

Artículo 6

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.

COMENTARIO

M.^a TERESA GONZÁLEZ ESCUDERO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

1.1. Madrid capital de España

Era rey de España Felipe II cuando la villa de Madrid, definida con todo rigor como *la silla del Imperio*, se convertía en 1561 en sede permanente de la Corte española, y con ello en la capital del Reino. La elección de Madrid, atribuible a la sola voluntad de Felipe II, no era casual, y por el contrario simboliza al personaje; centro matemático de la Península, la villa madrileña, convertida en capital en sustitución de la visigótica Toledo, refleja gráficamente tanto el carácter austero y rígido del monarca al proyectar los principios de armonía matemática sobre la ordenación espacial del poder del Estado, como el centralismo autoritario que definió el conjunto de su reinado¹.

Así, si la idea de capitalidad permite identificar un punto fijo y central desde donde se ejerce el poder soberano, en España, desde la monarquía filipina, ese centro lo será precisamente el que lo es también geográficamente (hoy, Madrid es el centro peninsular; en la mente de Felipe II, era además el centro de una España que incluía también a Portugal). Desde entonces sólo en momentos puntuales de la historia española, la villa de Madrid² ha cedido su

¹ La fijación de la capitalidad no fue el único ejemplo. Felipe II, monarca austero por excelencia, apodado por ello El Prudente, dejó la huella de su carácter en muchas de las decisiones que marcaron su reinado; ejemplo significativo lo fue el monasterio del Escorial, gran creación arquitectónica de la época, y sin duda el símbolo por antonomasia, puesto que en él, lejos del exuberante plateresco del primer Renacimiento español, un clasicismo rígido, imperial, dignificado y altivo, propio de la España de la Contrarreforma y del triunfo del autoritarismo, se impone.

² Madrid, escenario pasivo de la historia de la Península desde antes de la llegada de los romanos, cuando no era más que un asentamiento de población en torno al río Manzanares, fue ganando en importancia desde los primeros compases de la Reconquista, tras ser recuperada por Alfonso VI y de forma definitiva por Alfonso VII, tras las expulsión de los almorávides. En 1202 el rey Alfonso VIII concede el Fuero de Madrid, primer reconocimiento oficial de una ciudad que pronto se convirtió en el lugar escogido por los monarcas castellanos para celebrar bodas y duelos, e incluso para residir; Enrique IV que concedió a la Villa el título de muy noble y muy leal, sería el primer rey que muere en la ciudad, en 1474.

capitalidad a otra ciudades: en el quinquenio que va desde 1601 a 1606, Felipe III trasladó la Corte a Valladolid; en el periodo correspondiente a la guerra de la independencia, la capital fue Cádiz; y durante parte de la guerra civil, Burgos fue capital del lado nacional y Valencia del lado republicano.

Pero, insistimos, al margen de estos casos aislados, Madrid ha sido y es la capital del Estado. Hoy, esta circunstancia tiene además rango constitucional; el artículo 5 de nuestra vigente Constitución, inspirándose en la de 1931, que establecía que *la capitalidad de la República se fija en Madrid*, dispone que *la capital del Estado es la villa de Madrid*; y ello con el añadido que supone que la reforma de este precepto, incluido en el Título Preliminar, sólo podrá hacerse por el procedimiento agravado del artículo 168 CE.

Más allá de la previsión constitucional, y a los efectos de la presente exposición, nos interesa destacar la disposición normativa contenida en el artículo 6 del EACM que, ampliando el contenido constitucional, consagra la condición capitalina de la Villa de Madrid, la convierte en sede de las instituciones generales del Estado, y prevé para ella, y como consecuencia de lo anterior, un régimen especial de capitalidad, cubierto por una garantía no constitucional pero sí estatutaria, que deberá ser regulado por Ley aprobada por las Cortes Generales, y cuyo contenido mínimo consistirá en la determinación de las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Ahora bien, no es el EACM el único texto normativo que reclama un régimen especial para Madrid derivado del hecho de que la Villa sea la capital de España; junto a él, no puede dejar de mencionarse el artículo 40 de la Ley de la Asamblea de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local³, ni el artículo 1.1 de la Ley 22/2006, de capitalidad y de régimen especial de Madrid⁴.

Tampoco se puede olvidar, ni la previsión de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que se refiere al régimen especial de la ciudad de Madrid, ni las resoluciones aprobadas en este sentido por las Cortes Generales⁵, ni el ya derogado Decreto de 11 de julio de 1963⁶, aunque sólo sea para poner de manifiesto, como vere-

³ Artículo 40 Ley 3/2003. *La Villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y de la Comunidad de Madrid gozará de un régimen especial regulado por Ley votada en Cortes que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de sus respectivas competencias.*

⁴ Artículo 1.1 Ley 22/2006. *La presente Ley regula el régimen especial de la Villa de Madrid así como las peculiaridades del mismo en cuanto capital del Estado y sede de las instituciones generales, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad de Madrid.*

⁵ Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados sobre las grandes ciudades, por la que se insta a dar cumplimiento a la previsión del artículo 6 EACM, BOCG de 18 de marzo de 2003. Y Dictamen de la Comisión de Entidades Locales del Senado en relación con el informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana de 24 de marzo de 2003, por el que se valora positivamente que la normativa sobre las grandes ciudades incluya un tratamiento específico para los municipios de Madrid y Barcelona.

⁶ Decreto que, estableciendo un régimen municipal especial, regulaba los órganos de gobierno y administración de la villa de Madrid y la Hacienda de la ciudad.

mos más adelante, la confusión existente entre el régimen especial de Madrid que trae causa de la capitalidad, y el régimen especial fundado en su condición de ciudad de gran población; confusión, que como también veremos, queda patente en la reciente Ley de Capitalidad.

No obstante, antes de analizar estas cuestiones, y una vez ha quedado fijado el marco normativo español, es necesario concretar el contenido jurídico específico que cabe asociar al concepto de capitalidad. Como apuntábamos al comienzo, la capitalidad se define por referencia al ejercicio de la soberanía.

Esta consideración de la capitalidad como elemento de ordenación y racionalización del quehacer político no es nueva; recordaba GARCÍA PELAYO⁷ que *pertenece al pensamiento mítico la creencia de que sólo en el centro está el origen, la causa y el tronco de la ordenación espacial; sólo la virtud del centro conforma y ordena el espacio, sólo ella convierte el caos en orden*. En este sentido, la capitalidad hace referencia al lugar desde donde se ejerce la soberanía, permitiendo identificar físicamente el punto desde el que se va a gobernar un territorio determinado⁸. La capitalidad es en definitiva punto central convertido por ello en cabeza política visible del Estado y en expresión orgánica de la indisoluble unidad de la nación. Y todo ello sin perjuicio de que sean posibles fórmulas diversas de descentralización no sólo administrativa sino también política, que no empecen la relevancia de la capital en el conjunto de la ordenación y del funcionamiento del Estado⁹.

En términos históricos, el ejemplo más característico de capitalidad es el de la ciudad de Roma concebida como *caput mundi*; la ciudad eterna era la *civitas* por excelencia desde la que se ordenaba el espacio político y a partir de la que se entendía el resto del territorio del imperio. Desde Roma, la idea de la capitalidad se proyecta, ya en la época medieval, bajo la forma de las ciudades-capital, que a su vez surgen como instrumentos de afirmación de las unidades políticas territoriales que como anticipo del Estado moderno comenzaban a afianzarse tanto frente a los poderes localistas feudales como frente a las instituciones universales, el Papado y el Imperio.

Una vez el Estado se consolida, en palabras de GARCÍA PELAYO, como aquel orden político que en coexistencia con otros del mismo género no reconoce un poder externo superior a sí mismo ni un poder interno capaz de limitarlo, aparece como necesidad inderogable el dotar de permanencia a la sede desde la que se ejercita el poder soberano, y ello en orden a localizar físicamente al Estado e identificarlo en el marco de las relaciones internas e internacionales. La capitalidad es desde entonces un principio esencial del Estado moderno y por ende también del Estado contemporáneo.

En un principio, y habida cuenta que la soberanía residía en el monarca, que no era sino el centro de todo poder, la capitalidad correspondía a aquella

⁷ GARCÍA PELAYO, *Mitos y Símbolos Políticos*, en obras completas, Tomo I, Edit. CEC, Madrid, 1991, pp. 972-974.

⁸ ARAGÓN REYES, M. El significado jurídico de la capitalidad, en la REDC, año 17, núm. 50, mayo-agosto, 1997, p. 128.

⁹ MOREL OCAÑA, La capitalidad de las entidades territoriales, en la obra de AAVV *Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*. Edit BOE e INAP. Madrid 2002, p. 923.

ciudad que era Corte del Reino. Sin embargo, más ampliamente, primero en Inglaterra, donde la soberanía fue siempre compartida entre la Corona y el Parlamento, así como en los EEUU, una vez se constata su independencia, y a partir de la Revolución Francesa, también en la Europa continental, la capital del Estado se configura como una categoría jurídica y política cuyo contenido fundamental, diría LUCAS VERDÚ¹⁰, consiste en la ubicación, en una ciudad concreta, de la sede de determinadas instituciones encargadas del ejercicio de la soberanía¹¹.

Siendo éste el contenido fundamental del concepto de capitalidad, su aparente sencillez se complica en un doble sentido: por un lado, la capitalidad es necesariamente algo más que sede física de ciertas instituciones, aunque sólo sea en términos honoríficos y de responsabilidad; por otro lado, no es fácil encontrar consenso doctrinal en la delimitación de qué instituciones son las que se vinculan con la idea de capitalidad.

Comenzamos analizando este último punto, cuya problemática se refleja tanto en la laxitud del artículo 5 CE, que nada dice al respecto, y del artículo 6 EACM, que se limita a hablar de instituciones generales, lo mismo que el artículo 1.1 de la Ley 22/2006; como en la escasez de estudios doctrinales al respecto, toda vez que la de la capitalidad ha sido tradicionalmente una cuestión poco atractiva para la doctrina científica, que apenas se ha ocupado de analizar esta realidad presente en todos los Estados, y por ello asumida como natural sin ulteriores reflexiones. Como excepciones pueden citarse dos obras monográficas: entre nosotros debe recordarse la obra de JORDANA DE POZAS, *Madrid, capital del Estado*, de 1954, y en el marco del derecho comparado, la de SIMONE DREUYFUS, *Les capitales et leur statut juridique*, de 1960. Más recientemente, son frecuentes los estudios comparativos que analizan la capitalidad como elemento incorporado a la condición de gran ciudad y de área metropolitana¹².

¹⁰ LUCAS VERDÚ, P. en Comentarios a la Constitución española de 1978, artículo 5, director Óscar Alzaga. Ed. Revista de Derecho Privado.

¹¹ En el Reino Unido tanto la Corona como el Parlamento se han ubicado siempre en la ciudad de Londres. La residencia oficial de la monarquía fue en un primer momento la Torre de Londres, después el Palacio de Westminster, y desde la Reina Victoria, el Palacio de Buckingham. El Parlamento, por su parte, siempre ha tenido su sede en el Palacio de Westminster.

En EEUU, tras una primera fase itinerante, se crea *ad hoc*, a finales del siglo XVIII, la ciudad de Washington D.C. como capital federal diferenciada en términos jurídicos y políticos de los diferentes Estados constitutivos de la Unión. Esta ciudad alberga, entre otros: al Poder Ejecutivo, cuya sede es La Casa Blanca, al Poder Legislativo, el Congreso, cuya sede está ubicada en el Capitolio (centro geográfico de la ciudad), y a la Corte Suprema de Justicia, que cuenta desde 1935 con un edificio propio (el Templo de la Justicia).

En Francia, París es desde la Revolución Francesa la sede de las principales instituciones. Históricamente es destacable la obsesión de los revolucionarios por lograr el traslado del monarca desde Versalles a París; lo consiguen en octubre de 1789, cuando el monarca se ve forzado a residir en el Palacio de las Tullerías. En la actualidad, tanto el Senado como la Asamblea Nacional tienen su sede en París, en el Palacio Luxemburgo y en el Palacio Borbón respectivamente; así como la Presidencia de la República, cuya sede se encuentra en el Palacio del Elíseo, y el Gobierno, con sede en el Hotel Matignon.

¹² Los más recientes son los que estudian la Ley 22/2006, de Capitalidad y régimen especial de Madrid, sobre la que volveremos seguidamente. *Vid.* Comentarios a la Ley 22/2006, coord. TRONCO-

En lo que a la concreta ubicación de las sedes institucionales se refiere, teoría y práctica se dividen. En la práctica, todos los órganos constitucionales y los de relevancia constitucional se encuentran en la capital de España, sin que de ello se derive discriminación alguna para los españoles que viven fuera de Madrid, según se deduce del ATC 236/1984. En concreto, tienen su sede en Madrid: la Jefatura del Estado, desde que la ciudad se convierte en capital en 1561; el Ejecutivo y todos los Ministerios¹³; las Cortes Generales, desde que las mismas se configuran según el modelo liberal decimonónico¹⁴; los órganos básicos del poder judicial (el Tribunal Supremo y el Consejo General del Poder Judicial¹⁵); el Tribunal Constitucional, desde su creación por LO 2/1979, de 3 de octubre, aunque su sede actual en la calle Domenico Scarlatti data de 1981¹⁶; la Fiscalía General del Estado¹⁷; el Defensor del Pueblo; el Consejo de Estado, que ubicado antes en los Reales Alcázares se encuentra en la actualidad y desde 1812 en el Palacio de los Consejos, en la Calle Mayor de Madrid; o el Tribunal de Cuentas.

Pero, esto no obstante, no puede olvidarse que esta solución no es la única posible. Para ARAGÓN REYES¹⁸, en la idea de capitalidad hay que distinguir entre un contenido mínimo y un contenido propio. El contenido mínimo de la capitalidad, sin el que la misma no puede identificarse, únicamente queda referido a la Jefatura del Estado, órgano supremo de la comunidad política, que en los términos del artículo 56.1 CE, es el símbolo de la unidad y permanencia del

SO REIGADA, A. Ed. Thomson Aranzadi. Estudios sobre la Ley de Capitalidad y régimen especial de Madrid, coord, PAREJO Alfonso, L. Ed. Bosch.

¹³ En líneas generales el centralismo institucional es la nota predominante en lo que a la Administración General del Estado se refiere. La única excepción la encontramos en el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones cuya sede se encuentra en Barcelona en cumplimiento del Real Decreto 1583/2006, de 22 de diciembre, con el que, según se señala en su Exposición de Motivos se pretende dar forma definitiva a una decisión que fue inicialmente articulada por el Real Decreto 2397/2004, de 30 de diciembre, el cual sin embargo fue anulado por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencias de 21 de noviembre de 2006 dictadas en los recursos contenciosos 51/2005 y 53/2005, por insuficiencia de la justificación de la medida de traslado y de la concreción del gasto derivado de la misma.

¹⁴ Las Cortes, tras el paréntesis gaditano, se trasladan a Madrid; primero, en su versión unicameral, su sede lo será la que hoy acoge al Senado; éste, a su vez, reside desde su creación en 1834 en el Palacio ubicado en la Plaza de la Marina Española; el Congreso de los Diputados, por su parte, desde que se diseñara el modelo bicameral, tiene su sede en la calle Floridablanca de Madrid.

¹⁵ El Tribunal Supremo, creado por la Constitución de 1812, tiene su sede en el antiguo convento de las Salesas desde 1878. El Consejo General del Poder Judicial, por su parte, cuenta en realidad con cuatro sedes; la principal y permanente se encuentra en la calle Marqués de la Ensenada de Madrid, ciudad donde un segundo edificio, sito en la calle Trafalgar, acoge el Servicio de Formación Continua de la Escuela Judicial, el Servicio de Inspección y la Oficina de Atención al Ciudadano. Las otras dos sedes del Consejo están fuera de Madrid: en Barcelona se encuentra la Escuela Judicial, y en la planta tercera del Palacio de la Audiencia Provincial de San Sebastián, se encuentra el Centro de Documentación Judicial.

¹⁶ Anteriormente y con carácter provisional el Tribunal Constitucional se reunió en el centro de Estudios Constitucionales.

¹⁷ También tienen su sede en Madrid la Fiscalía Anticorrupción, la de la Audiencia Nacional, la Fiscalía especial Antidroga, la del Tribunal Constitucional, la del Tribunal de Cuentas y la del Tribunal Supremo.

¹⁸ ARAGÓN REYES, M. Régimen jurídico de la capitalidad de Madrid, en la obra Estudios sobre la Ley de capitalidad y régimen especial de Madrid. Ed. Bosch, 2006.

Estado español, y representante del mismo en sus relaciones internacionales. En consecuencia, según ha señalado también PIÑAR MAÑAS¹⁹, Madrid es capital de España porque acoge establemente a la Corona.

Junto a este contenido mínimo, cabe también un contenido propio, amplio o lato, que quedaría referido a todas las instituciones básicas del Estado²⁰. Este contenido propio, según tesis de ARAGÓN REYES no es necesario, de forma que, dentro del respeto al contenido mínimo, el legislador podrá establecer soluciones alternativas²¹.

En un sentido parecido, ENTRENA CUESTA apuntaba que en el anteproyecto de Constitución, el artículo 5 disponía que podrían *establecerse por ley servicios centrales en otras localidades de España*, y que la supresión definitiva de este inciso debe interpretarse no como una prohibición de que tal traslado se haga, sino como un medio de evitar que se entendiera que por imperativo constitucional, tales servicios debían radicarse en Madrid necesariamente, salvo que la ley dispusiera lo contrario. Aún así a renglón seguido, matizaba su postura al señalar que la ubicación en Madrid de la sede de determinadas instituciones es consecuencia obligada de la capitalidad, sin perjuicio de lo cual no le parece aconsejable establecer, vía constitucional, una reserva legal para que se apliquen excepciones a la regla.

Más tajante es la postura de LUCAS VERDÚ, para quien, en todo caso, la capital debe ser siempre la sede de las instituciones básicas del Estado. Esta interpretación parece la más acertada, al menos en lo que a las Cortes Generales y al Ejecutivo se refiere, si se tiene en cuenta que el concepto de capitalidad aparece desde su origen vinculado al ejercicio de la soberanía; ejercicio que, si bien en el marco de las monarquías absolutas recaía exclusivamente en el monarca, en la actualidad, dicho ejercicio es propio del Parlamento, que en los términos del artículo 66.1 CE, representa al pueblo español, único titular de la soberanía nacional, de conformidad con el artículo 1.2 CE; y ello, sin olvidar, en el contexto de un régimen parlamentario como es el nuestro, el papel del Gobierno, concebido como expresión del Parlamento, por el que es investido y con cuya confianza debe contar para mantenerse durante toda la legislatura.

¹⁹ PIÑAR MAÑAS. El régimen de capitalidad del Estado, en VVAA, Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Estudios Económicos, 1983.

²⁰ Para identificar el concepto de institución básica, puede valer el que utiliza el Tribunal Constitucional en la STC 60/1986 para delimitar el ámbito de los Decretos Leyes en atención al artículo 86 CE, y según la cual son instituciones básicas del Estado las organizaciones públicas sancionadas por la Constitución y cuya regulación se hace por Ley.

²¹ Según este planteamiento, es el legislador ordinario quien en principio está facultado para modificar la sede de las Instituciones generales del estado, a partir de una reserva negativa que se deduce del 86.1 CE, que cierra la posibilidad de utilizar el Decreto Ley para regular materias que afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado.

Ahora bien, siguiendo la tesis de ARAGÓN REYES, siendo cierto que la Constitución no impide que instituciones básicas del Estado, distintas a la Jefatura del Estado, puedan tener su sede en lugar distinto de Madrid, esa opción no la podría adoptar por sí sola una ley ordinaria, ya que tendría que reformarse antes el artículo 6 EACM, con la circunstancia añadida de que al tener la Comunidad Autónoma el monopolio de la iniciativa de reforma estatutaria, estaría en sus manos, y no en las de las Cortes Generales o en las del Gobierno de la Nación, la posibilidad de llevar a cabo la modificación aludida.

Como señalábamos anteriormente, otra de las cuestiones relevantes que complican el estudio de la idea de capitalidad, es el hecho de que su contenido no se limita al hasta aquí analizado. Sin embargo, tradicionalmente no ha existido reconocimiento legal alguno que permita siquiera por aproximación, concretar ese contenido adicional. Históricamente lo único destacable son las compensaciones económicas para cubrir los gastos del municipio y las menciones honoríficas que se traducían en una prevalencia de los ediles madrileños respecto de los de otras ciudades²².

En la actualidad, ese contenido adicional se puede derivar del artículo 6 EACM, cuando dispone que la Ley de capitalidad *determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias*. Desde esta perspectiva, la capitalidad, concebida como condición o atributo definitorio de la ciudad que la ostenta, no queda reducida exclusivamente a ser la sede de ciertas instituciones fundamentales del Estado, sino que además comprende una serie de competencias, responsabilidades y contrapartidas específicas, y un conjunto de relaciones que traen causa de la capitalidad y que obligan a que, en aras del principio de unidad de la nación, se de una actuación coordinada de las Administraciones implicadas, y que en el caso español son: la estatal, por ser Madrid la capital del Estado, la autonómica, por ser Madrid capital de la Comunidad, y la local, por ser Madrid un municipio.

Todos estos contenidos propios del concepto de capitalidad han sido objeto de desarrollo por la Ley 22/2006, LCREM; sobre ella conviene hacer ahora algunas precisiones.

Cuando nos enfrentamos al análisis de la Ley 22/2006, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que la misma presenta una doble cara, que por más que se refiera a cuestiones próximas y relacionadas, deben ser convenientemente diferenciadas.

Madrid es una ciudad cualificada por cuatro hechos diferenciales: forma parte de un área metropolitana²³, es capital de su Comunidad Autónoma, es una ciudad de gran población y, sobre todo, es la capital de España. La Ley 22/2006, en concreto, pretende dar cobertura legislativa a estos dos últimos hechos diferenciales, distintos entre sí, aunque ineludiblemente conectados, y lo hace con un alcance dispar. En efecto, no obstante el título de la ley, lo cierto es que la misma no hace más que regular el régimen especial de Madrid en atención a su condición de gran ciudad, aunque lo haga teniendo en cuenta que Madrid es además la capital de España; y ello a pesar de que del artículo 6 EACM se deriva única, pero imperativamente, la necesidad de establecer un régimen de capitalidad para Madrid.

²² Tales previsiones aparecen contenidas en el Decreto de 4 de mayo de 1814, en el Real Decreto de 14 de abril de 1852, en el Real Decreto de 4 de abril de 1854, o en la Ley de Capitalidad de 16 de septiembre de 1932; *vid.* ARANDA ÁLVAREZ, E. Comentarios a la Ley 22/2006, coord. TRONCOSO REIGADA, A. Ed. Thomson Aranzadi.

²³ Definida en los términos del artículo 43.2 de la Ley 7/85, reguladora de las bases del régimen local, como aquellas entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

Esto no obstante, la mayor parte de la Ley 22/2006, encontrando su fundamento en la autonomía municipal del artículo 140 CE, se ocupa de establecer el régimen jurídico del gobierno y administración del municipio de Madrid en su consideración de gran ciudad. Desde esta perspectiva, como apuntara PAREJO ALFONSO, no hay novedad radical alguna en el tratamiento legal de Madrid, al poder inscribirse el nuevo texto legal en la evolución del régimen especial municipal ²⁴ que se inaugura en 1963, y que la Ley 7/1985 insta a actualizar. Este régimen, insistimos, ha de considerarse en tanto que régimen especial municipal, sustitutivo del contenido en el Decreto de 11 de julio de 1963 —que aprueba el Texto Articulado de la Ley especial de Madrid—, y conectado con la Ley 57/2003, de modernización del Gobierno Local, pero ajeno a las previsiones de artículo 6 EACM y a la consideración de Madrid como capital de la nación.

En consecuencia, a los efectos de la presente exposición no nos interesa el estudio del citado régimen especial municipal, sino el régimen de capitalidad con el que necesariamente deberá contar la villa de Madrid, y que sin embargo no ha sido objeto de regulación hasta la Ley 22/2006; en ella, además, encontramos una regulación sólo parcial de la capitalidad, cuyo contenido exacto y alcance, siguen quedando, en gran medida, indeterminados.

Así, la nueva Ley no precisa nada acerca de las instituciones cuyas sedes deberán estar en Madrid; tampoco se ocupa del protocolo y honores de la ciudad ni de sus representantes²⁵; y no prevé compensación económica alguna, ni se ocupa de establecer el régimen financiero especial que para Madrid prevé expresamente el artículo 160 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, y que, aunque con una finalidad más amplia, debería cubrir el coste directo e indirecto que el fenómeno de la capitalidad genera para la Hacienda Municipal de Madrid.

Por el contrario, según su artículo 3.1 in fine, la Ley 22/2006 regula la articulación de las relaciones entre las Instituciones estatal, autonómica y local en el ámbito territorial de la ciudad de Madrid, en aquellos aspectos vinculados con la capitalidad.

Además, establece las materias que se constituyen en el objeto característico de la capitalidad, y que reclaman una actuación conjunta y ordenada de las tres Administraciones Públicas implicadas; tales materias son las enunciadas en el artículo 4 de la Ley 22/2006: *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*

²⁴ Una completo estudio de la evolución de este régimen puede encontrarse en la obra de FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. Evolución histórica del régimen especial de Madrid. Ed Colex, Madrid, 2006.

²⁵ Téngase en cuenta el Real Decreto 1099/1983, de 4 de agosto, de Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, cuyo artículo 10, para los actos celebrados en la villa de Madrid en su condición de capital del Estado, incluye al Alcalde de Madrid dentro del orden de precedencias del Estado.

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; y cualquier otra materia que pudiera afectar relevantemente a las tres Administraciones, a juicio de las mismas, como consecuencia de la capitalidad de Madrid.

Y por último, en lo que al régimen de capitalidad se refiere, la Ley 22/2006 prevé la creación de la Comisión Interadministrativa de Capitalidad, que formada por igual número de miembros de las tres administraciones, presidida por el Estado, y regulada a partir de los artículos 5 y 6 de la Ley 22/2006, es un órgano de cooperación para la mejor articulación del régimen de capitalidad. De esta forma, frente a las potestades de coordinación que el artículo 22.2 a) de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, reserva al Delegado del Gobierno, la nueva ley va a primar la cooperación²⁶ administrativa, dentro del respeto a las competencias de cada Administración Pública, y a la autonomía en el desarrollo de las propias políticas públicas.

II. DERECHO COMPARADO AUTONÓMICO

En su condición de capital del Estado, la Villa de Madrid es difícilmente comparable con el resto de las ciudades españolas; no en vano, la capitalidad, por su propia significación es un concepto único, que cualifica sólo a una ciudad por Estado.

Esto no obstante, dentro de nuestro Estado Autonómico, la noción de capitalidad se hace presente como fenómeno plural en diversos niveles; en este sentido es posible hablar de capitales autonómicas, provinciales, y desde el punto de vista de la organización judicial, de capitales de partido²⁷. En todos estos supuestos, es posible aplicar, *mutatis mutandi*, las características generales que a lo largo de la presente exposición se han definido como propias de la capitalidad. El caso más significativo es el de las capitales de las distintas Comunidades Autónomas, habida cuenta la relevancia política e institucional que éstas tienen en el conjunto de un Estado tan fuertemente descentralizado como es el nuestro. No obstan-

²⁶ Los conceptos de cooperación y coordinación, manifestaciones concretas del principio de colaboración, han sido definidos por el Tribunal Constitucional, en jurisprudencia reiterada destinada a definir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, SSTC 13/1992, 40/1998, 204/2002, 194/2004 y 13/2007. La coordinación, en primer término, se vincula, según el TC a la idea de imposición, y comporta un poder general por el que la Administración coordinadora puede supervisar a la administración coordinada, formular requerimientos e impartir directrices puntuales, ello sin anular la voluntad de la administración coordinada y en consecuencia, obligándola sólo en relación a los fines y no a las formas y los medios. La cooperación, en cambio, presupone una situación de paridad y tiene como objetivo primordial la consecución de un objetivo común.

²⁷ De acuerdo con el artículo 35.6 de la LO 6/1985, del Poder Judicial, serán las Comunidades Autónomas, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, las que determinan por Ley la capitalidad de los partidos judiciales. Los distintos Estatutos de Autonomía recogen también esta competencia, a la que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, LO 6/2006, añade la que es propia de la Generalitat, a los efectos de fijar la capitalidad provincial y local.

te, el análisis de la figura de la capitalidad autonómica enlaza mejor con el propio del artículo 5 EACM, al cual nos remitimos.

Desde otro punto de vista, la singularidad que define a la Villa de Madrid, si bien mantiene toda su virtualidad en tanto en cuanto que la misma es la capital de España, se ve matizada, sin embargo, en determinados aspectos relativos al gobierno y la administración locales, respecto de los cuales, y en el marco del proceso abierto de modernización del gobierno local²⁸, se han ido desarrollando en España, en orden a potenciar la autonomía local constitucionalmente garantizada²⁹.

En este sentido, Madrid se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Título X de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local³⁰, y ello aun cuando, tras la entrada en vigor de la Ley 22/2006, esta normativa sea de aplicación supletoria. Hemos de insistir sin embargo, en el hecho de que las cuestiones relativas al gobierno de las Entidades Locales, escapan a todo estudio que se haga sobre la capitalidad.

Sin dejar de tener presente esta última apreciación, no puede cerrarse el capítulo relativo al derecho autonómico comparado, sin mencionar el caso de la ciudad de Barcelona³¹, aunque sólo sea porque la primera normativa espe-

²⁸ El punto de partida lo marca la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, ratificada por España tres años después, seguida por la elaboración, a iniciativa de la Federación Española de Municipios y Provincias, del llamado Pacto Local, un Proyecto de Estado, entre EELL, CCAA y Estado, que tenía como finalidad potenciar y fortalecer el papel de las EELL en la Organización territorial del Estado. El Pacto Local dio lugar a importantes reformas legislativas, pero con todo, la opinión generalizada, siguiendo a GONZÁLEZ PUEYO, J. es que con el mismo se ha perdido la ocasión de dar cumplimiento a los postulados constitucionales y a los de la Carta Europea de Autonomía Local. Hoy no son pocas las voces, GARCÍA DE ENTERRÍA, RODRÍGUEZ ARANA, MORELL OCAÑA o PAREJO ALFONSO, que defienden la realización de una 2.ª descentralización, para compensar el hecho de que el proceso de descentralización haya sido sólo favorable a las CCAA.

²⁹ La autonomía local ha sido definida, por el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, y en el mismo sentido por el artículo 2 de la Ley 7/85, como el derecho de la entidad local a intervenir en la gestión de sus asuntos propios, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Para nuestro Tribunal Constitucional, en jurisprudencia reiterada, SSTC 214/1989, 104/2000, 159/2001, 204/2002, 51/2004 ó 252/2005, la autonomía local se presenta como una garantía institucional del núcleo de autogobierno, y comporta el derecho de la comunidad local de participar mediante órganos propios en la administración y gobierno de lo que le atañe directamente; para ello, todo municipio cuenta con un sistema representativo propio, con una facultad de indirrizo político, con una garantía de no injerencia de otros poderes superiores, con el reconocimiento de la potestad reglamentaria, y en los términos del artículo 142 CE, con los medios suficientes para la consecución de sus fines.

³⁰ Esta Ley establece un régimen especial para los municipios de gran población, cuya característica fundamental es que introduce un principio de división de poderes hasta entonces desconocido en el seno del gobierno local, por el que, mientras que el Pleno de la Corporación concentra el conjunto de potestades normativas de la Entidad Local –potestades reglamentarias, toda vez que no tienen las Corporaciones Locales potestad legislativa, SSTC 233/1999 y 106/2000– la Junta de Gobierno quedará encargada de su ejecución. Además, completa y complica el cuadro administrativo municipal, regulando la figura de los distritos como órganos de gestión desconcentrada, creando una Asesoría Jurídica, y diferenciando, en forma análoga a como lo hace la LOFAGE, entre órganos superiores y directivos de la administración municipal.

³¹ Un análisis comparativo de este régimen especial se encuentra en la obra Comentarios a la Ley 22/2006, coord. TRONCOSO REIGADA, A. Ed. Thomson Aranzadi.

cífica y propia de Madrid, distinta al régimen local general, la Ley especial para el Ensanche de Poblaciones, de 1892, fue aplicable tanto a Madrid como a Barcelona. Desde entonces, y hasta llegar a la normativa hoy vigente, la percepción acerca de la necesidad de dar un tratamiento diferenciado al régimen local de estas dos ciudades ha sido una constante que finalmente vio la luz durante la dictadura franquista; para Madrid, ya lo hemos dicho, se aprueba el Decreto 1674/1963; para Barcelona, el régimen especial llega tres años antes, con el Decreto 1166/1960.

En la actualidad, derogado este Decreto, el régimen especial barcelonés destaca por presentar un carácter bifronte en tanto en cuanto que, conocido bajo el nombre de Carta Municipal de Barcelona, es el resultado de la unión de dos leyes: una estatal, la Ley 1/2006, del Régimen Especial del Municipio de Barcelona, y otra autonómica, la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona.

Ninguna de ellas es una ley que se ocupe de Barcelona en tanto que capital autonómica, y en cambio vienen a reforzar la autonomía local de la ciudad, incrementando sus competencias en materia de titularidad estatal y autonómica, así como a actualizar el modelo orgánico municipal, ahondando en las reformas que para las grandes ciudades en general, introdujera la Ley 57/2003. En este sentido, el régimen especial de Barcelona converge con el de Madrid, si bien con la diferencia fundamental que supone que aquél, aunque sea de forma precaria, sí establece un régimen de financiación propio, previsto para Barcelona en el artículo 161 del Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

III. DERECHO COMPARADO

Por razones obvias, en materia de capitalidad, donde pueden encontrarse mayores posibilidades comparativas es en el marco del derecho comparado extranjero.

Como regla general, puede establecerse una relación directa entre capitalidad y población, de forma que suelen ser capital del Estado las ciudades más pobladas, así como aquéllas en las que el dinamismo económico y financiero es mayor. Esta regla, sin embargo, es frecuentemente excepcionada y así, por un lado, capitales como Washington D.C., Ottawa o Brasilia, están menos pobladas que otras ciudades estadounidenses, canadienses y brasileñas, respectivamente. Por otro lado, la identificación de la capital como centro financiero del país, tampoco puede ser absoluta, y en cambio, no puede dejar de destacarse la importancia de ciudades como Nueva York, Milán, Zurich, Sydney, Hong Kong, Frankfurt o Johannesburgo, y en el caso de España, Barcelona, Bilbao o Valencia, que, con una importancia económica menor que la de Madrid, cuentan con sus propias Bolsas de Valores.

Desde el punto de vista del régimen jurídico, Madrid es, junto con Berlín y Praga (el Estatuto de esta capital ha sido aprobado por Ley 131/2000), la única capital europea que dispone de una ley que regule en cuanto tal el régi-

men de capitalidad³². Esto no obstante, tanto en el continente europeo como fuera de él, la capital de los distintos Estados suele presentar siempre alguna nota distintiva, aunque sólo sea como punto de partida para la implantación de un régimen local o administrativo diferenciado.

El caso de los Estados Federales es especialmente significativo. En ellos, la capital suele constituirse en distrito federal, autónomo e independiente de los Estados, en la creencia de que así se garantiza mejor la independencia de los poderes Federales respecto de los Estatales, y ello sin perjuicio de que estas capitales, en tanto que ciudades, mantienen su condición de municipios, y son regidas por el correspondiente Gobierno local. Es el caso de Washington D.C., de Méjico D.F., de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de Moscú, que comparte con San Petersburgo la condición de ciudad autónoma, y está regida por un Estatuto específico que deberá respetar la Ley 184 de 6 de octubre de 1999, sobre los grandes principios de organización de los órganos legislativos y ejecutivos de los sujetos de la Federación Rusa, o de Berlín, que sin formar parte de ningún Land, es por sí sola una ciudad-estado, lo mismo que Hamburgo y Bremen.

En concreto, hemos de destacar la peculiaridad de Alemania, donde la capitalidad viene determinada por las circunstancias históricas; dividida la nación en dos mitades tras las Segunda Guerra Mundial, tras la caída del Muro en 1989, y como consecuencia de la reunificación, se planteó el problema relativo a la fijación de la capitalidad. El Acuerdo de Unificación, de 31 de agosto de 1990, la fijó en Berlín, pero dejó abierta la determinación de la sede del Gobierno y del Parlamento. Posteriormente, la Ley Bonn-Berlín, de 20 de junio de 1991, determinó que tanto el Parlamento como el Gobierno tuvieran su sede en la ciudad Berlinesa, manteniendo en Bonn, a modo de compensación, la sede de seis Ministerios del Gobierno Federal.

Berlín es en definitiva la capital del Estado, y en cuanto tal cuenta con un régimen específico, establecido por el Acuerdo del Gobierno Federal con la Ciudad de Berlín, de 25 de agosto de 1992. En él, en concreto se prevé la participación de Berlín en asuntos del *Bund* en materias que afectan a la Capitalidad, y además se establece un especial deber de consulta antes de que una iniciativa legislativa llegue a incidir en alguno de sus ámbitos de colaboración.

Como excepciones al modelo general de los Estados federales, sin embargo, ha de citarse el caso de Suiza y Canadá, cuyas capitales no se constituyen en distrito federal, sino que se integran en una región autónoma, y el de Australia, cuya capital, Canberra (sede por ello de las instituciones del país, incluido el Gobernador General), no es distrito federal, sino que se integra en una entidad más amplia que tienen la consideración de distrito federal, distinto a los Estados que componen la Commonwealth australiana; en efecto, Canberra forma parte del *Australian Capital Territory*, un enclave situado en el Estado de Nueva Gales del Sur, y concebido como distrito federal; desde la *Self*

³² Vid. la obra *La Organización Territorial de los Estados Europeos* en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, septiembre 2006.

Government Act de 1988, este territorio goza de un Gobierno autónomo, para la gestión de sus propios intereses, cuya sede, por supuesto, está en la ciudad de Canberra, y que convive con la *National Capital Authority*, que creada por la *Australian Capital Territory Act de 1988*, y nombrada por el Gobierno federal, representa el interés de la Commonwealth de Australia en el desarrollo de Canberra y de su Territorio en atención a su importancia y significación nacionales.

Para cerrar el presenta análisis, destacamos dos ejemplos de países con menor grado de descentralización. Francia, donde el régimen que se aplica a la ciudad de París, y que, regulado por Ley de 31 de diciembre de 1982, es también propio de otras dos grandes ciudades: Marsella y Lyon, y se limita a implantar un modelo de Administración Local desconcentrada mediante los Consejos y Alcaldes de Arrondissement³³; y el Reino Unido, donde la ciudad de Londres cuenta en la actualidad con un régimen local específico contenido en la *Greater London Authority Act* de 1999, por el que se reconoce al *Great London* un cierto nivel de autonomía para la gestión de sus propios intereses.

IV. JURISPRUDENCIA

La materia subyacente al artículo hasta aquí analizado, apenas ha generado problemas constitucionales que hayan obligado a pronunciarse al Tribunal Constitucional. A modo de recapitulación, los pronunciamientos del Alto Tribunal al respecto, son los siguientes:

- El ATC 236/1984, que aunque referido a la constitucionalidad de que la sede del propio Tribunal Constitucional se encuentre en Madrid, por extensión, permite afirmar la constitucionalidad de esta medida en relación con el conjunto de las Instituciones básicas del Estado.
- La STC 60/1986, que pronunciada en relación con la concreción de los límites de los Decretos Leyes, da una definición de Institución básica del Estado que puede utilizarse a los efectos de la concreción del contenido del concepto de capitalidad.

³³ CARVAJAL IRANZO, I. Organización territorial en Francia, en la obra *La Organización Territorial de los Estados Europeos* en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, septiembre 2006.