

La Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RÉGIMEN DE CAPITALIDAD.—III. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.—IV. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.—V. RÉGIMEN JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO.

I. INTRODUCCIÓN

España tiene una diversidad muy notable en cuanto a la geometría de sus municipios, si bien con un claro predominio de los de poca población. En efecto, de todos ellos, 7.808 tienen menos de 20.000 habitantes; 115 tienen más de 50.000; 55 tienen más de 100.000, y solo 23 tienen más de 200.000 habitantes. Así pues, puede advertirse que la regulación legal ha de ofrecer matices flexibles que permitan adecuar las normas aplicables al tipo de tamaño poblacional de los mismos, lo cual, si bien en algunos casos se hace, es uno de los retos de la anunciada reforma del régimen local que ha hecho el Gobierno, constituyendo al efecto una comisión de estudios en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas.

Dentro del último grupo, hay dos que ofrecen unas singularidades muy especiales, como son Madrid y Barcelona. En la anterior legislatura de las Cortes Generales se aprobó al final de la misma la calificada como Ley de grandes ciudades, que pretendía introducir determinadas reglas políticas, de organización y de gestión que permitiesen dar respuesta a las necesidades de este tipo de municipios. Sin perjuicio de que desde la pretensión inicial al resultado final publicado en el *Boletín Oficial del Estado* se observase un notable descenso del nivel exigible para este grupo de entidades locales, lo cierto es que la singularidad de las dos ciudades mencionadas seguía requiriendo un tratamiento normativo específico.

★ Abogado del Estado.

La ciudad de Barcelona lo obtuvo mediante la aprobación de su Carta Local mediante Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen especial del municipio de Barcelona, de modo que continuaba pendiente la regulación del régimen especial de la ciudad de Madrid. Para dar cumplimiento a ello, se remitió al Congreso el proyecto de Ley de Capitalidad y régimen especial de Madrid, que fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* (27 de enero, Serie A, núm. 7), a la cual apenas se presentaron 27 enmiendas en la Cámara Baja, muestra de que el texto (no muy innovador ni audaz respecto al régimen general de las grandes ciudades) había sido elaborado con bastante consenso y equilibrios entre las tres entidades públicas concurrentes.

Del texto llama la atención el escaso respeto a lo vigente en la Ley del Gobierno en la que se ordena que los proyectos de ley sean acompañados de todos los antecedentes necesarios. En efecto, en el presente caso, tan sólo figura anexa una muy breve memoria justificativa, y una escuálida memoria económica (que se limita a afirmar que no tendrá ninguna repercusión económica para la Administración del Estado) y una nota o informe sobre el impacto por razón de género, afirmándose que no tendrá consecuencias en esta materia. Ningún documento más a pesar del procedimiento de elaboración largo en el que han participado también la administración autonómica y la local. Llama particularmente la atención el hecho de que a pesar de las implicaciones administrativas muy notables de lo que regula, no se considerase pertinente por el Gobierno solicitar Informe al Consejo de Estado lo cual habría sido de un interés más que evidente.

La Constitución de 1978 hace una mención explícita de Madrid como capital del Estado (art. 5). Este hecho de carácter institucional ya justificaría por sí solo un tratamiento normativo específico, dado lo que aquello supone. Además está el hecho de que es, con gran diferencia, la ciudad más poblada de España, con más de tres millones de habitantes empadronados en ella, a los que habría que añadir dos docenas de miles que, censados en otras localidades de la Comunidad, trabajan en la capital o simplemente transitan por ella.

Estas circunstancias ya dieron lugar a que en el pasado, hace más de cuarenta años, se dictara una normativa que atendiese a las singularidades de Madrid y que ha mantenido su vigencia hasta la actualidad. En efecto, el Decreto 1674/1963, de 11 de julio, aprobaba el texto articulado de la Ley especial para el municipio de Madrid y que fue parcialmente modificado en virtud del Decreto 2482/1970, de 22 de agosto.

El crecimiento evidente de Madrid en estas décadas, su potencialidad y la complejidad de sus retos como ciudad del siglo XXI demandaban una nueva legislación acorde con los tiempos y las necesidades actuales y futuras.

Incluso, desde la instauración de la democracia dos leyes aprobadas por las Cortes Generales ya contenían previsión expresa de esta normativa que se ha hecho esperar. En primer lugar, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en cuyo artículo 6 se establece 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.» La segunda norma es la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la cual la Disposición Adicional sexta establece que «El régimen especial del municipio de Madrid, contenido en el Texto Articulado aprobado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente, hasta tanto se dicte la Ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley. En particular, quedan expresamente derogados los artículos 2, apartado c); 4, párrafo 2, inciso final; 11, 12, 13 y 39, párrafo 2, de la mencionada Ley especial, así como todos aquellos que configuren un sistema de relaciones inter-administrativas distinto al previsto en esta Ley...»

Pero no sólo ha sido el Parlamento nacional el que había aprobado leyes con una mención especial a la necesidad de una regulación específica del municipio capitalino, sino que también la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid recogió una previsión de éste en su Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local, cuyo artículo 40 dispone que «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». Asimismo, también ha de tenerse en cuenta la Disposición Adicional cuarta de esta Ley autonómica, donde se establece que «Las especialidades que la presente Ley establece sobre la normativa estatal de Régimen Local no serán de aplicación a aquellos municipios que pudieran ser dotados por el Estado de una regulación básica específica.»

Además de lo expuesto, debe destacarse que el proyecto de ley remitido al Congreso para su tramitación vino precedido de dos iniciativas de impulso parlamentario en ambas Cámaras de las Cortes. Así, en el Senado debe destacarse el Dictamen de la Comisión de las Entidades Locales en relación con el informe sobre las grandes ciudades y las Áreas de Influencia Urbana, en el que, respecto el tema que nos ocupa, se contiene la siguiente previsión: «Se valora de forma positiva que la normativa sobre grandes ciudades incluya un tratamiento específico a los municipios de Madrid y Barcelona». En el Congreso, poco antes, debe destacarse el debate en la sesión plenaria de 11 de marzo con ocasión de la proposición no de ley sobre las grandes ciudades, las ciudades y sus áreas de influencia urbana y que dio lugar a que esta Cámara instase al Gobierno para que, entre otras cosas, procediese a «desplegar la actividad necesaria para dar cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, sobre su régimen especial de capitalidad». Debe advertirse que la iniciativa originaria contenía la referencia al tratamiento singular de Madrid dentro del régimen de grandes ciudades (al igual que hacía el Senado), si bien la aceptación de una enmienda dio lugar a que se particularizara aún más la regulación del

régimen jurídico de la ciudad de Madrid no englobándolo dentro de lo que era la próxima regulación genérica de las grandes ciudades, solución final que era, sin duda, mucho más correcta y acertada, tal y como individualizadamente trata la Ley 22/2006 de 4 de julio.

Entrando ya al contenido de la misma, debe destacarse, sin perjuicio de la referencia a ella que hacen las dos leyes estatales mencionadas, el título legitimador o habilitación competencial del Estado para dictar esta ley es básicamente el artículo 149.1.18 sobre el «régimen jurídico de las Administraciones Públicas», sin perjuicio de la incidencia de otros títulos competenciales a la hora de abordar determinados temas, tal y como sucede con la invocación de los apartados 4, 6, 8, 20, 21, 24 y 29.

La Ley 22/2006 parte del reconocimiento, como no podía ser de otra manera (aunque nunca es ocioso) de la autonomía local de la ciudad de Madrid cuya gestión ha de desarrollarse de conformidad con el principio de lealtad institucional y en colaboración, cooperación y coordinación con la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma. Debe, por otra parte, precisarse que si bien el contenido es más amplio que el prescrito por el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, la ley no agota la totalidad del régimen jurídico de la ciudad de Madrid, sino que contiene tan sólo normas especiales que tendrán aplicación preferente respecto a las previstas con carácter general, pero dejando a salvo la restante legislación que pueden dictar tanto el Estado como la Comunidad Autónoma.

El contenido de la ley se sistematiza, además del título preliminar, en cuatro títulos referidos sucesivamente al régimen de capitalidad, el gobierno y Administración municipal, las competencias y, finalmente, el régimen jurídico y procedimiento, materias todas ellas que serán tratadas a continuación.

II. EL RÉGIMEN DE CAPITALIDAD

El Título I de la Ley 22/2006 se refiere a las especialidades derivadas de la condición de Madrid como capital del Estado, regulándose en él las singularidades en la articulación de las relaciones entre las instituciones presentes en este ámbito territorial: Ayuntamiento, Comunidad Autónoma y Estado, ordenándose que en lo no previsto en esta norma, las relaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la legislación básica sobre el gobierno y la administración local así como en la restante legislación estatal o autonómica de aplicación.

Para articular las relaciones administrativas de las tres entidades públicas territoriales concurrentes en las materias que posteriormente se señalarán, la ley procede a crear la Comisión Interadministrativa como órgano de cooperación para la mejor articulación del régimen de capitalidad previsto en esta Ley. En él participarán las tres Administraciones de forma equitativa, estando

formada por igual número de miembros de cada una las tres, aunque su presidencia se le asigna al Estado.

Nada más contiene el texto legal respecto de este órgano salvo para señalar que se regulará por su propio Reglamento para cuya aprobación se exige un quórum más que cualificado: la unanimidad, previendo que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley (veinte días según la Disposición Final segunda) se proceda a la constitución de la Comisión y el Estado, a través del Ministerio de Administraciones Públicas, habrá de convocar en dicho plazo a las demás Administraciones con objeto de proceder a la aprobación del Reglamento interno de la Comisión, según prevé la Disposición Adicional primera.

Por otra parte, debe destacarse que el régimen de capitalidad se extiende a una serie de materias, como son:

- a) Seguridad ciudadana siempre que esté directamente 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.
- b) La coordinación en la organización y celebración de actos oficiales de carácter estatal.
- c) 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 tenga dimensión estatal.
- d) Régimen protocolario de la Villa de Madrid y de sus representantes políticos.
- e) Cualesquiera otras materias que pudieran afectar de modo relevante a las tres administraciones, a juicio de las tres, como consecuencia de la capitalidad de Madrid.

III. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Durante mucho tiempo, el régimen local español se ha venido caracterizando por un uniformismo que se traducía en un régimen común organizativo con muy escasas singularidades. Este enfoque ha tenido consecuencias particularmente negativas en lo que se refiere a las grandes ciudades, las cuales desde hacía mucho tiempo han venido demandando un régimen jurídico que les permitiera dar respuesta a sus necesidades y retos propios.

Estas demandas tuvieron reflejo en nuestro ordenamiento a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local, aplicable a las grandes ciudades. Esta norma citada seguía la línea y profundizaba en lo que ya la Ley 11/1999, de 21 de abril, articuló (si bien para todos los municipios) al proceder a modificar la distribución de atribuciones entre los órganos necesarios de modo que se fortalecían las funciones gestoras y ejecutivas de los presidentes de las entidades locales a fin de pro-

curar una mayor eficacia y agilidad, mejorando, como si fuese un contrapeso, los mecanismos de control en manos del Pleno.

Éste es también el enfoque de la Ley de Capitalidad de Madrid que procede a profundizar en lo expuesto y lo recogido en las leyes citadas, articulando mecanismos organizativos y de régimen jurídico que constituyan instrumentos adecuados para una ciudad tan poblada y con tantos asuntos que resolver como es Madrid.

El modelo que sigue la Ley de Capitalidad es, pues, el contenido en la Ley de Bases de Régimen Local tras las dos reformas mencionadas procediendo tan sólo a introducir algunas singularidades y perfilar algunos aspectos.

Así, siguiendo las pautas iniciadas por las reformas de la LRBRL en 1999 y 2003, se procede a reforzar el esquema de tipo parlamentario del gobierno local, lo cual tiene reflejo en una más nítida separación entre el Pleno y el Ejecutivo Local, con el fortalecimiento de las funciones del ejecutivo y en el reconocimiento de la necesaria separación entre el gobierno y la Administración municipal. Asimismo, se amplía el ámbito de materias que pueden ser objeto de las potestades normativas y de autoorganización del municipio.

El Pleno se configura como un verdadero órgano de debate de las grandes cuestiones políticas que afectan al municipio y de adopción de las decisiones estratégicas más relevantes, suprimiendo sus funciones ejecutivas o administrativas que se concentran en su gran mayoría en los órganos de tal naturaleza, con la posibilidad de delegar funciones resolutorias en las Comisiones. Se prevé la posibilidad de existencia de un Presidente y un Vicepresidente del Pleno, siempre que el Alcalde promueva la designación de los mismos al inicio del mandato.

La figura del Alcalde se articula como el principal órgano de impulso y dirección de la política, el gobierno y la Administración municipal, ostentando junto a las funciones representativas aquellas atribuciones ejecutivas estrictamente necesarias para el desarrollo de tal función, siendo lo más reducidas posible.

La Junta de Gobierno (denominación empleada ya en la reforma de 2003 en lugar de la anterior denominación de Comisión de Gobierno) se configura como el máximo órgano colegiado de la función ejecutiva y de la gestión administrativa, asumiendo funciones de este tipo hasta ahora encomendadas a otros órganos.

También la Ley de Capitalidad procede a marcar una más clara diferenciación —ya impulsada en la reforma de 1999— entre los órganos superiores del Ayuntamiento y la Administración municipal que bajo la superior dirección del Alcalde, sirve con objetividad a los intereses generales de la ciudad de Madrid. En esta materia, interesa apuntar diversos extremos.

Se prevé, en primer lugar, la posibilidad de que existan órganos directivos, siempre que los cree la Junta de Gobierno en el marco de lo dispuesto por el Reglamento orgánico, estableciendo que su nombramiento se llevará a cabo atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia.

Por otra parte, se consagra en la Ley lo que es una realidad en la organización territorial de Madrid: la división de la ciudad por distritos, como divi-

siones territoriales dotadas de órganos de gestión desconcentrada, con objeto de impulsar la participación ciudadana en la gestión municipal, correspondiendo su presidencia a un concejal y teniendo estos órganos un carácter necesario u obligatorio.

Se contienen a propósito de la Intervención General y Tesorería normas reguladoras de estos órganos directivos, en línea con las previsiones de la actual Ley de Bases de Régimen Local, previéndose que su titular será nombrado y cesado por la Junta de Gobierno preferentemente (así se decía en el proyecto de ley) entre funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Sin embargo, en fase de enmiendas, se procedió a blindar la reserva de estos puestos de Intervención y Tesorería necesariamente para los funcionarios con habilitación nacional, sobre la base de la especialidad técnica y la garantía de independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones, sancionando el Tribunal Constitucional en varias sentencias la constitucionalidad de esta reserva (SSTC 214/1989, 25/1983, 235/2000 y 76/2003)

También se regula el Tribunal Económico Municipal de Madrid ya existente y cuya formación había sido introducida en la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Asimismo, en línea con la reforma mencionada, se procede a una regulación de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento, cuyo titular será nombrado y separado por la Junta de Gobierno entre funcionarios del Estado, de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales a los que se exija para su ingreso el título de licenciado en Derecho o bien nombrado entre funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

IV. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Se recoge primeramente la cláusula general de competencia «para promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y no estén expresamente atribuidos a otras Administraciones Públicas». Sobre esto, nos interesa hacer dos comentarios.

El primero referido a la alusión acertada del interés «general». Al respecto, debe destacarse que la Constitución atribuye a todas las entidades locales autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses», lo cual, sin entrar ahora en disquisiciones profundas, puede dar a entender que sin perjuicio de afirmar el carácter finalista de la autonomía, ésta se justifica por la existencia de unos intereses singulares. No obstante, nada más señala el constituyente, remitiéndose tanto al legislador estatal como al autonómico en lo que se refiere al ámbito específico de estas entidades. En todo caso, el problema fundamental es determinar si existen «respectivos intereses», en definitiva, si existen intereses locales específicos. Sobre ello, Vandelli señala que: «A results de la aplicación del criterio del interés, el ámbito de actividad reconocida a los municipios está inicialmente indeterminado. Ello permite notables márgenes

de flexibilidad y capacidad de adaptación a la evolución de las exigencias de la sociedad local... y exige al intérprete la delicada tarea de valorar si en los supuestos concretos el interés perseguido se configura o no como un interés municipal.»

Al respecto, el Tribunal Constitucional en su sentencia de 16 de noviembre de 1981 afirma que el concepto de «intereses respectivos» cumple «sobre todo con la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisas para gestionarlas. Es el legislador, sin embargo, el que dentro del marco de la Constitución determina libremente cuáles son esos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión».

No obstante, como con acierto ya señalaba García de Enterría, «no hay... la menor base para establecer una partición de esferas entre el Estado y los entes locales que pretendiese apoyarse sobre una supuesta diversidad natural de las respectivas materias...; las materias propias de una y otra esfera de gobierno son idénticas e intercambiables, como pertenecientes al mismo orden político y suscitadas por la misma naturaleza social del hombre». Por su parte, Fanlo Loras señala que «la cláusula del autogobierno no hace referencia a una categoría de asuntos de naturaleza supuestamente local, sino a los asuntos de la colectividad organizada».

En este sentido, puede hablarse de un único interés público, afirmando Parejo contundentemente que «no existe un interés o una serie de intereses que, por naturaleza sean inexcusablemente locales».

La segunda nota a destacar de esta atribución general de competencias es el reconocimiento en nuestro Derecho de algo muy importante en el ámbito local cual es el principio de subsidiariedad, al conferir al Ayuntamiento de Madrid la posibilidad de desarrollar actividades y servicios que afectando al interés general «no estén expresamente atribuidos expresamente a otras Administraciones Públicas».

Esta cláusula residual respecto a esas materias no asignadas a estas entidades engarza con los planteamientos más reivindicativos del municipalismo en orden a declarar la actuación preferente de las entidades locales y la posibilidad de asumir competencias no encomendadas de modo explícito a otras entidades públicas territoriales. No obstante, este principio de la subsidiariedad queda matizado cuando después se precisa que «en estos supuestos, el Ayuntamiento puede llevar a cabo actividades complementarias a las realizadas por esas Administraciones».

A continuación se recoge la tipología clásica de las competencias, refiriéndose a las propias o atribuidas por la Administración General del Estado en régimen de delegación o encomienda de gestión, o bien las que le trasfiera o delegue la Comunidad Autónoma, debiendo destacarse en cuanto a estas últimas que Madrid fue la primera Comunidad Autónoma que procedió a aprobar una legislación en la cual se venía a desarrollar *ad intra* el principio de descentralización al diseñar el marco general que regula e impulsa la denominada «segunda descentralización». A este respecto, han de destacarse las disposiciones contenidas en normas aprobadas por la Asamblea de la Comuni-

dad Autónoma, como la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local, en relación con los artículos 138 y siguientes de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad.

En todo caso, interesa destacar que las competencias delegadas y la encomienda de gestión tienen un campo amplio para su desarrollo, debiendo advertirse que, en cuanto a esta última forma de gestión, se requiere aceptación por el Pleno de la Corporación Local y habrá de formalizarse mediante convenio suscrito al efecto.

A continuación, la Ley procede a explicitar en algún caso y a asignar en otros competencias que estando en el ámbito de la Administración del Estado se atribuyen al Ayuntamiento de Madrid en una serie de materias en las que, por razón de la capitalidad de Madrid, la concurrencia de un gran número de órganos e instituciones de todo tipo, la propia singularidad de la ciudad como gran urbe requiere que normativamente queden bien definidos los mecanismos que permitan dar respuesta a las necesidades y los retos tanto de los ciudadanos como de los organismos públicos ubicados en la capital.

Las competencias a las que se refiere la Ley de Capitalidad se tratan, fundamentalmente, de las exigencias de movilidad y de seguridad en una gran ciudad, al igual que a la participación en las infraestructuras de la Administración General del Estado, o la desafectación de inmuebles de ésta.

Así, en primer lugar, en materia de seguridad pública, se atribuyen a Madrid una serie de competencias referidas a diversos extremos, como: protección de autoridades, edificios, instalaciones, dependencias, infraestructuras y equipamientos municipales, así como la colaboración con las Administraciones competentes en materia de seguridad; ejercicio de las competencias que en materia de policía administrativa y policía de seguridad le atribuye la normativa estatal, así como la denuncia en las materias de policía administrativa especial de competencia estatal (a este respecto, debe tenerse en cuenta la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo); ejercicio por la policía municipal de las competencias que en materia de policía judicial le atribuye la normativa estatal (LO 6/1985, de 1 de julio) y, finalmente, y, en colaboración con las Administraciones competentes, la prevención, mantenimiento y reestablecimiento de la seguridad ciudadana y tratar de garantizarla en lo referente a aquellos actos que ocasionen molestia social o daños sobre bienes y personas en la vía pública. Sobre esta última competencia, debe destacarse que a propósito del ejercicio del derecho de reunión, la Ley Orgánica 9/1999 procedió a modificar los artículos 9 y 10 de la Ley reguladora de este derecho constitucional para dar participación a los municipios afectados por el ejercicio de este derecho de manera que puedan expresar mediante informe no vinculante su opinión ante la autoridad gubernativa acerca del estado de los lugares donde pretende realizarse la manifestación y otras condiciones de seguridad, siendo evidente la incidencia notable de las condiciones del ejercicio de este derecho en numerosas manifestaciones que se celebran en la capital de España.

A propósito de la materia de seguridad, también ha de destacarse que la Ley de Capitalidad contempla la posibilidad de que en las sesiones de la Jun-

ta Local de Seguridad de Madrid puedan participar como vocales, de acuerdo con la Administración del Estado, los mandos de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como, en su caso, un Juez o Magistrado designado por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia y un Fiscal designado por el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia.

El segundo bloque de competencias asignadas al Ayuntamiento de Madrid, son las referidas a Seguridad Vial y son las más numerosas e importantes en la vida cotidiana de los madrileños y las personas que circulan o transitan por las vías públicas de esta ciudad.

Así, en primer lugar, deben destacarse las relativas a la ordenación local del tráfico, regulándose por el Ayuntamiento los diversos usos de las vías y espacios públicos urbanos de tránsito y circulación de personas, animales y vehículos, así como dicho tránsito y circulación con el objetivo de armonizar los distintos usos, incluidos el peatonal, el de circulación, el de estacionamiento, el deportivo y el lúdico y hacerlos compatibles de forma equilibrada con la garantía de la seguridad vial, la movilidad y fluidez del tráfico, la protección del medio ambiente y la protección de la integridad de los espacios públicos y privados.

De una manera especial, debe destacarse la atribución expresa al Ayuntamiento de la potestad normativa para regular los usos de las vías, la circulación, la seguridad vial, la movilidad y fluidez del tráfico y la protección del medio ambiente, pudiéndose acordar en el caso de molestias graves o reiteradas a éste la inmovilización cautelar del vehículo o ciclomotor e incluso la intervención del permiso o licencia de circulación.

En segundo lugar, se atribuyen al Ayuntamiento de Madrid la policía administrativa de la seguridad vial en toda clase de vías urbanas, incluyendo la ordenación, señalización y dirección de tráfico y el uso de las vías, la vigencia y protección del mobiliario urbano público y las señales de ordenación de la circulación e instrucción de atestados en caso de accidentes de circulación.

Un tercer bloque de competencias asignadas se refiere a las medidas cautelares que puede adoptar el Ayuntamiento cuando así lo demande la seguridad vial y la efectividad de la ordenación del uso de las vías y los espacios públicos, pudiéndose recoger en las ordenanzas, y respondiendo al principio de proporcionalidad, medidas sobre inmovilización de toda clase de vehículos en una serie de supuestos, la retirada y posterior depósito en dependencias habilitadas al efecto, la actividad de ofrecimiento en venta del propio vehículo o la realización de cualquier negocio jurídico no autorizado en vehículos estacionados en la vía pública, la práctica de las pruebas para determinar el grado de intoxicación alcohólica, por estupefacientes, psicotrópicos o estimulantes, la limitación de circulación de determinados vehículos, la suspensión de la misma y el cierre de vías públicas, habilitándose a los agentes de la autoridad para denunciar al titular del vehículo residente en Madrid si incumpliera la obligación de acreditar el documento que justifique el pago o la exención del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

En cuarto lugar, debe destacarse la norma sobre gestión del cobro de sanciones en materia de circulación, a cuyo efecto los órganos municipales competentes para imponer las sanciones de circulación pueden solicitar de otras Administraciones, de conformidad con el principio de colaboración interadministrativa y los oportunos convenios, la ejecución de las órdenes de embargo que hayan dictado.

En quinto lugar, se contienen normas a recoger en las Ordenanzas municipales sobre distintivos (y su exhibición) de los vehículos a propósito del aseguramiento de los mismos o del pago del impuesto de circulación.

Asimismo, y en sexto lugar, se regula la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda nombrar personal auxiliar para controlar la adecuada utilización de las paradas de estacionamiento y la denuncia de las infracciones, dando a tales denuncias el valor de elemento probatorio. También se contempla la eventual creación de un cuerpo de funcionarios con la misión de ordenar, señalar y dirigir el tráfico, posibilidad contenida en el artículo 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, añadido por la Disposición Adicional decimosexta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, pero sin que dichos funcionarios se integren en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en el ejercicio de sus funciones tendrán la consideración de agentes de autoridad subordinados a los miembros de la Policía Local del Ayuntamiento de Madrid.

Por último, y bajo la rúbrica de las competencias, se contiene una regla relativa a la tramitación de los procedimientos de recaudación, alterándose el orden a observar en el embargo de bienes del deudor, supuesto en el que inmediatamente después del dinero en efectivo o en cuentas abiertas en las entidades de depósito, se podrá proceder al embargo del vehículo del cual sea titular el responsable de la infracción objeto de la sanción, sin perjuicio de seguir después el orden establecido en las normas de recaudación correspondientes.

Otro de los bloques de competencias asignados al Ayuntamiento de Madrid tiene por objeto bienes inmuebles y se refieren a varios extremos.

Así, primeramente, se contempla la participación del Ayuntamiento en la gestión de infraestructuras, servicios y equipamientos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado que afecten directamente a la ciudad de Madrid, sin que esa participación (que se hará sin menoscabo de la participación en la gestión de la Comunidad de Madrid) impida que el Ayuntamiento ejerza sus competencias propias en materia de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, seguridad y policía local, protección civil y prevención y extinción de incendios, protección de la salubridad pública, movilidad y ordenación del tráfico de vehículos, medio ambiente y cualquier otra que corresponda también al Ayuntamiento.

La otra regla contenida en la Ley de Capitalidad se refiere a la desafectación de inmuebles de la Administración General del Estado de modo que cuando ésta se produzca, podrá procederse mediante convenio a su enajenación preferente al Ayuntamiento de la ciudad de Madrid o a sus entidades de Derecho público que tengan atribuidas competencias en materia de vivienda y,

en su caso, a la Comunidad de Madrid, siempre que vayan a ser destinados a usos rotacionales públicos, a la construcción de viviendas de protección oficial de titularidad pública o al uso como vivienda de titularidad pública para alquiler. En el convenio se establecerán las contraprestaciones que se deriven de la enajenación, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 145 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

V. RÉGIMEN JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO

El hecho de que Madrid sea, como capital del Estado y ciudad más poblada de España, el municipio donde se genera una mayor actividad administrativa, requiere que se dote al Ayuntamiento de mecanismos que busquen la rapidez, la agilidad y la eficacia en la gestión. A tal efecto, la Ley de Capitalidad contiene una serie de normas tendentes a conseguir los fines indicados.

Así, ante todo, hay que destacar las normas destinadas a agilizar el procedimiento de aprobación de las ordenanzas municipales, separando entre el trámite de elaboración y aprobación por parte de la Junta de Gobierno, que asimismo sustanciará el trámite de audiencia y la discusión en el Pleno municipal, eliminando la hasta entonces necesaria doble aprobación. En estas normas se definen los trámites principales del procedimiento para la aprobación de las normas municipales por el Pleno con el objetivo de agilizarlo respecto a la regulación actual. De modo particular, en el nuevo procedimiento (salvo para la aprobación del planeamiento urbanístico) se diferencia la tramitación del proyecto normativo por el ejecutivo municipal de la tramitación en el seno del Pleno. En la primera se lleva a cabo un trámite de audiencia de los interesados cuando el proyecto afecte a los derechos o intereses legítimos de los mismos y concluye con la remisión del mismo con su aprobación por la Junta de Gobierno. La tramitación del proyecto en el Pleno se inicia con la remisión del mismo y los antecedentes a la Comisión competente para que lo dicte y lo remita al Pleno para su aprobación en un acto único.

Por otra parte, la Ley de Capitalidad dedica un precepto completo a la regulación del procedimiento de aprobación del Presupuesto que si bien parte de las mismas premisas que lo que se acaba de señalar, requiere algunos matices por razón de su contenido, referidas a las alegaciones de los interesados legitimados, la necesaria remisión al Pleno antes del 1 de noviembre o las consecuencias de las enmiendas que supongan modificación de ingresos que requerirán para su tramitación la conformidad de la Junta de Gobierno o las enmiendas que afecten a los créditos para gastos que deberán presentarse compensando los incrementos o minoraciones de créditos en el seno de la Sección presupuestaria a la que se refieran.

También la Ley de Capitalidad contempla la posibilidad de que la práctica de las notificaciones de los actos, acuerdos y resoluciones adoptadas por los diversos órganos del Ayuntamiento puedan encomendarse a personal auxiliar municipal habilitado al efecto, teniendo las notificaciones practicadas por este

personal auxiliar municipal como efecto la constancia fehaciente de su recepción o rechazo por el interesado.

El texto legal contiene la posibilidad de que el Ayuntamiento de Madrid pueda dotarse de un Boletín propio con formato electrónico o informático, pudiendo realizarse los edictos a través de medios de estas tecnologías.

Por último, debe destacarse que bajo la rúbrica «Régimen jurídico y Procedimiento» se contienen normas sobre la posibilidad de imponer multas coercitivas, fin de la vía administrativa, remisión de acuerdos a la Administración General del Estado y las funciones de fe pública sin que estas reglas supongan novedades dignas de comentar respecto al régimen vigente hasta entonces.