

El régimen especial de Madrid: análisis del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.—1.1. Desde 1931 hasta la Constitución de 1978.—1.2. El artículo 5 de la Constitución de 1978.—1.3. Desde 1978 hasta la actualidad.—II. SOLUCIONES ADOPTADAS EN OTROS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO CULTURAL.—2.1. Francia.—2.2. Gran Bretaña.—2.3. Alemania.—2.4. Italia.—III. ANÁLISIS DE LA LEY PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—3.1. Naturaleza de la Ley.—3.2. Procedimiento de elaboración.—3.3. Contenido.—3.4. Posición de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español.—IV. LA «LEY DE GRANDES CIUDADES» Y LA «LEY DE CAPITALIDAD».

INTRODUCCIÓN

Hasta el momento actual, Madrid carece de una regulación adecuada que aborde el hecho de la capitalidad. Esta situación de falta de un régimen jurídico específico se debe, fundamentalmente, a dos razones: por un lado, a la ya apuntada por el profesor Rafael Entrena Cuesta¹ sobre que, pese al hecho incuestionable de la normal existencia en los diversos Estados de una ciudad a la que se atribuye su capitalidad, la legislación y la doctrina han mostrado la mayor indiferencia sobre el particular; así es difícil encontrar en el ámbito del Derecho comparado un precepto similar al artículo 5 de la Constitución Española de 1978 que establece que «*la capital del Estado es la villa de Madrid*». Sólo encontramos una solución semejante en el artículo 126 de la Constitución belga de 1831, en el artículo 172 de la Constitución de la URSS, de 7 de octubre de 1977, y en el mismo sentido se pronuncia, en la actualidad, el artículo 70.2 de la Constitución de la Fede-

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ Comentario al artículo 5 de la Constitución, en Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 86.

ración Rusa de 1993. Por otro lado, como advierte el citado autor, desde el punto de vista científico son muy escasos los estudios dedicados al tema ².

La segunda razón en la que se basa la dificultad de establecer un régimen jurídico específico se debe a la peculiar naturaleza de Madrid; así vemos, como señala Tomás Ramón Fernández Rodríguez ³, que Madrid era durante la elaboración de la Constitución —y lo sigue siendo— una palabra impregnada de múltiples significados y una realidad institucional extremadamente compleja que resulta de la inevitable combinación de todos ellos. Alude, en primer término, a una ciudad, a un municipio, que es precisamente el más grande en términos de superficie y el más poblado. Es también desde hace varios siglos la capital del Estado y, por lo tanto, la sede de las Instituciones generales de éste. Madrid designaba también un ente local de segundo nivel, una Provincia con mayúsculas, y también, claro está —continúa diciendo el citado autor—, una provincia con minúsculas, es decir, una división territorial del Estado para el cumplimiento de las funciones propias de éste con el consiguiente aparato que es propio de la Administración periférica estatal.

Como continúa diciendo Tomás Ramón Fernández Rodríguez ⁴, la palabra Madrid alude de forma inequívoca a un fenómeno metropolitano. Madrid era y es una «región urbana», un conglomerado de vasta amplitud, absoluta y relativa, que funciona indiscutiblemente como una unidad de vida, sin perjuicio de la individualidad indiscutible de los distintos núcleos que lo componen, estrechamente interdependientes en muchos casos y decididamente dependientes en todos los del núcleo central cuya fuerza irradia y se difunde por todo el espacio regional.

Según el citado autor, articular este conjunto y singular complejo institucional nunca fue una tarea sencilla y dio lugar siempre a no pocas excepciones a las reglas generales, como lo demuestra la siguiente evolución histórica.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En materia de régimen local, tradicionalmente la legislación española se ha caracterizado por establecer un régimen homogéneo para todos los

² Destacando entre ellos el trabajo del profesor Jordana de Pozas titulado «Madrid capital de Estado», recogido en el volumen *Estudios de Administración Local y General*, I, Madrid, 1961, pp. 623 a 645; la obra de Simone Dreyfus, *Les capitales et leur statut juridique*, París, 1960. La mayoría de los estudios sobre el régimen de capitalidad se incluyen en obras que se ocupan de las grandes ciudades en general entre las que destacan las siguientes: W. A. Robson, *Great Cities of the World*, Londres, 1954; W. B. Munro, *The government of european cities*, MacMillan, Nueva York, 1909; J. P. Anastassopoulos y otros, «La gestión des grandes metropoles. Étude comparée de douze agglomerations étrangères», *La Documentation Française*, París, 1978.

³ «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 6.

⁴ *Ibidem*.

municipios sin recoger las especialidades propias de los grandes centros metropolitanos. Durante mucho tiempo, Madrid se ha visto afectada por esta vocación histórica hacia el uniformismo en la organización local propia de nuestro ordenamiento jurídico, como lo demuestra el hecho de que durante el siglo XIX la ordenación territorial de Madrid se estructuró de la misma forma que el resto de los territorios nacionales, como se desprende del artículo 11 de la Constitución de 1812 al disponer que «*se hará una división más conveniente del territorio español por una Ley constitucional...*». Dicha división, obra de Javier de Burgos, se realizó mediante el Decreto LIX, de 22 de enero de 1822, que sancionó la división provincial propuesta. Posteriormente el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 ordenó España en cuarenta y nueve provincias, siendo una de ellas Madrid. Dicha distribución territorial, con la única excepción de la reforma operada mediante el Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1927, llegó hasta nuestros días. A pesar de ello, las peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas a las que alude el artículo 1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid han impulsado a la ciudad de Madrid a escapar de dicho uniformismo. Así, a partir del primer cuarto del siglo XX se observa una cierta tendencia hacia la especialidad por parte del ordenamiento jurídico español en relación con los problemas propios, no sólo de Madrid, sino también de otros grandes núcleos urbanos de nuestro país. Como señala Morell Ocaña⁵, frente al uniformismo propio del municipio nacido de la Revolución Francesa, la tendencia actual apunta hacia la diversidad en la configuración del régimen local. Dentro de dicho proceso de huida de la uniformidad hacia el establecimiento de un régimen jurídico específico podemos distinguir las siguientes etapas:

1.1. Desde 1931 hasta la Constitución de 1978

La tendencia a la especialidad a la que nos hemos referido anteriormente comienza a raíz del reconocimiento, por primera vez de forma expresa, de Madrid como capital, ya que, como recuerda J. L. Piñar Mañas⁶, hasta entonces, Madrid era capital de España no por una declaración expresa al respecto, sino por la decisión de Felipe II de trasladar allí la Corte, y no hay, desde entonces, ninguna disposición que establezca la capitalidad, hasta que la Constitución de la II República indica en su artículo 5 que «*la capitalidad de la República se fija en Madrid*». Como señala el citado autor, se trata de una declaración que no hace más que constatar lo que previa y consuetudinariamente era ya un hecho. Posteriormente, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 recogió la previsión de un régimen especial para la ciudad de Madrid como capital de la II República, al establecer en su artículo 4

⁵ Morell Ocaña, «Los principios de diversidad y supramunicipalidad en la configuración del régimen municipal contemporáneo», en *Problemas políticos de la vida local*, Madrid, 1962.

⁶ «El régimen de capitalidad del Estado», en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, director Eduardo García de Enterría, IEE, Madrid, 1983, p. 377.

que *«el (municipio) de la capital de la República tiene categoría propia, y su régimen y gobierno pueden ser objeto de Ley especial»*.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que inicialmente, el problema de Madrid se enfocó como un problema técnico urbanístico, como lo demuestra la Ley de 25 de noviembre de 1944, que fijó las bases de la ordenación urbana de Madrid, bases que se articularon en un Plan General de Ordenación Urbana dirigido a conseguir el desarrollo de un «Gran Madrid», que se completó con el desarrollo de un proceso sistemático de anexión de los municipios limítrofes a Madrid. Como señala Tomás Ramón Fernández Rodríguez⁷, a este nuevo Madrid, más grande en superficie y en población y más importante también desde el punto de vista económico, acabó por venirle estrecho el uniforme jurídico que, sin distinciones de ningún tipo, diseñó para todos los municipios españoles la Ley de Régimen Local de 1945-1950. Como destaca el citado autor, ya entonces, Madrid reclamaba un traje a medida cuya confección autorizó finalmente la Ley de 7 de noviembre de 1957, en cuyo marco se elaboró la Ley Especial para el Municipio de Barcelona, Texto Articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de marzo, y la Ley Especial del Municipio de Madrid, Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, cuyo texto continúa vigente en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, que dispone lo siguiente:

«El régimen especial del municipio de Madrid, contenido en el Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado 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 interadministrativas distinto al previsto en esta Ley.»

Finalmente, esta etapa concluye como empezó, con la proclamación expresa de Madrid como capital en un texto constitucional, en este caso es la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 la que recoge dicha declaración al establecer en su artículo 5 que *«la capital del Estado es la villa de Madrid»*.

El proceso de elaboración de dicho precepto, así como las propuestas que se plantearon durante el mismo dirigidas a recoger un régimen jurídico especial para Madrid, merecen un análisis más detallado.

⁷ «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», *op. cit.*, nota núm. 3 del presente trabajo.

1.2. El artículo 5 de la Constitución Española de 1978

El artículo 5 de la Constitución Española de 1978 supone una excepción en el ámbito del Derecho comparado, donde sólo encontramos un escaso número de pronunciamientos semejantes. El primero de ellos se recoge en la Constitución de Bélgica de 1831, que en su artículo 126 dispone que *«la ciudad de Bruselas es la capital de Bélgica y la sede del Gobierno»*; el segundo de ellos lo encontramos en la Constitución de la URSS, de 7 de octubre de 1977, que en su artículo 172 disponía que *«la capital de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es Moscú»*, y, por último, actualmente la Constitución de la Federación Rusa de 1993 en el artículo 70.2 establece que *«la capital de la Federación Rusa es la ciudad de Moscú. El estatus de la capital lo establece la Ley Federal»*. En nuestro constitucionalismo histórico, como ya hemos anunciado anteriormente, sólo contamos con el precedente de la Constitución de 1931, que en su artículo 5 disponía que *«la capitalidad de la República se fija en Madrid»*.

A continuación vamos a pasar a analizar el proceso de elaboración del artículo 5 de la Constitución de 1978.

El artículo 8 del Anteproyecto de Constitución establecía que *«la capital del Estado es la Villa de Madrid. Podrán establecerse por ley servicios centrales en otras localidades de España»*⁸.

En relación con este artículo se presentaron varias enmiendas, dos de ellas defendían la supresión del segundo inciso (ambas fueron aceptadas en el informe de la ponencia). Otra proponía que se hiciese referencia expresa a «un Estatuto especial de capitalidad» (Sr. Carro). La enmienda número 35 (Sr. De la Fuente) defendía que se añadiese un apartado segundo con el siguiente contenido:

«2. Una Ley especial establecerá un estatuto jurídico propio para la capital del Estado y su territorio, que será aprobada por referéndum de sus habitantes una vez elaborada por las Cortes.» Su autor consideraba que «Madrid y su Área Metropolitana deben gozar de un estatuto especial por su especial significación, que la hace difícil encuadrar en ninguna región, lo que, por otra parte, sería contraproducente».

Posteriormente, tras el informe de la ponencia⁹, el artículo 8 pasó a ser el número 5 con el texto actual al establecer que *«la capital del Estado es la Villa de Madrid»*.

Durante este proceso, el Sr. Fraga manifestó que «debe hacerse referencia específica a un estatuto especial de capitalidad, primero, porque parece lógico que se siga una costumbre internacional, que se da por supuesto no sólo en los Distritos Federales de los Estados Federales, sino que se da también en las capitales de Estados más o menos unitarios, como es el caso del Estatuto Especial del Gran Londres, etc.»¹⁰.

⁸ BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 44, de 5 de enero de 1978.

⁹ BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 82, de 17 de abril de 1978.

¹⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 67, 1978.

En el Dictamen de la Comisión se mantuvo el texto que fijó el informe de la ponencia. En el Debate celebrado en el Pleno del Congreso la discusión se centró en la conveniencia o no de que el Estado subviniese a los gastos extraordinarios que debe soportar la capital por el hecho de serlo.

Durante la deliberación en el Senado, Camilo José Cela propuso como texto del artículo 5 el siguiente:

«*La capital de España es Madrid*», por considerar que es dudoso que Madrid sea Villa, ya que «desde que es Obispado, probablemente es ya, en todo caso, ciudad...»¹¹.

Finalmente, el texto quedó como se recogía en el informe de la ponencia, por lo tanto, se eliminó la posibilidad de establecer por ley servicios centrales en otras localidades de España, prevista en el Anteproyecto constitucional. Dicha supresión, como señala Rafael Entrena Cuesta¹², no debe interpretarse como una prohibición de que tal establecimiento se realice, sino como un medio de evitar que se entienda que, por imperativo del precepto constitucional, tales servicios hayan de radicarse necesariamente en Madrid, salvo que una ley establezca lo contrario.

En relación con esta cuestión recuerda J. L. Piñar Mañas¹³ que, al igual que sucede en la inmensa mayoría de los textos legales, en la Constitución Española de 1978 el concepto de capital se da por sabido. Se considera, erróneamente, según el citado autor, que se trata de algo de explicación innecesaria y, por ello, en ninguno de sus preceptos se prescribe la necesidad de que las sedes de los diferente poderes se fijen necesariamente en Madrid, capital del Estado. Pero, de esta forma, continúa diciendo el citado autor, podría llegarse al absurdo de que las sedes de los diferentes poderes del Estado podrían establecerse en cualquier otro punto del territorio nacional. Precisamente para evitar esta situación es necesario un concepto jurídico de capital del Estado. Jordana de Pozas distinguía entre capitalidad política y capitalidad administrativa, señalando que el hecho de la capitalidad política poseída por una ciudad lleva consigo necesariamente la residencia en ella de los poderes del Estado, aunque, según el citado autor, no ha de ocurrir obligatoriamente lo mismo con los Departamentos ministeriales y las Jefaturas superiores de los servicios públicos nacionales. Por su parte, considera J. L. Piñar Mañas que no parece necesario que en la capital tenga su sede el Legislativo, ni el órgano de gobierno del Poder Judicial y tampoco el Ejecutivo incluido su Presidente, si éste no coincide con el Jefe del Estado. Tan sólo éste, como representante del Estado, continúa exponiendo el citado autor, es el que parece lógico que necesariamente debe fijar su sede en la capital. Éste y no otro, según el autor al que nos hemos referido, es el dato que caracteriza el concepto de capital que, por tanto, será aquella ciudad en la que se fije la sede oficial del Jefe del Estado, sin que sea necesario

¹¹ DSS, núm. 41, de 22 de agosto de 1978.

¹² *Op. cit.*, nota núm. 1 del presente trabajo.

¹³ «El régimen de capitalidad del Estado», *op. cit.*, nota núm. 6 del presente trabajo.

que albergue también órganos de poder distintos. La capital, cabeza de un Estado, lo es porque en ella radica quien ostenta su jefatura, al margen de declaraciones formales, que pueden no existir, y de hegemonías económicas o culturales, que pueden no darse, concluye el citado autor.

1.3. Desde 1978 hasta la actualidad

Tras la aprobación de la Constitución de 1978 continuó subsistiendo el problema del establecimiento de un estatuto especial de capitalidad para Madrid, ya que, como hemos visto, los constituyentes omitieron la concreción de las consecuencias que deben deducirse del establecimiento de la capitalidad y, además, como ha señalado J. L. Piñar Mañas, la Ley Especial para el Municipio de Madrid, aprobada por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, no proporcionó una solución para los verdaderos problemas que plantea el factor capitalidad, porque, como continúa diciendo el citado autor, es evidente que en toda capital de Estado se produce un doble efecto que Jordana de Pozas ha definido bajo el título de «*grandeza y servidumbre de las grandes capitales metropolitanas*»¹⁴. Por un lado, en la capital se concentran generalmente los principales centros culturales y económicos y es frecuente que en su entorno se origine un importante sector industrial. Por lo tanto, la capital del Estado en este sentido es absorbente, atrae sobre sí gran parte de la riqueza del país, además ésta también es la sede de las instituciones centrales de gobierno y de las representaciones diplomáticas extranjeras, por lo tanto, según el citado autor, todo ello, sin duda fruto del factor capitalidad, puede considerarse la «*grandeza*» de Madrid. Pero, junto a estos privilegios casi exclusivos, encontramos irremediablemente emparejadas todo un elenco de «*servidumbres*» que debe soportar la capital del Estado, que implican una serie de gastos especiales; por ello, como advirtió Jordana de Pozas, son corrientes los supuestos de ayuda económica del Estado a la capital. La posibilidad de una subvención a Madrid, se propuso al elaborar la Ley Especial de 1963, pero finalmente no fue aceptada y no se incluyó en el texto definitivo. Por lo tanto en dicha Ley Especial de 1963 no se contiene, verdaderamente, el estatuto especial de una capital de Estado, ni la existencia de subvenciones estatales que devuelvan el equilibrio económico al municipio en cuestión en caso de que se haya perdido precisamente como consecuencia de los gastos extraordinarios que aquélla conlleva (J. L. Piñar Mañas).

Finalmente, como señala Tomás Ramón Fernández Rodríguez¹⁵, la solución idónea al fenómeno metropolitano se encontró en la constitución de la provincia de Madrid en Comunidad Autónoma conforme a lo establecido en el artículo 2 y en los artículos 137 y siguientes de la Constitución Espa-

¹⁴ «Madrid capital del Estado», *Estudios de Administración Local y General*, vol. I, Madrid, 1961.

¹⁵ «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999.

ñola. Porque, según el citado autor, «lo que una metrópoli reclama por el hecho de serlo es un gobierno de ese nivel, que no excluya, por lo demás, el autogobierno de todos y cada uno de los núcleos que componen el conglomerado metropolitano. No sólo la teoría, sino también la propia praxis metropolitana, en todo el mundo, coincide en estructurar el gobierno de las metrópolis en dos niveles: uno superior, de planeamiento y de dirección política del conjunto y de gestión también de los servicios cuya prestación reclama una escala supramunicipal, y otro inferior, esto es, municipal, de ejecución de ese planeamiento de conjunto y de esa estrategia política general y de gestión directa de los servicios que pueden ser prestados a nivel municipal». «Es, como continúa exponiendo el citado autor, en el proceso de metropolización de Madrid y en la efectiva extensión de este fenómeno a todo el ámbito de la antigua provincia, donde encuentra su justificación profunda, jurídica y política la autonomía de la Comunidad de Madrid, en la que ha venido a plasmarse el autogobierno que universalmente se reclama para las grandes aglomeraciones metropolitanas».

Así, en aplicación del artículo 144.a) de la Constitución Española, la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, autorizó la constitución de la provincia de Madrid en Comunidad Autónoma por razones de interés nacional, y entre tales razones se destacó en el preámbulo la de que *«en la provincia de Madrid se encuentra la capital de España y sede de las Instituciones democráticas del Estado y del Gobierno de la Nación»*, y, finalmente, se advierte que dicha *«circunstancia exigirá en el futuro el tratamiento legal adecuado para dar respuesta al especial estatus que concurre en la villa de Madrid»*.

A pesar de este importante avance todavía hoy no existe una ley en la que se regule con precisión las consecuencias del establecimiento de la capital en Madrid. En relación a esta cuestión, a diferencia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) de 25 de febrero de 1983 sí contiene la previsión expresa de una ley en dicho sentido, al disponer en su artículo 6 lo siguiente:

«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.»

Aparte de esta previsión expresa del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, a lo largo de nuestro Ordenamiento Jurídico encontramos otras referencias a la necesidad de un régimen especial para Madrid. Por un lado, contamos con lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, que, en su apartado 1, establece lo siguiente:

«El régimen especial del municipio de Madrid, contenido en el Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado 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 interadministrativas distinto al previsto en esta Ley.»

En un sentido semejante se pronuncia la Ley 39/1989, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al disponer en su artículo 141 lo siguiente:

«El municipio de Madrid tendrá un régimen financiero especial, del que será supletorio lo dispuesto en la presente Ley.»

Conforme a lo establecido en el artículo 6 del EAM, la Asamblea de la Comunidad de Madrid aprobó el 17 de mayo de 1984 el acuerdo de redactar una Proposición de Ley que regule el Régimen Especial de la Villa de Madrid por su condición de capital del Estado. Dicho acuerdo se adoptó por el Pleno de la Asamblea al aprobar la Resolución 16/1 de la Asamblea de Madrid, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, como consecuencia de la Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, sobre iniciativa legislativa de la Asamblea en la Ley de Régimen Especial de la villa de Madrid, que establecía lo siguiente:

«La Comunidad de Madrid es consciente del interés del pueblo de Madrid por la futura Ley Especial del Ayuntamiento de esta Villa, y de conformidad con los principios contenidos en el artículo 6 del Estatuto de Madrid acuerda:

1.º La Comunidad de Madrid continuará realizando las gestiones pertinentes cerca de la Administración Central y del Ayuntamiento de Madrid, a fin de que, de mutuo acuerdo, se elabore el texto del proyecto de Ley Especial de la Villa de Madrid, para su remisión a las Cortes Generales.

2.º El texto del referido Proyecto de Ley será redactado en el plazo de seis meses, que comenzará a contarse a partir de la entrada en vigor de la Ley de Bases de Régimen Local.»

Ante dicha previsión, el 18 de abril de 1990 el Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea de Madrid presentó una Proposición de Ley de Capitalidad del Estado para su remisión al Congreso de los Diputados. Esta Proposición de Ley sólo constaba de 8 artículos destinados a regular la creación de un Consejo de capitalidad como órgano de carácter inter-institucional permanente, un canon de capitalidad que habría de incluirse anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, las infraestructuras de la capital, las cuestiones de seguridad, el protocolo de la capital y otros organismos de capitalidad.

El 19 de abril de 1990 el Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid presentó ante la Mesa de la misma una Proposición de Ley de

Capitalidad para su posterior remisión al Congreso de los Diputados. Dicha propuesta se elaboró con la finalidad, como se establecía en su Exposición de Motivos, no sólo de regular las específicas singularidades del municipio de Madrid como capital, sino de crear, además, un régimen de gobierno local distinto al general de todos los ayuntamientos españoles. La misma se dividía en cuatro Títulos a los que se añadía una Disposición Adicional, una Transitoria, una Derogatoria y otra Final. A lo largo de los 45 artículos de los que constaba se pretendía regular las cuestiones esenciales que definían la personalidad jurídica de Madrid, el sistema de gobierno del Ayuntamiento de Madrid, separándose en aspectos esenciales del régimen local general; la Hacienda local previéndose un ingreso por capitalidad consignado en los Presupuestos Generales del Estado y, finalmente, se regulaban las relaciones interadministrativas, posibilitando, como se establecía en la Exposición de Motivos, que la planificación fuese supramunicipal y la ejecución lo más cercana posible al ciudadano.

Finalmente, el Pleno de la Asamblea decidió no tomar en consideración ninguna de las dos Propositiones de Ley presentadas.

Posteriormente, en 1994, el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid remitieron a la Asamblea los trabajos preparatorios de elaboración de unas bases sobre el Proyecto de Ley de Régimen Especial de Capitalidad para Madrid. Esta iniciativa tampoco llegó a tomar cuerpo.

Desde entonces, no han vuelto a presentarse iniciativas legislativas. Sí se han presentado, en cambio, otra serie de iniciativas parlamentarias no legislativas en la Asamblea de Madrid, dirigidas a conocer la posición del Gobierno de la Comunidad sobre una futura Ley de Capitalidad.

En los últimos tiempos, esta cuestión ha pasado a un relativo segundo plano como consecuencia de la puesta en marcha de una serie de proyectos legislativos que incidirán directamente sobre el régimen especial de Madrid, como son, por un lado, la futura «Ley de Grandes Ciudades», para cuya elaboración el Ministerio de Administraciones Públicas ha remitido a la Comisión de Entidades Locales del Senado un informe sobre grandes ciudades y áreas de influencia; y, por otro lado, los Proyectos de Ley 13/2002, de Administración Local, y el 14/2002, para el desarrollo del Pacto Local, aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid el día 14 de noviembre de 2002.

Con el Proyecto de Ley de Grandes Ciudades se tiene previsto introducir notables modificaciones en el funcionamiento de las Corporaciones Locales de las ciudades con más de medio millón de habitantes, entre las que destaca la posibilidad de que los alcaldes cuenten en su equipo de gobierno con concejales no electos.

El Proyecto de Ley de Administración Local, como se dice en su Exposición de Motivos, se inspira en los principios de descentralización y desconcentración mediante la regulación de las figuras de la transferencia y delegación de competencias y la encomienda de gestión que sirven para fijar el marco jurídico sobre el que se desarrolle el Pacto Local. Además, en el título V del mismo se establece el marco de colaboración entre las distintas

Administraciones local y autonómica, teniendo en cuenta el doble régimen jurídico derivado de la naturaleza autonómica y del carácter uniprovincial de la Comunidad. En el artículo 40 de dicho Proyecto de Ley se establece 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»*; dicha previsión concuerda con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Finalmente, este Proyecto de Ley concluye con un capítulo dedicado a la atribución de competencias de la Comunidad a las Entidades locales, que sienta las bases para la Ley de Desarrollo del Pacto Local.

Por lo tanto, una posible Ley de Capitalidad se encuentra en espera de que estos proyectos legislativos lleguen a su fin y, una vez hayan concluido los trabajos sobre los mismos, se podrá determinar si sigue siendo necesaria o no una Ley específica sobre Madrid como capital y, en tal caso, determinar cuál ha de ser su contenido de acuerdo con lo establecido en los citados proyectos.

II. SOLUCIONES ADOPTADAS EN OTROS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO CULTURAL

Una vez analizadas las soluciones que se han propuesto a lo largo del tiempo respecto al régimen especial de Madrid, y antes de pasar a analizar las posibles soluciones respecto a esta cuestión mediante el análisis de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, es conveniente llevar a cabo un breve análisis de las soluciones que nos ofrece el Derecho comparado.

Es normal encontrar dentro del Derecho comparado regímenes propios establecidos para aquellas ciudades que son capitales de Estado. Dichos regímenes específicos se fundamentan tanto en el hecho de la capitalidad como en la condición de grandes núcleos urbanos de dichas ciudades.

2.1. Francia

El régimen especial de París se remonta a la Ley de 28 de Pluvioso del Año VIII, que dividía el Departamento del Sena en tres Distritos, siendo uno de ellos la villa de París. En esta Ley, como recuerda J. L. Pezant¹⁶, se fijaron los principios básicos sobre los que se asentó el Estatuto de la capital francesa hasta la reforma de 1975. Así, en París existía un Prefecto para la Administración y otro de Policía, ambos actuaban bajo la directa autoridad del Gobierno, una Asamblea con poderes muy restringidos y los Alcaldes (*Maires*) nombrados a la cabeza de los Distritos. En definitiva, lo

¹⁶ «Le nouveau Statut de Paris», *La documentation française. Notes et Études Documentaires*, núms. 4.332-4.333, París, 1976.

que caracterizaba este régimen especial era el hecho de que la ciudad de París se ha visto siempre, hasta 1975, directamente sometida al poder central y ello se debe probablemente, como recordaba Jordana de Pozas¹⁷, a lo que Chapman puso de manifiesto, en su día, al decir que «sucesivas revoluciones han demostrado que quien manda en las calles de París manda en toda la Nación». Posteriormente, la citada Ley del Año VIII fue modificada en numerosas ocasiones, destacando entre ellas la llevada a cabo por la Ley de 10 de julio de 1964. A la hora de afrontar la reforma del Régimen jurídico de París, una de las cuestiones principales que se plantearon era la de determinar si París debía acogerse a un estatuto municipal especial o regirse por el Derecho común aplicable al resto de los municipios. Finalmente, se aprobó la Ley 75/1331, de 31 de diciembre de 1975, reguladora del nuevo Estatuto de la Villa de París, que en su artículo 1 establecía que «el territorio de la Villa de París engloba dos colectividades territoriales distintas: el Municipio de París y el Departamento de París». Los asuntos de ambos se rigen por los acuerdos de una misma Asamblea denominada «Consejo de París». Por primera vez se recoge la figura del Alcalde, que asume, salvo las de policía, todas las atribuciones que otorga el Derecho municipal común. Dicha Ley también regulaba todo lo relativo al personal y al régimen financiero en el que se recogían ciertas especialidades respecto al resto de los municipios. Sin embargo, posteriormente, la Ley 82/213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los Municipios, los Departamentos y las Regiones, suprimió gran parte de las especialidades que existían en cuanto al sistema presupuestario y financiero.

Con la aprobación de la Ley de 31 de diciembre de 1982 se crearon nuevas instituciones representativas, pero al mismo tiempo, se mantenía la unidad del Municipio bajo la autoridad del Alcalde. Así, la Ley instituye los Consejos de Distrito, integrados por el doble de los consejeros municipales elegidos en cada Distrito. Los escaños se atribuyen a partir del primero de los candidatos no proclamado en la elección del Consejo Municipal. El Consejo de Distrito elige al Alcalde y los adjuntos del Distrito.

Recientemente¹⁸ las cosas han cambiado mucho, sobre todo después de las leyes publicadas en los años ochenta y noventa, como la Ley de 2 de marzo de 1982, la de 6 de febrero de 1992 o la Ley Pasqua de 4 de febrero de 1995, así como tres importantes leyes del período 1999-2000.

Así, vemos cómo tras la publicación de un informe titulado «Mi país es mi ciudad» la Asociación de Alcaldes de las Grandes Ciudades de Francia denunció en 1995 el ruralismo de la Ley de 4 de febrero de 1995, relativa a la ordenación y al desarrollo del territorio, en virtud de la cual se crean *les pays* (comarcas), que no son entidades locales con personalidad jurídica, sino que están definidas como territorios que presentan una cohesión geo-

¹⁷ J. L. Piñar Mañas, «El régimen de capitalidad del Estado», en *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, director Eduardo García de Enterría, IEE, Madrid, 1983, p. 381.

¹⁸ «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas.

gráfica, cultural, económica o social. Como consecuencia de ello se decidió emprender una reforma global de las políticas de desarrollo urbano orquestadas por el Estado. Como se recoge en el «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana», elaborado en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas, en 1998, aparece un informe esencial denominado «Demain la Ville», más conocido como «Informe Sueur», realizado a petición del Ministro de Asuntos Sociales como preludio a la creación de un nuevo Ministerio de la Ciudad. Este informe establece 50 propuestas de acción para el futuro de las ciudades. Destaca que la aglomeración debe convertirse en el lugar de las decisiones estructurales que afectan a las ciudades. En este sentido, plantea la necesidad de que las áreas urbanas dispongan de ejecutivos elegidos mediante sufragio universal directo, que el Estado firme con esos ejecutivos contratos referidos a proyectos estructurales y a las orientaciones del funcionamiento urbano, que los diversos planes se articulen entre sí, la generalización de los consejos de barrios para fortalecer la democracia local o la extensión de la tasa profesional unificada a todas aglomeraciones de más de 100.000 habitantes. Entre otras propuestas destacan, también, las siguientes:

- Procurar la participación democrática de los ciudadanos para construir la ciudad del mañana.
- Elevar el nivel de decisión del órgano ejecutivo electivo de las aglomeraciones, transfiriéndole competencias en materia social, urbanística, fiscal (tasa profesional) y contractuales.
- Reforzar los poderes propios y el carácter interministerial del Ministerio encargado de la ciudad.
- Evaluar el papel de los órganos encargados de la política de la ciudad.
- Crear las estructuras de búsqueda y de estadística de conocimientos de la ciudad.
- Revisar la financiación de los municipios, establecer nuevas prestaciones y aumentar la contribución de las regiones.
- Reorientar la participación de Europa.
- Equilibrar la prestación de servicios públicos a favor de las zonas más deprimidas, etc.

El Informe Sueur sirvió de base para la elaboración de tres nuevas leyes sobre la ciudad y la ordenación del territorio que se promulgaron entre 1999 y 2000, que suponen la vuelta del Estado a las políticas urbanas y la preocupación por contemplar la cuestión del desarrollo urbano en su globalidad.

La Ley de Fortalecimiento y Simplificación de la Cooperación Intermunicipal, aprobada en 1999 (Ley Chévenement) se dirige a una reforma institucional de la cooperación intermunicipal, dirigida a simplificarla, estableciendo tres tipos de «organismos públicos de cooperación interinstitucional» que deben cubrir los espacios de solidaridad mediante la puesta en práctica de un proyecto común de desarrollo económico y de ordenación.

La segunda Ley, la Ley de Orientación para el Desarrollo y el Desarrollo Sostenible del Territorio (Ley Voynet) se basa en el establecimiento de un proyecto común, contractualización de las políticas de aglomeración y en la implicación de las fuerzas sociales y económicas en la elaboración y ejecución de los proyectos de desarrollo.

Por último, la tercera Ley, la de Solidaridad y Renovación Urbana, que se aprobó en el año 2000, tiene por finalidad el replanteamiento de los instrumentos de planificación y de las políticas de desarrollo.

2.2. Gran Bretaña

La historia de Londres se caracteriza, como recordaba Jordana de Pozas, por el fraccionamiento de la Administración Local entre un gran número de burgos, distritos y parroquias. Posteriormente, a mediados del siglo XIX y para atender a las necesidades públicas se crearon una serie de organismos autónomos para prestar los diferentes servicios, pero a finales de siglo se impuso un criterio de unidad que se recogió en la Ley del Gobierno de Londres de 1899. Dentro de esta evolución merece especial atención la «London Government Act» de 1963, conforme a la cual la City estaba administrada por tres organismos distintos, dependientes todos ellos del «Lord Mayor»: el «Common Hall», que era una Asamblea que tenía como misión elegir al «Lord Mayor»; los «Aldermen», elegidos con carácter vitalicio se encargaban de la administración de justicia y, por último, la «Court of Common Council», que era el órgano principal, compuesto por el «Lord Mayor», los «Aldermen», por los encargados del orden público y 159 consejeros.

Por otro lado, estaba el «Greater London Council», que se encargaba de la gestión de todos los servicios comunes del Gran Londres.

Existía también una subvención estatal en materia de enseñanza, policía municipal, sanidad, etc.

Posteriormente, la «Local Government Act» de 1972 estableció un sistema diferenciado de gobierno local, pero se preocupó fundamentalmente de los problemas específicamente urbanos. No se produjeron cambios relevantes hasta 1985, año en que se aprobó una nueva «Local Government Act», dirigida a suprimir el «Greater London Council» y a transferir mayores competencias a los Distritos, ya que en las áreas metropolitanas desaparece el nivel administrativo del Condado, pasando su gobierno a encomendarse a los Distritos en que se subdividía desde 1972 cada Condado, que siguen siendo representativos y de elección directa. A los Distritos se les encomienda la elaboración, ejecución y control de los planes de acuerdo con las directrices del Ministro respectivo, que es el que resuelve en última instancia. También se transfiere a los Distritos la Administración de Justicia bajo la dirección del Ministerio de Justicia.

Como se recoge en el «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas, un fenómeno de especial importancia ha sido el constituido por la tendencia hacia

una Administración local unitaria, de forma que se supere progresivamente la existencia de un doble nivel de gobiernos locales (condado-distrito) ya tradicional en el Reino Unido, pero que con frecuencia ha sido fuente de problemas de coordinación. Esta tendencia se manifiesta desde los primeros años noventa.

En relación con el caso concreto de Londres en el año 1998, se publicó un Libro Blanco¹⁹ sobre el Gran Londres con el objeto de llevar a cabo su restablecimiento sobre un modelo general donde el Alcalde propone, el Consejo decide y el Alcalde ejecuta. Este Libro Blanco proponía que la mayor parte de las decisiones políticas y presupuestarias en el Gran Londres emanaran del Alcalde, sin tener que consultar a la Asamblea. Ésta, en última instancia, podrá revocar las decisiones con una mayoría de dos tercios. De esta manera se aprobó la «Greater London Authority Act» en la que se establecía la existencia de un Alcalde elegido directamente y de una pequeña Asamblea de 25 miembros elegida separadamente, ambos por un período de cuatro años. En la misma se recoge una clara separación de poderes entre ambos órganos; así, el Alcalde es el responsable de desarrollar las estrategias de la «Greater London Authority» (GLA) en materia de transportes, planificación, medio ambiente, etc., también le corresponde a éste el establecimiento del Presupuesto de la GLA. Por lo que se refiere a la Asamblea, hay que tener en cuenta que ésta ha de ser consultada por el Alcalde a la hora de fijar la actuación de la «Greater London Authority» y, por otro lado, debe informar el presupuesto de la GLA y de cada uno de sus agencias funcionales. Ésta puede rechazar las propuestas del Alcalde mediante una mayoría de dos tercios. Asimismo le corresponde el control del ejercicio de las funciones del Alcalde y desarrollar estudios e investigaciones sobre los asuntos que afectan a la ciudad de Londres.

La GLA tiene una capacidad fiscal muy limitada: no puede establecer impuestos ni puede emitir deuda pública. Puede, en cambio, obtener ingresos a través de participaciones que se imponen a las entidades locales del área de Londres, pero que están sujetas al mismo control centralizado sobre la imposición y el gasto público que se aplica a las demás entidades locales británicas. También puede obtener ingresos de transferencias del gobierno.

Por último, hay que tener en cuenta que la «Local Government Act» del año 2000 ha introducido importantes innovaciones entre las que destaca el establecimiento de un nuevo sistema electoral local.

2.3. Alemania

En sus orígenes, Berlín fue una circunscripción urbana de la provincia de Brandenburgo, posteriormente se separó de ésta en 1883 y pasó a ser un distrito administrativo. Más tarde en 1920 se convirtió en el Gran Berlín

¹⁹ «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas.

y el Municipio urbano de Berlín. La Ley de 1 de diciembre de 1936, sobre la constitución y administración de Berlín como capital del Imperio atribuyó a ésta las competencias de la agrupación provincial. Esta situación se mantuvo hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, momento a partir del cual se le atribuyó a Berlín un estatus especial al ser una ciudad ocupada y dividida en cuatro zonas. Así, vemos cómo hasta la unificación la parte occidental de la ciudad se configuró como un Land y, por lo tanto, tenía Constitución y, sin embargo, la parte oriental se estructuraba en distritos. Tras la caída del Muro de Berlín, el 3 de octubre de 1990, se creó un Berlín nuevo para el que siguió en vigor con algunas modificaciones la antigua Constitución de 1950 de la parte occidental. En octubre de 1995 el electorado de Berlín aprobó un nuevo documento estatutario, que entró en vigor el 23 de noviembre de ese mismo año. En el preámbulo del nuevo texto constitucional de 1995 de la ciudad de Berlín se establece que Berlín es la capital de la Alemania unificada. En dicho texto constitucional, Berlín se configura como un Land y, al mismo tiempo, como una ciudad. La titularidad de la autoridad pública se otorga al conjunto de alemanes que tienen su domicilio en Berlín. Asimismo, se establece para la ciudad el principio de división de poderes, distinguiendo entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo se ejerce mediante sufragio a través de la representación popular. El poder ejecutivo está en manos del Gobierno y Administración, y el poder judicial en manos de tribunales independientes. Por otro lado, Berlín se estructura en distritos que participan en la Administración según los principios de la autonomía administrativa, siendo éstos, por lo tanto, órganos de la Administración de Berlín y no municipios autónomos, ya que rige en todo momento el principio de municipio unitario²⁰.

En cuanto al régimen financiero de Berlín, éste se regula mediante una ley de presupuestos para cada ejercicio económico, en ella se incluyen todos los ingresos y gastos de cada ejercicio contable. A cada Distrito se le asigna una cantidad global de dinero para el cumplimiento de sus tareas, debiendo existir una compensación justa entre cada Distrito. La actividad financiera está sometida al control del Tribunal de Cuentas, que se encarga de toda la comprobación y revisión de la gestión presupuestaria y económica de Berlín.

2.4. Italia

Observamos la existencia en Italia de un panorama diverso en el que las grandes ciudades ofrecen una amplia gama de respuestas distintas a los problemas de ámbito interno y externo. Así, vemos cómo la Ley 142/1990 establece formas amplias de asociación y colaboración entre el municipio de la capital y los municipios colindantes. La citada Ley prevé la posibilidad

²⁰ «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas.

de crear ciudades metropolitanas para nueve casos concretos, pero sólo dos Regiones han llegado de acuerdo con las previsiones de la Ley 142 a aprobar las leyes correspondientes, la Ley Regional de Liguria en 1991 y la Ley Regional de Véneto de 1993. En el área metropolitana, la provincia se configura como autoridad metropolitana con potestad estatutaria específica, asumiendo la denominación de «ciudad metropolitana». En el territorio metropolitano, la Administración local se articula en dos niveles: la ciudad metropolitana y los municipios. En tanto la Región no adopte la normativa específica, la ciudad metropolitana se registrará por las normas correspondientes a las provincias²¹. Además de las funciones ordinarias atribuidas a la provincia, la nueva entidad metropolitana tendría, entre otras, las siguientes funciones: planificación territorial, tráfico, transportes, servicios sanitarios, escuelas, formación profesional, protección del suelo, etc.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la última gran reforma sobre esta materia ha tenido lugar en 1997 mediante la aprobación de la Ley 59/1997 y la Ley 127/1997.

Para concluir este análisis del Derecho comparado, conviene hacer una breve referencia a la Unión Europea. Así, hemos de tener en cuenta que uno de los asuntos prioritarios de ésta desde 1989, en relación con la Planificación Regional, es precisamente el papel de las «Grandes Ciudades Europeas».

El Tratado de Maastricht pretende acercar la construcción europea a los ciudadanos y aumentar la presencia de factores no económicos en la misma. A partir del año 1994, fundamentalmente, se abrieron nuevas puertas a los poderes locales dentro del ámbito de la Unión Europea, siendo un instrumento útil en dicho proceso la «Carta de Autonomía Local Europea» de 1985, ya que este documento aborda la mayor parte de las cuestiones relativas a la autonomía local, fijando varios principios fundamentales sobre la misma.

III. ANÁLISIS DE LA LEY PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

A continuación vamos a analizar cuáles serían las características esenciales de una futura Ley de Capitalidad en el supuesto de que llegara a aprobarse al amparo de lo dispuesto en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que establece lo siguiente:

«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.»

²¹ *Ibidem*.

Son varias las cuestiones que se plantean en relación con la Ley prevista en el precepto que acabamos de transcribir: la naturaleza de dicha Ley, el procedimiento que habría de seguirse para su elaboración, el contenido de la misma y, finalmente, determinar cuál sería su posición dentro del sistema de fuentes de nuestro Ordenamiento Jurídico.

3.1. Naturaleza de la Ley

Es evidente que ha de tratarse de una Ley estatal, ya que el artículo 6 del EAM alude a una «*Ley votada en Cortes*». De esta afirmación también se deduce que no ha de tratarse de un tipo específico de Ley, pudiéndose, por lo tanto, establecer dicho «*régimen especial*» mediante Ley ordinaria, ya que en principio no parece que hayan de incluirse en el mismo materias reservadas a Ley Orgánica conforme a lo establecido en el artículo 81.1 de la Constitución Española.

En relación con esta cuestión conviene tener en cuenta, como señala Ramón Entrena Cuesta²², que la reserva a favor del legislador estatal recogida en el artículo 6 del EAM constituye una excepción al régimen general de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local porque, conforme al artículo 149.1.8 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y, en función de los artículos 149.3 y 148.2 de la Constitución, las Comunidades Autónomas asumen el desarrollo legislativo y reglamentario de las anteriores bases, así como las funciones ejecutivas correspondientes, tal como se recoge en el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Madrid. Por último, el citado autor advierte que dicha reserva se hace por el Estatuto de Autonomía de Madrid y que el mismo forma parte del bloque de constitucionalidad, como se desprende del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3.2. Procedimiento de elaboración

En el artículo 6 del EAM no se exige ningún requisito específico respecto al procedimiento que se ha de seguir a la hora de elaborar dicha Ley, únicamente se limita a exigir que el régimen especial previsto en el mismo se regule por Ley votada en Cortes, por lo tanto, hemos de considerar que habrá de seguirse el procedimiento legislativo ordinario, pudiendo ejercer la iniciativa legislativa cualquiera de los titulares de la misma conforme al

²² «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 66.

artículo 87 de la Constitución. Considera Ramón Entrena Cuesta²³ que tampoco, en principio, podría descartarse, desde un punto de vista jurídico-formal, la posibilidad de una Proposición de Ley de iniciativa popular, en el marco de la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la misma, ya que, desde el punto de vista del contenido de la Ley, la única posibilidad de encontrarnos ante materias de las excluidas de la iniciativa legislativa popular sería la prevista en el artículo 2.2 de la citada Ley referente a las materias de naturaleza tributaria, en el caso de que la Proposición de Ley recogiera disposiciones especiales en este campo. En cualquier caso, hemos de tener en cuenta, como señala el citado autor, que la vía más adecuada es la acordada el 17 de mayo de 1984 por la Asamblea de Madrid, consistente en la elaboración en el seno de ésta de una Proposición de Ley que regule el régimen especial de la villa de Madrid por su condición de capital del Estado y su posterior remisión a las Cortes Generales.

3.3. Contenido

La determinación del contenido de una futura Ley de Capitalidad es una cuestión polémica, como ya se puso de manifiesto en los trabajos preparatorios de elaboración de unas bases sobre el Proyecto de Ley del Régimen Especial de Capitalidad para Madrid, que en 1994 confeccionaron las respectivas Comisiones de la Comunidad y del Ayuntamiento de Madrid. Por lo tanto, en relación con el contenido de dicha Ley podemos distinguir dos grandes posturas:

Por un lado, aquella que sostiene que la Ley de Capitalidad ha de ser la expresión normativa de un Régimen de gobierno local distinto al general del resto de los Ayuntamientos españoles mediante la configuración de un régimen especial para el gobierno y administración de la ciudad, considerando el conjunto de su problemática y no sólo la derivada de su condición de capital del Estado. Desde este punto de vista se considera que la Ley Especial de Madrid ha de regular la especificidad derivada del crecimiento demográfico e institucional vinculado al asentamiento de los órganos del Estado.

Frente a la postura que acabamos de analizar se encuentra aquella que sostiene que dicha Ley únicamente ha de ocuparse de las específicas singularidades que se dan en Madrid como consecuencia de su condición de capital del Estado, ya que dicho régimen especial no trae causa de la condición de gran ciudad que tiene Madrid, sino de su condición de Capital del Estado y sede de las Instituciones estatales autonómicas y municipales. Por lo tanto, según los defensores de esta postura, la Ley de Capitalidad debería regular el «plus» de Madrid por encima del régimen correspondiente

²³ «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 67.

a una gran ciudad, correspondiendo dicho «plus» a las cuestiones derivadas de su condición de Capital del Estado. Por lo tanto, los aspectos de organización interna del municipio de Madrid deben quedar fuera del ámbito de una Ley de Capitalidad, que se justifica en la especialidad de la villa de Madrid en cuanto Capital del Estado y no en el hecho añadido de ser una gran urbe con la especial problemática, que ello conlleva. Por lo tanto, según este punto de vista, tal problemática que no es particular de Madrid, sino común a las grandes ciudades españolas, ha de ser examinada por una Ley de grandes ciudades.

En relación con esta cuestión hay que tener en cuenta que el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid parece concebir dicha Ley como consecuencia única de la capitalidad al establecer que *«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial»*.

Es cierto que el artículo 6 del EAM fija un contenido mínimo y necesario de la futura Ley al disponer que *«Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias.»* Sin embargo, la previsión de un contenido mínimo por parte del Estatuto de Autonomía no impide que la Ley pueda regular otras cuestiones que afecten a Madrid como capital y como gran urbe. Así, como señala Ramón Entrena Cuesta, hay que tener en cuenta que el contenido previsto en el artículo 6 del EAM constituye el contenido mínimo, pero no el único posible de la Ley Especial y, según el citado autor, «así lo confirma la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Bases de Régimen Local, puesto que no tendría sentido que, limitada la futura Ley especial a la determinación de esas relaciones, se derogará por ella el régimen especial de Madrid, que continúa vigente hasta su aprobación; a la misma conclusión lleva el artículo 141 de la Ley de las Haciendas Locales, al prever un régimen financiero especial para el municipio de Madrid, cuestión que, evidentemente, excede de la mera determinación de las relaciones entre los tres poderes»²⁴.

Por lo tanto, hemos de tener en cuenta que la inclusión de cuestiones diferentes a las exigidas en el artículo 6 del EAM está en plena concordancia con lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, que, en su apartado 1, establece lo siguiente:

«El régimen especial del municipio de Madrid, contenido en el Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado 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...»

²⁴ «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 68.

También sería adecuado incluir en dicha Ley el régimen financiero especial previsto para el municipio de Madrid en el artículo 141 de la Ley de Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1989.

Lo lógico en este caso es ampliar el contenido de la Ley a otros aspectos distintos a los exigidos en el artículo 6, de hecho, ésta fue la solución que se adoptó en las proposiciones de Ley que se presentaron en 1990 en la Asamblea de Madrid.

Así, vemos cómo en ambas se recoge el contenido mínimo previsto en el artículo 6 del EAM. La Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto preveía la creación de un Consejo de Capitalidad del Estado como órgano inter-institucional de carácter permanente con el fin de promover la mutua consulta y colaboración entre las Instituciones generales del Estado, las Instituciones de autogobierno de la Comunidad de Madrid y la Corporación Municipal madrileña. Por su parte, la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid preveía la creación de una Comisión Mixta Estado-Ayuntamiento de Madrid-Comunidad de Madrid. Pero ambas Proposiciones de Ley, además, contenían la regulación de otros muchos aspectos, como era el establecimiento de una cantidad determinada consignada anualmente en los Presupuestos Generales del Estado a favor de Madrid como capital. La Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular recogía, además, el régimen financiero especial previsto para el municipio de Madrid en el artículo 141 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

En relación con el contenido de la Ley que estamos analizando hay que tener en cuenta que el mismo va a quedar limitado y condicionado por lo dispuesto en la futura Ley de Grandes Ciudades y, en cierto modo, por los Proyectos de Ley 13/2002, de Administración Local (en el art. 40 de este Proyecto de Ley está previsto un Régimen especial de la Villa de Madrid por su condición de capital del Estado, y de la Comunidad de Madrid, que habrá de regularse por Ley votada en Cortes), y el 14/2002, para el desarrollo del Pacto Local aprobados por el Gobierno de la Comunidad de Madrid el día 14 de noviembre de 2002. Por lo tanto, y sin perjuicio de lo que puedan establecer los Proyectos legislativos a los que nos hemos referido, el contenido normal de una futura Ley de Capitalidad estaría constituido por las siguientes materias:

1. *Honores y distinciones del Ayuntamiento de Madrid.* Es lógico que la Ley se ocupe de la regulación de los honores y distinciones a que tiene derecho el Ayuntamiento de Madrid como Capital del Estado.
2. *Sistema de relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y locales.* Sería conveniente que esta materia se regulara desde una doble vertiente, tanto orgánica como funcional. Así, desde un punto de vista orgánico habría de crearse un órgano de carácter colegiado en el que estuvieran representadas tanto las instituciones estatales como las autonómicas y locales y desde el punto de vista funcional mediante el establecimiento de las correspondientes técnicas de colaboración, coordinación y cooperación.

3. *Criterios materiales y procedimentales para la determinación de las compensaciones por capitalidad*, para hacer frente a lo que Jordana de Pozas se refirió como «*servidumbre de las grandes capitales metropolitanas*».

Por último, cabe plantearse la cuestión de si, desde el punto de vista jurídico-formal, a través de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, se puede llevar a cabo la distribución de competencias entre las administraciones implicadas. En relación con esta cuestión hemos de tener en cuenta los criterios seguidos por el Tribunal Constitucional²⁵ que, siguiendo a Fernández Segado, podemos resumir en los siguientes puntos:

- 1.º El legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria.
- 2.º El legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución.
- 3.º El legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios en los que se basa ésta.

Por lo tanto, hemos de tener en cuenta que la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sólo puede realizarse mediante las normas que integren el bloque de constitucionalidad, es decir, sólo podría hacerse mediante los Estatutos de Autonomía, alguno de los procedimientos previstos en el artículo 150 de la Constitución o a través de una Ley que esté prevista bien en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía. Es cierto que la Ley que estamos analizando está prevista en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pero éste no la habilita para llevar a cabo una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que únicamente está previsto en el citado precepto que mediante dicha Ley se determinen *las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias*. Por lo tanto, hemos de concluir que la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no es el instrumento adecuado para llevar a cabo la distribución de competencias entre las entidades territoriales implicadas.

Finalmente, conviene precisar que el contenido de la Ley de Capitalidad habrá de respetar lo establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y no vulnerar el régimen de distribución de competencias entre las Administraciones Públicas recogido tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía de Madrid, que, por otra parte, como establece el artículo 81.1 de la Constitución, es una Ley Orgánica que cuenta con

²⁵ STC 76/1983.

un procedimiento específico de reforma previsto en el artículo 64 del mismo y en los artículos 155 y 156 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

3.4. Posición de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español

El carácter especial de la Ley prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid puede plantear dudas respecto a su relación con el resto de normas del ordenamiento jurídico. Está claro que su posición respecto a la Constitución ha de ser de subordinación y de respeto del sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, dicha Ley habrá de respetar lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ya que, como acabamos de exponer en el epígrafe anterior, el Estatuto de Autonomía es una Ley Orgánica que cuenta con un procedimiento específico de reforma previsto en el artículo 64 del mismo y en los artículos 155 y 156 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y, por lo tanto, su contenido no puede ser alterado mediante una Ley ordinaria, que sería el carácter que inicialmente, tal como se desprende del artículo 6 del EAM, habría de tener la futura Ley de Capitalidad.

En relación con esta cuestión merece especial atención la opinión de Ramón Entrena Cuesta²⁶, que sostiene lo siguiente:

«El carácter especial de la Ley de Capitalidad condiciona su posición en el Ordenamiento Jurídico. En tal sentido» —continúa diciendo el citado autor—, «es evidente que la Ley de Capitalidad estará jerárquicamente subordinada al bloque de constitucionalidad, esto es, Constitución y Estatuto de Autonomía de Madrid, en ambos casos en la forma en que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado las normas y principios constitucionales en materia de Régimen Local, en la medida de su aplicación a Madrid, teniendo en cuenta que la propia mención del artículo 5 de la Constitución no deja de suponer una habilitación al legislador para el establecimiento de un Régimen especial.»

«Como consecuencia de este último aspecto» —advierte Ramón Entrena Cuesta—, «la Ley, al margen de la legislación general de Régimen Local que sólo supletoriamente sería aplicable, constituiría la norma institucional básica del municipio de Madrid, con el carácter de ordenamiento especial no subordinado a la legislación general de Régimen Local, si bien con el mismo régimen electoral de los restantes municipios, puesto que la Ley Orgánica de Régimen Electoral general no contiene previsión alguna especial para el municipio de Madrid en la materia por ella regulada; solamente por la vía de una modificación de dicha Ley Orgánica cabría, por tanto, un régimen electoral especial para el municipio de Madrid, régimen, por otra parte, para el que no se encuentra justificación en este campo.»

²⁶ «La capitalidad de la Comunidad de Madrid», *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, coords. Enrique Arnaldo Alcubilla y J. Joaquín Mollinedo Chocano, Comunidad de Madrid, 1999, p. 67.

IV. LA «LEY DE GRANDES CIUDADES» Y LA «LEY DE CAPITALIDAD»

Por último, no podemos dejar de hacer referencia a la incidencia de una futura «Ley de Grandes Ciudades» sobre la solución a adoptar respecto al régimen especial de Madrid. Así, hemos de tener en cuenta que en dicha Ley se van a abordar muchas cuestiones que afectan a Madrid como gran urbe que en un principio podrían haberse regulado en una Ley Especial de Madrid.

Como hemos visto antes, en la actualidad se están desarrollando los trabajos necesarios para la elaboración de una «Ley de Grandes Ciudades»; con tal finalidad, el Ministerio de Administraciones Públicas ha remitido a la Comisión de Entidades Locales del Senado un informe sobre grandes ciudades y áreas de influencia. En dicho informe, tras el análisis de las distintas soluciones adoptadas en otros países respecto a las grandes ciudades, se proponen una serie de cuestiones y objetivos a tener en cuenta en la futura «Ley de Grandes Ciudades». Así, entre otras cuestiones se alude al criterio que habría de seguirse para definir las grandes ciudades al señalar que «a mero título indicativo, y sin que ello condicione el debate aludido, de los diversos criterios que se manejan, como pueden ser el de población, capitalidad autonómica, volumen de recursos gestionados, etc., sin duda es el de la población el que tiene una mayor relevancia y el que se utiliza como patrón a la hora de definir las grandes ciudades en el ámbito internacional»²⁷. Otras cuestiones importantes, según el citado informe, son el gobierno de las grandes ciudades, la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan en las mismas, mediante la adopción de medidas en relación con el medio ambiente, vivienda, acceso a la cultura, funcionamiento de los servicios públicos, etc.

En relación con el tema que estamos tratando, la cuestión principal que se plantea es la de determinar si para resolver el problema del régimen especial de Madrid es suficiente una «Ley de Grandes Ciudades» o si sigue siendo necesaria una «Ley Especial» de Madrid. Una de las posibles soluciones apuntadas al respecto es aquella que considera que el problema del régimen especial de Madrid puede solucionarse mediante la regulación en la futura «Ley de Grandes Ciudades» de las especialidades derivadas del hecho de ser Madrid la capital del Estado. Dicha solución respeta lo establecido en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ya que éste la única exigencia que recoge es la de que el régimen especial de Madrid esté «*regulado por Ley votada en Cortes*».

Sin embargo, y sin perjuicio de la existencia de una «Ley de Grandes Ciudades» que regule los aspectos derivados de la consideración de Madrid como gran ciudad, sería conveniente que llegara a hacerse realidad la Ley de Capitalidad prevista en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la

²⁷ «Informe sobre las grandes ciudades y áreas de influencia urbana» del Ministerio de Administraciones Públicas.

Comunidad de Madrid, ya que parece oportuno que en la elaboración del régimen especial de Madrid como capital haya una mayor participación de la Comunidad Autónoma de Madrid que la que pueda derivarse del procedimiento seguido para la elaboración de la «Ley de Grandes Ciudades» y ello se lograría siguiendo el procedimiento acordado por la Asamblea de Madrid el 17 de mayo de 1984, consistente en la elaboración en el seno de ésta de una Proposición de Ley que regule el régimen especial de la villa de Madrid por su condición de capital del Estado y su posterior remisión a las Cortes Generales.