y de la Comunidad de Madrid. También quedan afectadas negativamente las arcas municipales por la exención en el impuesto de circulación de vehículos de titularidad de las instituciones del Estado, de la Comunidad de Madrid y de las representaciones consulares.
- Por su parte, la centralidad implica que, por ejemplo, la capital donde reside aproximadamente el 55% de los habitantes de la Comunidad de Madrid, incrementa su población hasta un 80% diariamente al ser un núcleo laboral, de servicios y de ocio del conjunto de los residentes de la región y muy especialmente de su área metropolitana. En términos absolutos, cada día entran 1,9 millones de ciudadanos que consumen servicios sin contribuir a ellos con sus impuestos.

Se precisa una financiación especial que dé adecuada respuesta a estos sobrecostes (de suplencia, centralidad y capitalidad), y que se ha estimado por parte de los expertos en más de 450 millones de euros financiados, hasta ahora, con cargo al presupuesto municipal de Madrid.

En este contexto, el Ayuntamiento de Madrid ha planteado la necesidad de establecer un nuevo modelo para Madrid que sea coherente, viable y sostenible, adaptable a las nuevas competencias por desarrollar en el futuro y que sea extensible a otras ciudades con similares características y que se enfrentan a algunos de los problemas planteados. El informe de la Comisión de Expertos para la Reforma Local de 3 de julio de 2002 respalda dicha pretensión.

Por su parte, consciente de la necesidad de mejora del modelo general de financiación local, el Ministerio de las Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) han procedido mediante un Acuerdo de 18 de julio de 2005, a la constitución de una Comisión Técnica de Financiación Local encargada de analizar las



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

reformas del sistema para solventar las deficiencias actuales – el gran peso de los tributos locales propios con una estructura rígida, una dependencia extrema de las transferencias corrientes del Estado, un escaso desarrollo de las participaciones en los ingresos de las Comunidades Autónomas, la financiación por el presupuesto municipal de los servicios no obligatorios y la pérdida efectiva de autonomía del gasto al tener que participar en proyectos sufragados en parte de transferencias finalistas y condicionadas de las Comunidades Autónomas-.

Otra revisión normativa en curso es la referida a una nueva Ley de Bases de Gobierno y Administración Local. En el momento presente, está en fase de anteproyecto después de haber concluido la elaboración del libro blanco por la Comisión de Expertos, tras un año de debate público. Entre las líneas maestras del borrador normativo se encuentran:

1. Definir las competencias locales:

-Establecer una cláusula general de competencias a favor de los municipios que opere como cláusula universal, tal como viene recogido en la LCREM para Madrid.

-Concretar las competencias locales, a través de un listado de materias sobre las que se considera que los municipios ostentan competencias para la ordenación y prestación de una serie de servicios básicos locales.

-Enumerar las materias en las que la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas han de garantizar la intervención municipal, mediante la atribución de las correspondientes potestades de planificación, normativa y de gestión.

2. Introducir expresamente los principios de suficiencia financiera vinculado a la atribución de competencias, de subsidiariedad, proporcionalidad y flexibilidad.

3. Reforzar la intermunicipalidad.

4. Establecer un sistema de gobierno con una distribución interna de competencias entre los diferentes órganos –el Alcalde, el Pleno y el Consejo de Gobierno-.

En Madrid, 14 de junio de 2007

Cayetano Prieto Romero
Director General de Organización y Régimen Jurídico

M^a del Carmen Mingo Belloso
Consejera Técnica



SPAIN

I. OVERVIEW (questions 1 to 3)

Response to point 1:

Historical evolution

Madrid has been the capital of Spain since 1561¹, when King Phillip II decided to establish his court in this small town in the centre of the country. Madrid's status as the capital of the kingdom meant that all the bureaucratic apparatus was concentrated in the city.

From this point onwards, the city was subject to constant growth, in both territorial and demographic terms. Whilst the city occupied an area of 72 hectares and boasted a population of 20,000 inhabitants in the 16th century, it now covers an area of 607.087 km² with a population of 3,200,000 inhabitants.

In the 19th century, the advances brought about by the Industrial Revolution (railways, water, electricity, etc) enabled Madrid to become the incipient centre of a radial transport and communication system and an industrial and financial area, whereby, rather than simply the seat of the Court, the city became the heart and driving force of the entire nation.

Urban development legislation passed in the 16th century divided Madrid into three administrative and fiscal areas: the centre, suburbs and the outskirts. It should be noted that territorial organisation involved the division of the city into districts in keeping with a highly centralised Administrative model, primarily concerned with achieving uniform districts in terms of population. During this period the districts were basically constituencies.

In the 20th century, attention must be initially drawn to the period of the 2nd Republic, which was a decisive influence on the subsequent evolution of the city. Amongst the initiatives set in motion during this period, the following are the most noteworthy:

The status of Madrid as the capital became enshrined in the constitution. Article 5 of the Spanish Constitution of 1931 states that "*The capital of the Republic is established as Madrid.*"

The Law of the 16th of September 1932 endows Madrid with a subvention, in view of its status as the capital, of 80 million pesetas, divided into 10 annual payments, exclusively for the execution of public works and services. This law attempted to convert the capital city into a priority issue at State level.

¹ Since 1561, Madrid has held the position of capital of Spain on a continuous basis, with the exception of a few isolated periods: in 1601 the capital was moved to Valladolid for a period of five years and during the Civil War various cities were established as the capital.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Article 4 of the Municipal Law of October 31st 1935 approved a special regime for Madrid, which was never put into practice.

Under Franco's regime, as had been the case during the 2nd Republic, attempts were made to construct a city that was worthy of the title of Capital of Spain. In this sense, the Law of November 25th 1944 established the term "Gran Madrid" [Greater Madrid], although this was not a result of its status as the capital, but rather was applied in virtue of its size. This term was also applied to other large cities².

In 1946, the first General Urban Development Plan was passed, with application to the entire municipal area and the municipalities close to Madrid that served to avoid excessive population concentrations within the capital. Between 1948 and 1954, 13 neighbouring municipalities were annexed to Madrid, which accelerated the process of the transformation of the city.

The annexation of the neighbouring municipalities, demographic imbalance between the districts and the supercession of the centre-suburbs-outskirts scheme, led to the approval, in 1955, of a new division into 12 districts and 60 areas. Madrid was subsequently divided into 18 districts and 120 areas in 1970 and took its current form of 21 districts and 128 areas in the division passed by the City Hall on the 27th of March 1987.

The general municipal regime was contemplated in the Local Administration Act, Redrafted Text of June 24th 1955. Given the complexity of Madrid and Barcelona, a reform was implemented, via the Law of November 7th 1957, which capacitated the Government to pass a special economic and organic regime, with the status of a law, for these two cities and other important cities with significant populations.

In accordance with this reform, Decree 1674/1963 of July 11th was issued, approving the Articled Text of the Law that establishes a Special Regime for the municipality of Madrid. Article 1.1 of the Decree expressly states that Madrid is the capital, whilst article 2 establishes a series of honorary and hierarchical prerogatives in virtue of the city's status as the capital. In terms of the division of the city into districts, this regulation created the Municipal District Councils as they stand today, but with more limited responsibilities. In real terms, this regulation was never fully applied and had very little impact, as it did not constitute a true "statute on capital status".

The territorial divisions implemented during the 20th century focused on the need to adjust the organisation of the city in keeping with the new geographic realities that arose subsequent to the annexations and the concept of decentralised municipal administration is gaining advocates, that is, an organisation based on two levels of decision-making within the administration of urban interests.

² 1946, "Gran Bilbao", 1949, "Gran Valencia", 1953, Urban Planning for Barcelona and its Region.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

The Current Situation

Article 5 of the Spanish Constitution of 1978, echoing the Constitution of the 2nd Republic, expressly states the following: “*The city of Madrid is the State capital*”. Thus enshrined in the constitution, the status of capital may only be modified via a process of constitutional reform. However, the Constitution merely recognises Madrid’s status as the capital without establishing any special, specific or privileged regime for the city, which was subsequently contemplated in Organic Law 3/1983 of February 25th, which ratified the Statute of Autonomy of the Autonomous Region of Madrid.

In terms of the territorial structure of the Spanish State, the Constitution contemplates decentralised organisation, whereby, in the 1980’s, 17 autonomous regions were established (Comunidades Autónomas) with powers of self-government, whilst in 1995 two autonomous cities were established (Ceuta and Melilla). The Statute of Autonomy, passed via organic law, is the basic institutional regulation for each Autonomous Region and City.

In addition to the regions, the Spanish Constitution endows municipalities and provinces with autonomy to manage their respective interests (articles 137, 140, 141 and 142)³.

The province of Madrid became an Autonomous Region with the city of Madrid as capital (both of the region⁴ and the State). Article 6 of the Statute of Autonomy states that “*The city of Madrid, as the State capital and institutional centre, will be granted special provisions, regulated by a law passed in parliament. The aforementioned law will determine the relationships between state, regional and municipal institutions, when carrying out their respective responsibilities.*” These statutory prescriptions led to the passing of Law 22/2006 of July 4th, concerning the Capital Status and Special Regime of Madrid (hereinafter, LCREM).

Response to point 2:

Implications of the “statute” on capital status and the special regime

³ Article 137: The territory of the State will be organised into the municipalities, provinces and Autonomous Regions that are established. Each of these entities will be granted autonomy for the management of their respective interests.

Article 140: The Constitution guarantees the autonomy of the municipalities. The municipalities will be endowed with full legal status. Governance and administration of the municipalities is the responsibility of the respective Town and City Halls, composed of Mayors and Councillors. The Councillors will be elected by the residents of the municipality via universal suffrage, which will be equal, free, direct and secret, in the manner established by the Law. The Mayors will be elected by the Councillors or the residents. The Law will establish the conditions wherein the system of open council [concejo abierto] should be applied.

⁴ Article 5 of the Statute of Autonomy establishes that Madrid is the capital of the Autonomous Region; the institutional centre of the Region, although its organisations, services and offices may be located in other municipalities within the territory of the Region, in accordance with the criteria of decentralisation, deconcentration and the coordination of duties.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

The LCREM establishes a specific legal regime for the city of Madrid that does not merely affect organisation and responsibilities, but also operation. This special treatment is justified on the basis of two characteristics of Madrid, which are cited in the preamble of the aforementioned law: *Madrid is the State capital in accordance with article 5 of the Constitution. Moreover, in demographic terms, it is the most densely populated city in Spain, the centre of an extensive metropolitan area: it is the place of residence of more than three million people, without taking into consideration the hundreds of thousands of people that move through the city on a daily basis.* The status of large city and the status of State capital are inseparable. Indeed, whilst it does not constitute the only causal factor, the city's status as the capital explains and reinforces its condition as a large municipality and the centre of a significant metropolitan area.

In relation to the statute of the capital city passed via the LCREM, attention should be drawn to the following points:

- The LCREM deals with the essential aspects of the political and administrative organisation of the City Hall of Madrid as a fundamental element of the statute of the capital city of the State. The LCREM basically follows the model for large cities outlined in the Local Administration Act, and merely shapes certain aspects and introduces a few unique features.
- The LCREM does not endow Madrid with a system of responsibilities that is distinct from the systems employed in other local bodies, except with regards to certain matters referring to the safety of citizens, traffic, infrastructures and public services, etc. However, the LCREM does envisage a mechanism for actions undertaken in collaboration with the State and Autonomous Region of Madrid in order to improve the coordination of the system regulating the status of capital city. More specifically, this law is responsible for the creation of the Capital Status Inter-Administrative Commission, which seeks to ensure the materialisation of the necessary collaboration between the General Administration of the State, Regional Administration and the City Hall of Madrid, in relation to issues or services linked to Madrid's status as the capital and institutional focal point: for example, the safety of citizens during the course of national or international events that take place in Madrid. (This area is addressed in greater detail in Section V)

Response to point 3:

Madrid's leading role as the capital:

- Madrid has been the capital since the 16th century.
- It is the seat of national institutions and the branches of government (the Legislative Assembly, the High Court, the Constitutional Court, the Ombudsman and other high-ranking



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

State institutions and central government agencies and departments⁵) and also houses regional institutions and departments, foreign embassies and international organisations.

- Madrid is the economic and cultural capital of the country and therefore is the location of many large national and multinational companies.
- Madrid's primacy is strengthened by its strategic location (it lies in the geographic centre of the Iberian Peninsula), whereby it has become the "centre" of land-based transport, via road or railway, and other infrastructures that function at national level.
- Madrid is the most densely populated city in Spain, with more than 3 million inhabitants.
- Madrid underwent significant expansion in the second half of the 20th century (see point 16) and gradually absorbed the neighbouring towns and villages, thereby becoming the centre of a metropolitan area with more than 4.5 million inhabitants.

However, it should be borne in mind that the status of capital is not held exclusively by Madrid. Indeed, each Autonomous Region possesses its own capital, as is the case with the Provinces. The status of Regional capital and the status of Provincial capital may be held by the same city. For example, Toledo is at once the capital of the province bearing the same name and the Autonomous Region of Castilla-La Mancha.

II. THE STATUTE ON CAPITAL STATUS (questions 4 and 5)

Response to point 4:

As is the case in neighbouring countries, traditional characteristics of the Spanish system of local government include homogeneity and uniformity. With regards to the objectives of this questionnaire, this has meant that, until recently, the system applied to Madrid did not differ from the provisions applied to other municipalities, notwithstanding the limited special characteristics introduced by the Decree of June 11th 1963.

This situation has changed in recent years:

- Law 57/20032 of December 16th 2003, concerning Measures for the Modernisation of Local Government (hereinafter, LMMGL), substantially modified the system of local government

⁵ From an exclusively legal point of view, the central government is under no "obligation" to concentrate its offices and services in Madrid. Indeed, several agencies and bodies that are dependencies of the central government exist in other cities. For example, the Telecommunications Market Commission and the Judicial Academy are located in Barcelona.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

envisaged in Law 7/1985 of April 2nd, concerning the Fundamentals of Local Government (LRBL), as it introduced Title X. This reform established specific organisational provisions for the so-called “large cities”, which, amongst others, includes all cities with more than 250,000 inhabitants, whilst maintaining the general system applicable to the remaining municipalities.

From an organisational point of view, this specific regime, which is also applicable to Madrid, establishes the following: - 1. A distinction is made between municipal “government” and “administration”. 2. There is a new division of power within the City Hall, towards the so-called “parliamentisation” of local government, whereby responsibilities are distributed amongst three bodies: the Plenary, which possesses the functions of control and regulatory decision-making; the Mayor, the body charged with the political leadership of the City Hall; and finally, the Governing Council, to which the Law directly attributes the basic administrative responsibilities that are charged to the Plenary and the Mayor in municipalities wherein the general regime is applicable. 3. The City Hall is obliged to create districts, as independent territorial divisions, equipped with deconcentrated management bodies, in order to stimulate and develop citizen participation in the management of municipal affairs and to improve this management.

- The Legislative Assembly passed the LCREM in 2006 with the express objective of providing Madrid with a statute, which is outlined in this questionnaire.

The LCREM does not establish a detailed regulation for the administrative organisation of Madrid, but rather, endows the City Hall with the power to determine, via the passing of the corresponding organic regulations, its own general administrative structure, the administrative structure of the districts and the division of the city. This is logical, bearing in mind that the faculty of self-organisation is an essential element of local autonomy, enshrined in article 140 of the Spanish Constitution of 1978 and in article 6.1 of the European Charter of Local Self-Government, which states the following: “*Without prejudice to more general statutory provisions, local authorities shall be able to determine their own internal administrative structures in order to adapt them to local needs and ensure effective management.*”

Response to point 5:

However, notwithstanding its flexibility and respect for local autonomy, the LCREM structures the core of municipal administration into three clearly differentiated levels, corresponding to general administration, institutional administration and, finally, territorial administration via the districts. This structuration is regulated in the Organic Regulation for the Government and Administration of the City Hall of Madrid (hereinafter, ROGA), which was passed by the Plenary on the 31st of May 2004.

The general administration is composed of those bodies with responsibilities over the entire municipal territory and its structure is determined by the Mayor at the beginning of his or her term of office.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

In terms of territorial administration, article 22 of the LCREM conceives the municipal districts as “*organs for deconcentrated management that serve to stimulate and develop citizen participation in the management of municipal affairs and to improve this management, without detriment to the unity of the government and management of the city.*”

The municipal districts are regulated in the Organic Regulation of the Districts of the City of Madrid, which was passed by the Plenary of the City Hall on the 23rd of December 2004 (hereinafter, ROD). Amongst other matters, this regulation establishes the internal organisation of the municipal districts, their responsibilities and minimal budgetary resources, along with the methods of citizen participation in district government. Currently, the municipal area of Madrid is divided into 21 districts and the authority to modify the boundaries of these districts rests with the Plenary of the City Hall.

III. LEGAL AND ORGANISATIONAL REGIME (questions 6 to 9)

Response to point 8:

Title II of the LCREM deals with the essential aspects of the political and administrative organisation of the City Hall of Madrid as a fundamental element of the statute of the capital city of the State.

The preliminary recitals of the law point out that the model for the political and administrative organisation of the City Hall of Madrid follows the model established in Title X of the LBRL, that is, the model employed does not differ from the standard model, but rather takes this model as a basis, refining certain aspects and introducing certain unique elements.

The model is grounded on two principles: the reinforcement “of the organisation of local government as a parliamentary assembly” and the broadening of those areas that may be the object of regulatory jurisdiction and self-organisation.

Response to point 6 and 7:

Government and central administration of Madrid

- *Deliberative body of political representation: The Plenary*

The Plenary is the most senior body of political representation of citizens in the municipal government and performs those functions that are expressly assigned to it, possessing the authority to debate the most important municipal strategies, pass regulations and control the activities of the executive body within the municipality. The Plenary is composed of the Mayor and the Councillors (57, including the Mayor).

- *Primary executive organs: The Mayor and the Governing Council*



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

The main responsibilities of the Mayor involve acting as the driving force behind municipal policy, the leadership of the remaining executive bodies and the senior direction of the executive administration of the municipality, in addition to being answerable for his or her management in the Plenary. Thus, the Mayor is vested with the political functions corresponding to the president of the government in a parliamentary system.

The Governing Council represents the senior corporate body of the executive and administrative management and, amongst other issues, addresses contracts, concessions, assets and human resources. The board is set up as an authentic government in a parliamentary assembly system.

As a distinct element with regards the “large cities” outlined in the LBRL, the LCREM shifts the so-called “residual clause” of responsibilities (of the Mayor) to the Governing Council, whereby this body is assigned all responsibilities that the Law attributes to the municipality, without designating the body that is to perform these functions.

In addition to its corporate composition, attention should be drawn to its function of collaboration in the political management of the city, its secondary political liability, notwithstanding the direct liability of each of its members, responsible for running the body, and the possibility of including members that do not possess the condition of councillor, that is, non-elected members.

- Public Administration

In terms of the organisation of the City Hall of Madrid, a distinction can be made between government and administrative aspects, as is the case with any other municipality. Governance is principally performed by the Mayor, the Governing Council and its members, whilst administration falls to the municipal administrative departments included at management level that form a part of the municipal Administration responsible for serving the general interests of the city of Madrid, performing executive and administrative functions. The municipal Administration is a dependency of the executive organs of government and is fundamentally controlled by the Mayor, the Governing Council and the members of the Council.

Governance and administration of the districts: secondary level

In the chapter of the law dedicated to public Administration, attention should be drawn to article 22 of the LCREM, which establishes that the districts are conceived as free-standing territorial divisions, equipped with organs for deconcentrated management that serve to stimulate and develop citizen participation in the management of municipal affairs and to improve this management, without detriment to the unity of the government and management of the city. The post of Chairman of a District will always be occupied by a Councillor.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

The precise details of the configuration of the districts for the purposes outlined in the LCREM are established in the ROD.

The districts follow the departmental model for administrative organisation.

Article 4 of the ROD lists the organs that make up the district, which are as follows: the Municipal Board, the Chairman-Councillor, the Managing Director and the Territorial Council of the District.

- Political and Executive Organs

The Municipal Board of the District

The Board is conceived as “*the corporate body for the political representation of the residents, wherein, along with elective posts, citizen participation is formulated via the resident members.*”

The nature of this organ as a body of political representation of district residents is established in the ROD, which states that the members will be determined by the Plenary of the City Hall at the beginning of each term of office, guaranteeing the presence of all political parties that have obtained representation in the Plenary, whereby their number will be proportionally determined on the basis of the number of seats they hold in the Plenary.

The Chairman-Councillor

In addition to the aforementioned organ for debate and political control, the organs of the District include the Chairman-Councillor, who is charged with representing the district and coordinating its administration, presiding over the Municipal Board of the District, convening the sessions of the Board, executing the agreements issued by the Board and breaking stalemates via his or her deciding vote. The Chairman-Councillor is also charged with observing and ensuring that the laws, regulations and municipal bylaws are observed within the district.

- Management Organ: The Managing Director

This organ functions at the level of Chief Executive Officer, charged with management and coordination duties in relation to the district departments along with the managerial responsibilities established in the ROD or assigned via other municipal bodies. Via this figure the district avoids the accumulation of political and administrative functions in the Councillor, which had been previously observed.

- Consultation Organ: The Territorial Council of the District



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

This body is set up as an organ for participation, consultation, information and propositions in relation to municipal actions, enabling the participation of the residents, their groups and the citizen bodies of a District in the management of municipal affairs.

The City Hall of Madrid thereby follows the course of action established in the Constitution of 1978, the European Charter of Local Self-Government, the LBRL and the LMMGL and has set in motion the necessary platforms, via local government, to foment mechanisms for effective resident participation and, in short, participative democracy.

This legal framework was subsequently developed by the Regulation concerning the Function of the Territorial Councils of the Districts, of March 30th 2005.

Response to point 9:

Firstly, attention must be drawn to the fact that within the administrative organisation of the city of Madrid, the districts are not endowed with any degree of self-financing. The resources that are liquidated or collected by the Districts are credited to the single fund that is administered by the central departments of the City Hall.

All income obtained by the City Hall, both via central departments and the districts, is to be used to satisfy the series of obligations charged to the administration of the city, although income is not assigned to specific obligations. Resources may only be assigned to specific objectives when the nature of the resources or the specific conditions have a direct relationship with the expenditure requiring financing, whereby territory does not represent an objective or condition that warrants resource assignment.

The resources of Madrid, ordered on the basis of their quantitative importance in 2006, are as follows:

- *Participation in State Taxes*, amounting to 1,154.77 million euros, constitutes the main source of financing for the Budget of the City Hall of Madrid. When the aforementioned figure is considered along with the amount corresponding to the cession of the yield of certain State taxes (Income Tax, VAT and Special Taxes), the amount obtained from the Central State Administration rises to 1,314.76 million euros. This amount represents more than 30% of the City Hall's non-financial income. This is regular income, which at a similar level, although increasing over time, represents a permanent Budgetary resource.

- *Taxes imposed directly by the City Hall* represent the second source of financing, amounting to 1084 million euros. This amount corresponds to 27.5% of the total non-financial income. The most significant tax takes the form of the Property Tax (IBI), whereby 578.8 million euros were liquidated, representing 53.4% of the taxes imposed directly by the City Hall. These resources also constitute regular and permanent Budgetary resources.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

- The third source of financing takes the form of the types of income included in Chapter 3 of the Budget, entitled “*Taxes and other Income*”, which basically lists, on the one hand, the consideration – taxes and utility fees – received for the implementation of actions or the provision of services and, on the other hand, the remaining public incomes, arising from fines, penalties, etc. The total of these sources of income amounted to 726.71 million euros. This represents 18.4% of the total non-financial income.

- The “*Alienation of Real Estate Investments*”, which basically involves plots, and resources arising from Indirect Taxes, represent other important sources of financing. Property sales in 2006 gave rise to income of 481.41 million euros. For their part, indirect taxes imposed by the City Hall gave rise to a yield of 131.7 million euros. Whilst the figure relating to indirect taxes represents less than a third of the sales, it does bear mention as a stable and continuous source of income. Amongst the indirect taxes, the most important take the form of the charges on “*Constructions, installations and building work.*” Income arising from *indirect taxes* represents 3.3% of the total non-financial income.

- Other resources to be borne in mind, although of much less relative importance, take the form of the *yields arising from assets*. This includes interests, dividends, property revenue, profit arising from cessions and other income resulting from assets. Whilst these resources usually represent no more than 1.5 to 2% of non-financial income, they are collected at regular intervals and on a continuous basis.

- The remaining income is made up of *capital transferred from other institutions and financial operations*. The proportion of the income covered by these two factors varies from one budget to the next. Moreover, in the case of the transfers, the amounts in question have a clear objective and are destined towards the financing of specific and clearly defined capital expenditure.

Financial Structure

	2006	Relative Proportion (%)
Own income		63.0
Direct Taxes	1,083,999,647	27.5
Indirect Taxes	131,741,806	3.3
Taxes and other Income	726,711,446	18.4
Income arising from Assets ⁶	61,691,497	1.6
Alienation of Investments	481,410,590	12.2
Transfers		37.0
Taxes Ceded by the State	159,988,060	4.1
Current Transfers ⁷	1,217,250,500	30.9

⁶ In 2006, income arising from this source amounted to 496.7 million euros, including extraordinary and non-recurring income amounting to 435 million euros, which has not been considered when establishing the general structure of the resources given its sporadic and circumstantial nature.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Capital Transfers	80,629,771	2.0
Total Non-Financial Income	3,943,423,317	100
Non-Financial Total	3,943,423,317	87.5
Financial Operations	562,688,420	12.5
Total Income	4,506,111,737	100

IV. RELATIONS BETWEEN THE CENTRAL MUNICIPAL ADMINISTRATION AND THE DISTRICTS (questions 10 to 12)

Response to point 10:

Coordination between the two levels of municipal administration

The ROD establishes that coordination between districts and coordination between the districts and the remaining municipal organs will be charged to the individual assigned by the Mayor for the purpose of setting and establishing the criteria for joint action. The ROD thereby establishes the need, within the departmental model, for a structured organisation equipped to channel, in a homogeneous manner, government activities in the city districts. This responsibility is charged to the head of the Department for Territorial Coordination, assigned to the Deputy Mayor's Department.

The activity of the Department for Territorial Coordination focuses on the homogenisation of the actions and procedures of the districts, coordinating and supervising the plans and projects developed in the districts, proposals for the implementation of computer-based development and applications for administrative development. The Department also organises seminars relating to the homogenous training of district professionals and issues reports on the unification of technical criteria for the 21 districts within the city, providing support and advice to the districts in the development of their responsibilities and acting as intermediary between the districts and the government departments.

Clearly, the role of intermediary between the government departments and the districts is fundamental to project implementation and municipal action, as it provides the departments

⁷ Current transfers include participation in State taxes and income arising from subsidies provided by other public and private institutions (the Autonomous Region of Madrid, the European Union, the Savings Bank of Madrid, etc).



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

with the sufficient global information to improve the management of projects that fall within their range of responsibilities.

Each of the twenty-one districts that currently make up the city of Madrid possesses its own particular demographic, social and economic characteristics, which reinforces the obvious need for coordination between districts and between districts and the remaining municipal bodies in order to ensure the effectivity and correct implementation of the actions and approaches to which the governmental departments assign priority.

Thus, the Department for Coordination is founded on the need for general coordination of the activities that are carried out and the services that are provided within the context of the districts, in keeping with the directives that are established via the new government departments. The role of coordinator acquires greater importance when viewed as an attempt to standardise the activities of all the districts in relation to the citizen, thereby avoiding possible discrimination based on the district in which the citizen resides or finds themselves.

Response to point 11:

Distribution of responsibilities between the two levels

The scope of the responsibilities of the organs of the district is wide ranging and takes in a broad spectrum of municipal responsibilities. In order to ensure a greater degree of proximity between the citizens of Madrid and municipal management, the ROD states that a continuous process of deconcentration will be set in motion in relation to those areas that enable greater efficiency in municipal policy and public services.

The districts possess their own responsibilities, that is, the responsibilities assigned to each of their organs in the ROD, and may also be delegated responsibilities by the central municipal organs.

First and foremost, it must be borne in mind that the districts are not decentralised bodies, but rather, deconcentrated bodies, and therefore do not possess their own independent legal status. The districts are integrated into a single body, the City Hall, which possesses the legal capacity and status to act in relations between the districts and third parties.

Secondly, a large proportion of the districts' responsibilities are not delegated⁸, which implies that they are charged with carrying out these responsibilities without possessing independent

⁸ For example:

- In matters relating to mobility and transport: This area takes in authorisation for cultural and sporting events on public highways within the district; authorisation for the sporadic closure to traffic of secondary streets within the district; registrations, cancellations or modifications in the Moped Registry; the cession of authorisations for reserved parking for individuals with reduced mobility; and the construction of roads.

- In Urban Planning: This area takes in the issue of licences for construction work, licences for events, licences for the operation of non-residential premises, licenses of first occupancy; inspection and discipline in relation to urban planning; the demolition or reconstruction of illegal construction work; the closure and sealing off of



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

entitlement: they may not sub-delegate and the delegating organ retains a series of faculties – the power to revoke the delegation, the power to take charge of a particular matter, the right to receive information relating to the management of a responsibility and to be informed prior to decision-making in relation to important issues.

Thirdly, territoriality is the fundamental characteristic of the responsibilities of the organs of the district.

In short, whilst the configuration of the City Hall of Madrid permits the cession of public responsibilities to district organs, which are closer to the citizens, the nature of certain duties (those duties that affect the entire metropolis or municipal policy in relation to specific issues that are the preserve of the central organs), the need for unity in relation to municipal action and the criteria of efficiency and coordination restrict the responsibilities of the district organs and their capacity to act.

Response to point 12:

Of the total income generated by the City Hall, only 4% is obtained from the districts. Income obtained from the districts is basically the result of consideration (taxes and utility fees) for the activities they carry out and the services they provide, along with activities within their territory, for which they are responsible, that give rise to the imposition of the tax on construction, installations and building work.

As outlined above, all resources are credited to a single, centralised fund that is used to finance all expenditure of the various levels of the municipal administration at a general level. Therefore, given that it proves unnecessary, there is no system for the sharing out of income.

In terms of expenditure, in 2006, the districts accounted for 12.3% of the total non-financial expenditure of the City Hall of Madrid. This means that the districts managed 526 million euros of the total of 4,263.1 million euros of non-financial expenditure.

events; the adoption of rectification measures and orders for execution; and the execution of administrative notices.

- Contracting and assets: This area takes in all types of contracts and cessions; the execution of renovation and conservation work and the maintenance of buildings within the district; the authorisation of occupation of municipal buildings within the district; the authorisation for the use of school buildings within the district for educational, cultural and recreational activities; and issuing authorisations and cessions in relation to property and assets ascribed to the district.

- Economic management: This area takes in authorisation for expenditure; expenditure regulation; the approval and settlement of obligations relating to the responsibilities of the district; the management of public law income (utility fees, current and capital transfers and surface rights); and the management of tax-based income (taxes and Tax on Constructions, Installations and Building Work).

- Sanctions and claims: This area involves the imposition of administrative sanctions (urban planning, peddling; business, health and consumption, pet protection, etc) in matters that fall within the responsibilities of the district; reports on the operation of district services in proceedings relating to administrative liability and the resolution of administrative appeals.



madrid

ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Income generated by the municipality	2006	Relative Proportion (%)
Central Services		96.0
Direct Taxes	1,083,999,647	
Indirect Taxes	102,489,984	
Taxes and other Income	659,097,277	
Income arising from Assets (*)	60,488,679	
Alienation of Investments	481,410,590	
Districts		4.0
Indirect Taxes	29,251,822	
Taxes and other Income	67,614,170	
Income arising from Assets	1,202,817	
Total Own Income	2,485,554,986	100

**V. RELATIONS BETWEEN THE CAPITAL AND OTHER PUBLIC AUTHORITIES
(questions 13 to 16)**

Response to point 13:

First and foremost, it should be emphasised that the Spanish Constitution guarantees local autonomy and in keeping with this principle, many of the mechanisms of control emanating from superior territorial authorities have been curtailed or even withdrawn. Nevertheless, certain mechanisms for the supervision of the activities of local bodies do exist, in addition to jurisdictional control. Madrid, as is the case with all other municipalities, is subject to the legally-established techniques of legality control. This control is grounded in the principles of unity and the general interest. However, the control of the activities of local bodies by the State or Autonomous Region is to occur in isolated incidences, and may never be applied at general level or without reference to a specific issue.

In contrast, control that gives rise to questions of legitimacy is generally considered to be contrary to the Spanish Constitution, except in those instances wherein the control is grounded on a precept contained within the Constitution or in the case of measures to defend the assets of local bodies.

From a financial point of view, reference must be made to the control that the State exercises over local bodies in order to ensure economic stability and growth, within the framework of Economic and Monetary Union. By way of example, we may cite the obligatory authorisation



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

in the event of the adoption of an extraordinary decision that involves an excessive debt with regards to the resources (financial) of the city.

In addition, attention must also be drawn to the control exercised by the National Audit Office, a dependency of the Legislative Assembly, as the supreme body for the external supervision of accounts and economic management. Moreover, Madrid, given its inclusion in the public sector of the city, is also subject to the supervision of the Auditing Chamber of Madrid, an institution that is a dependency of the Assembly of Madrid.

The Ombudsman represents another mechanism of external control in relation to the activities or inactivity of the municipality that may affect the fundamental rights of individuals. In short, the “supervision” of the city of Madrid does not present any special characteristics when compared with the control exercised over a typical city.

Response to point 14 and 15:

Despite the fact that the majority of the departments, resources and headquarters of the national and regional governments are located in the capital, attention should be drawn to the fact that a specific system for relations between the municipal, regional and State governments has never been established (nor has a specific organ been created), whereby the general system governing inter-administrative relations is applicable. However, this deficiency has recently been solved via the LCREM. This law is responsible for the creation of the “Capital Status Inter-Administrative Commission.” This organisation is specifically designed for cooperation and focuses on two areas: the field of application of the system (the areas in which it operates) and the organisation of the system.

The areas in which it operates are as follows:

- Issues relating to citizen safety, providing that this is directly related to the protection of individuals and assets in international and national events that are held in Madrid, as a result of its status as the capital.
- Coordination in the organisation and celebration of official acts of State level.
- The protection of individuals and assets in the event of citizens exercising the right to assemble and demonstrate when the nature of the event has implications at State level.
- The Protocol System of the City of Madrid and its political representatives.
- Any other issues, resulting from Madrid’s status as the capital, that may significantly affect the three administrations, by virtue of their own appraisal. Thus, the administrations involved are empowered to classify issues as pertaining to the capital status regime, which are distinct from the issues and areas expressly listed in the LCREM.

The Commission is composed of representatives from the three administrations (State administration, the administration of the Autonomous Region of Madrid and the City Hall of



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Madrid), wherein the chairmanship falls to the State. The precise composition and operation of the Commission will be determined in the regulations of the institution, which will be unanimously passed by its members.

Moreover, the LCREM reinforces the responsibilities of the City Hall in issues of public safety and road safety and enables its participation in the infrastructures of the General State Administration that affect the city, which requires closer collaboration and cooperation between these two public institutions.

The responsibilities of Madrid are the same as those attributed to any municipality, that is, these responsibilities may be directly attributed to the City Hall or may be the result of delegations or commissioned management, in accordance with the stipulations of basic state legislation and Law 2/2003 of March 11th, concerning the Local Administration of the Autonomous Region of Madrid. The exercise of responsibilities directly attributed to local government will be determined by the various departmental, State and Regional laws.

Nevertheless, the stipulations of the LCREM are significant: *“The City Hall of Madrid may promote all nature of activities and provide all services that affect the general interest of the citizens that are not expressly assigned to other public administrations. In these cases, the City Hall may set in motion activities that complement the activities carried out by other Administrations.”* Via this stipulation, the law extends the sphere of action of Madrid in relation to the aforementioned general municipal regulations: the City Hall may assume responsibility of any matter that affects the citizens of Madrid, without the need for a prior express assignment of this responsibility.

In relation to the financial resources issued by the State and the Autonomous Region of Madrid, attention should be drawn to article 142 of the Spanish Constitution: *“Local Treasuries must possess the necessary resources to enable the execution of the functions that the Law attributes to the respective Municipal Councils and they will be fundamentally funded via local taxes and participation in the taxes imposed by the State and the Autonomous Regions.”*

The current regulations governing local treasuries (Redrafted Text of March 9th 2004) refer, on the one hand, to the cession of the collection of certain State taxes (approximately 4%) and, on the other hand, participation in State taxes (such as current transfers, 26.7%). This income is issued to the City Hall of Madrid by the General State Administration on a monthly basis and represents 30% of the total non-financial resources.

With regards to the Administration of the Autonomous Region of Madrid, to date, no formula has been regulated for participation in the taxes of this body. However, the Administration of the Autonomous Region of Madrid does make contributions to the budget of the City Hall, mainly to cooperate in the financing of services and activities relating to education and social services. These contributions relate to specific objectives and the corresponding expenditure



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

must be justified before the Administration of the Autonomous Region. In 2006, the Autonomous Region contributed 69.6 million euros, which represents less than 2% of the total non-financial income of the City Hall.

Response to point 16:

One of the most striking features of Madrid takes the form of the extraordinary growth of the city over the course of the last two centuries, both in terms of extension and the absorption of immigrant population. The small town that was designated as the seat of the Court of Phillip II in the 17th century boasted no more than 20,000 inhabitants and was by no means, from both a political and economic point of view, the most important city in Spain. Today, the city is home to more than three million inhabitants. As a result of the city's astonishing rate of expansion, Madrid has literally "swallowed" many neighbouring towns and converted them into districts of the city (Usera, Carabanchel, etc). Beyond its municipal boundaries, the capital occupies a leadership position within a complex series of relations with the surrounding municipalities, a group of cities that lie 10-15 kilometres from the centre of Madrid that have also undergone significant development, which is in part attributable to the economic activity of Madrid. For example, Leganés, a town with 5000 inhabitants at the beginning of the 20th century, now possesses more than 200,000 inhabitants. The majority of the people who live in these cities that lie close to Madrid (the so-called *ciudades-dormitorio* [dormitory cities]) work in Madrid and commute to the city each day, returning to their houses to sleep. Thus, many experts believe that the special regime exclusively for the city of Madrid represents an artificial solution and that the Law should have considered the series of neighbouring cities (where more than one million people sleep, despite the fact that they work in Madrid). Whilst this supramunicipal sociological reality is not recognised in the LCREM, in practice, several administrations provide general-interest services for this group of cities, via agreements, consortiums and voluntary alliances involving Madrid and its neighbours. We may cite the following by way of example: the supply of drinking water and public transport.

- Scheduled public passenger transport service: the Regional Transport Consortium

The Regional Transport Consortium of Madrid is an autonomous mercantile body of the Autonomous Region of Madrid, charged with managing and regulating all public transport within the Region. The Consortium was created in 1985 to coordinate the cooperation and participation of all territorial administrations in the joint management of the scheduled public passenger transport service.

The Regional Transport Consortium of Madrid is the sole authority and assumes all responsibilities for public transport, coordinating the transport system, planning transport infrastructures and managing stable financing.

In accordance with Law 5/1985, of May 16th 1985, relating to the Creation of the Regional Scheduled Public Transport Consortium of Madrid, all municipalities within the Autonomous



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Region of Madrid, via the establishment of the corresponding membership agreements, voluntarily ceded their responsibilities relating to public transport to the Consortium

The City of Madrid has been a member of the Consortium since it was created, by decision of the Plenary of the City Hall, and this membership has been renewed and extended on various occasions

The first membership agreement signed by the City Hall of Madrid included a clause by which the City Hall ceded its rights relating to shares in the limited company “Metro de Madrid” to the Transport Consortium, whereby the General Meeting of Shareholders of “Metro de Madrid” now takes the form of the Board of Directors of the Consortium, when it meets in this capacity. The financing agreement states that the public transport system in the municipal area of Madrid, principally Metro and E. M. de Transportes, will be financed by the City Hall and the Regional Government.

Public transport costs in the City of Madrid are financed via the sale of tickets, with contributions from State Administration, and the remainder is met by contributions from the City Hall and the Regional Government of Madrid. The running costs of the Consortium are financed exclusively by contributions from the City Hall and the Regional Government. Capital expenditure of the two public companies that operate the transport system within the boundaries of the city of Madrid, Metro de Madrid S.A. and E.M. de Transportes S.A., is financed via capital contributions from the City Hall and the Regional Government of Madrid. In 2006, the contributions made by the City Hall amounted to 292.8 million euros, of which 192.4 million was directed to capital expenditure and 100.4 million to the remaining expenses.

The Regional Transport Consortium of Madrid has a corporate management structure (the Board of Directors with its Delegate Committee) with representatives from the Regional Government, the City Hall, other town and city halls that are members of the Consortium, central government and the business sector.

The City Halls of Guadalajara and Toledo in the Castilla La Mancha Region and the City Halls of Segovia and Ávila in the Castilla León Region also participate in the Consortium’s transport system.

- Sanitation Service: Agreement for the Commissioning of the Management of Sanitation Services

The City Hall of Madrid is responsible for the provision of drainage and wastewater treatment services in the territory of the City of Madrid.

El Canal de Isabel II is the public company within the Autonomous Region that is responsible for the management of the Full Water Cycle. It is responsible for water supply services



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

throughout the entire region, in addition to wastewater treatment services and the improvement and conservation of rivers.

In December 2005, via an Agreement between the two bodies, the City Hall of Madrid entrusted the Regional Government of Madrid with the management of the sanitation (drainage and treatment) services and the service for the exploitation of the reuse of wastewater, services hitherto provided by the City Hall. The Agreement is valid for a period of twenty-five years. In return for the cession of the drainage and water treatment infrastructure, El Canal de Isabel II undertook to pay the City Hall the amount of seven hundred million euros, of which four hundred and ninety million have been paid to date.

Under the terms of the Agreement, El Canal de Isabel II is responsible for invoicing and collecting payment for the drainage and water treatment services via the application of its own tariffs.

VI. PROBLEMS AND PENDING REFORMS (questions 17 and 18)

We can conclude that the LCREM has achieved two objectives: first, to respond to the statutory mandate relating to the development of special provisions for Madrid and, secondly, to procure political consensus between the National Government, the Regional Government and the political parties of the City of Madrid, along with the approval, via majority decision, of the Legislative Assembly, notwithstanding subsequent considerations, such as the composition and duties of the Capital Status Inter-Administrative Commission.

However, the LCREM does not address *the fundamental question of financing* for the city. Currently, Madrid does not receive any economic compensation for the special costs that it bears arising from centrality, its status as the capital city and misassignment. The main financial problems are as follows:

- Imbalance between the finance, obtained directly from the local tax system or transferred from state government, and the wide-ranging responsibilities assigned to the City Hall, given that the system fails to take the aforementioned additional costs into account.
- The local tax system is focused around taxes that are excessively rigid, with tax bases that evolve without considering the level of business activity in the town or city or the number of users of municipal services. Increases in revenue from these taxes are not scaled, and instead are linked to certain cadastral reviews or specific increases in tax rates.
- The low proportion of the new shared taxes (Income Tax, VAT and Special Taxes) allocated to local government, which, more or less, represent a mere 4% of non-financial income for 2006.



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

- Attention must be drawn to the significant proportion of financing for the municipality of Madrid derived from unconditional transfers (26.7%), which leads to a high level of financial dependence that can not be justified by specific objectives
- The absence of an automatic mechanism for financial adjustment in relation to the taking on of new responsibilities or duties and/or new measures adopted by the State that affect municipal income or spending.
- Spending pressures arising in large urban areas as a result of phenomena such as immigration or unemployment, which are on a scale that goes far beyond the narrow range of responsibilities assigned to local bodies. Considerable economic effort is required to finance the corresponding integration policies and the investment needed in public and social services. Thus, a solution must be provided to the problem of financing municipal expenditure in relation to responsibilities that should be assigned to other public Administrations (referred to as misassigned expenditure). The amounts involved are considerable (over 6000 million euros for the municipalities taken as a whole).
- One example of the costs arising from status as a capital is the fact that embassies and land and buildings held by institutions of the State and Regional Government within the city are exempt from Council taxation. The municipal coffers are also negatively affected by the exemption from the tax on vehicles afforded to State and Regional institutions and consular representatives.
- Centrality leads to a situation wherein, whilst 55% of the inhabitants of the Region live in the city, a figure equivalent to 80% of the Region's population passes through the city each day, given its status as the focal point for jobs, services and recreation for all residents within the Region and, particularly, the inhabitants of the city. In absolute terms, everyday 1.9 million people enter our municipal area and consume services without contributing to these services via taxes.

Therefore, the solution appears to reside in establishing a special system for financing that considers these excess costs (misassignment, centrality and the city's status as capital), which experts have estimated to represent over 450 million euros. To date, these costs have been met via the municipal budget of Madrid.

In this context, the City Hall of Madrid has drawn attention to the need to establish a new model for the city, based on coherence, viability and sustainability, which may be adapted to new responsibilities that arise in the future, or applied in other cities with similar characteristics that face some of the problems outlined above. The report of the Commission of Experts for Local Reform, issued on the July 3rd 2002, supports this plan of action.

Conscious of the need to improve the general model for local financing, the Ministry of Public Administrations and the Spanish Federation of Municipalities and Provinces (FEMP), via an



ÁREA DE GOBIERNO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Agreement reached on July 18th 2005, created a Technical Commission for Local Financing, charged with analysing the reforms of the system in order to resolve present shortcomings: the burden of local taxes with a rigid structure; over dependency on current transfers from the State; scant participation in the income of the Autonomous Regions; financing for non-compulsory services via the municipal budget; the effective loss of autonomy of expenditure in view of the obligation to participate in projects that are partially defrayed by transfers with a specific objective that is defined by the Autonomous Regions.

The new Law concerning the Fundamentals of Government and Local Administration represents an additional regulatory revision that is in the process of being formulated. At the present time, the Law is in the draft stage, following the drawing up of the white paper by the Commission of Experts, subsequent to one year of public debate. The main points addressed in the draft include the following:

1. The definition of local responsibilities:

- The establishment of a general clause of responsibilities for municipalities that serves as a universal clause, as outlined in the LCREM in relation to Madrid.

- The clear definition of local responsibilities, via a list of areas wherein the municipalities are considered to possess responsibilities, in order to regulate and provide a series of basic local services.

- Enumeration of the areas in which departmental State legislation and the legislation of the Autonomous Regions must guarantee municipal intervention, via the cession of the corresponding planning, regulatory and management authorisations.

2. The express introduction of the principle of financial sufficiency linked to the assignation of responsibilities, the principle of subsidiarity, the principle of proportionality and the principle of flexibility.

3. The strengthening of the principle of inter-municipality.

4. The establishment of a system of government wherein the responsibilities are internally distributed amongst the various organs (the Mayor, the Plenary and the Governing Council).

In Madrid, on the 14th of June, 2007

Cayetano Prieto Romero
General Director of Organisation and Legal Framework

M^a del Carmen Mingo Belloso
Technical Advisor