

# De la capitalidad y el régimen especial de la villa de Madrid

JOSÉ JOAQUÍN JIMÉNEZ VACAS  
*Técnico superior de Administración General de la Comunidad de Madrid.*  
*Doctor en Derecho, investigador colaborador del Centro de Investigación para la Gobernanza Global (CIGG) de la Universidad de Salamanca (USAL).*  
<https://cigg-usal.es/staff/jose-j-jimenez-vacas/>

1. Aproximación; *matrice*, madre de aguas
2. Madrid; villa, corte y capital de Estado
3. Gran Madrid; *status* capitalino
4. Madrid metropolitana; singular capital regional
5. De Madrid al cielo; reflexión
6. Bibliografía

## Resumen

Madrid es “singular” en cuanto que debe gobernar y prestar servicio público a una cifra de población desconocida para otras ciudades españolas. El “hecho diferencial” de Madrid, por consecuencia, excluye toda idea de “arbitrariedad” en la aprobación de un régimen municipal específico para la villa; primero, por su singularización constitucional y estatutaria como capital del Estado y de la Comunidad de Madrid; y segundo, de corte más sociológico, por su también singular gran población. Ello, para hacer frente a lo que Jordana de Pozas definió bajo título de “grandeza y servidumbre de las grandes capitales metropolitanas”.

Palabras clave: *Madrid; capital; capitalidad.*

---

Artículo recibido el 24/05/2023; aceptado el 08/06/2023.

## **The capital status and the special legal framework of the city of Madrid**

### **Abstract**

*Madrid's character is undeniably distinct, as it bears the responsibility of governing and providing public services to a vast and diverse population, a role unlike that of any other Spanish city. This unique aspect of Madrid's identity precludes any notion of arbitrariness when it comes to establishing a specific municipal legal framework for the city. This is primarily due to Madrid's constitutional and statutory singularity as both the capital of the State and the Community of Madrid. From a sociological perspective, its unusually large population further sets it apart. All these factors are essential in addressing the complex reality that Jordana de Pozas aptly described as the "greatness and servitude of the great capital metropolis".*

**Keywords:** Madrid; capital; capital status.

"Fui sobre agua edificada, mis muros de fuego son; esta es mi insignia y blasón"  
(Plaza de la Puerta Cerrada, Madrid castizo. Mural)

*A las maestras arquitectas (y arquitectos racionalistas) de Madrid*

### **1**

#### **Aproximación; *matrice*, madre de aguas**

Dicen antiguas crónicas, de Juan López de Hoyos, que el primer emblema de Madrid (siglo XII) representaba cierto pedernal sumergido parcialmente en las aguas, con dos eslabones a los lados entrelazados que frotaban una piedra de sílex, haciendo salir chispas. El conjunto se completaba con la leyenda: "Fui sobre agua edificada, mis muros de fuego son; esta es mi insignia y blasón". Un lema del que tan solo recuerdan algunas muy remotas huellas por las calles de la ciudad.

Una de dichas huellas se encuentra en la castiza Plaza de Puerta Cerrada, donde un mural dibujado, en los años ochenta del siglo XX, por Alberto

Corazón, recuerda el lema; estampa que dio la vuelta al mundo como portada que la revista *Newsweek* dedicó a la ciudad, en plena movida madrileña.

Según la tradición, los muros de fuego eran las murallas de sílex (pedernal) árabes. Cuando los enemigos lanzaban flechas, por la noche, sobre las murallas de Madrid, el impacto provocaba un destello de chispa, dando la impresión de que los muros eran de fuego. No en vano, la abundancia de este mineral, en Madrid, queda aún patente en que muchas de las iglesias y construcciones de herencia medieval cuentan también con este material en sus estructuras. Lo mismo ocurre en el Madrid “de los Austrias”, como acreditan el Convento de la Encarnación, la Casa de los Lujares o la Casa de Cisneros.

Por otra parte, la vinculación de la villa con las aguas hace referencia a la fundación de Madrid sobre terreno rico en acuíferos y arroyos. Según dice Jaime Oliver Asín, en su obra *Historia del nombre de Madrid* (1991), el asentamiento visigodo, anterior a la llegada de los árabes, recibía el nombre de *Matrice*, que se traduce como “madre de aguas”. Los visigodos encontraron una fuente en lo que hoy se conoce como Plaza de la Puerta Cerrada, donde surgía un arroyo que discurría, sereno y continuo, hacia el río Manzanares<sup>1</sup>.

Los árabes tradujeron, con probabilidad, *Matrice* como *Mayrit*, palabra compuesta por el término árabe *Mayra* (madre o matriz) y el sufijo *it* (lugar). Tras la Reconquista, se recuperó el término de origen cristiano, *Matrice*, que evolucionó a *Matrit* y, posteriormente, al actual Madrid.

De tal modo, Madrid fue incorporada al territorio cristiano en el siglo XI, tras su conquista por Alfonso VI de León y Castilla en 1083. Un relato medieval, entre el mito y la realidad, narra que la conquista corrió, directamente, a cargo de unos pocos hidalgos de Segovia. Al mando de Fernán García de la Torre, los soldados segovianos llegaron con retraso al cerco de Madrid, provocando el descontento del rey. Cuando preguntaron al soberano dónde podían colocar sus mesnadas para la batalla del día siguiente, respondió este, malhumorado, que fuesen a donde quisiesen, pues ya era tarde. Los caballeros, heridos en su honra y amor propio, entraron de incógnito por la puerta de Guadalajara y tomaron las defensas de la ciudad. Al día siguiente, abrieron las puertas y fueron hasta la tienda del rey para decirle, con altanería: “Qué hace Su Majestad durmiendo en el campo y en tienda incomoda, si podría hacerlo en cama, y dentro de Madrid, como ellos lo habían hecho ya, aquella noche”.

Alfonso II concede la categoría de villa a Madrid en 1123, y poco después, siguiendo el esquema repoblador habitual en Castilla, Madrid se constituye en concejo y cabeza de una comunidad de “villa y tierra”.

---

1. Cervera (2015).

A partir de la Reconquista, Madrid comenzó un proceso de crecimiento en extensión de territorio y población hasta situarse, a finales del siglo XV, como una de las principales ciudades de Castilla.

Se convierte en la capital y “rompeolas de las provincias españolas”, como decía Machado, en mayo de 1561, cuando el “rey-planeta”, Felipe II, protector de técnicos y mecenas de sabios, con preferencia a otras hipótesis que remitían a Lisboa o a Toledo, ubicó en dicha villa la corte que, con vaivenes mínimos<sup>2</sup>, ha resultado la sede creciente de una Administración española también creciente en extensión y en número.

Su designación como sede de la corte convirtió a Madrid en la primera capital permanente de la Monarquía española. Así, frente a París, Londres, Roma o Berlín, en Madrid se sabe: “Qué fue la España enfrentada con el universo y qué significó su alta laguna de soles y lunas reveladas”, cuenta Ramón Gómez de la Serna en el capítulo: “Letanía de Madrid”, de su imprescindible *Descubrimiento de Madrid*.

Pero sin duda lo que más tiene Madrid es estilo —descuidado estilo—, añade, “estilo para pasear y para vivir, estilo para perfilarse arquitectónicamente, y estilo para embozarse en la capa. Pone en su estilo, todo lo que toca, lo que dice, o lo que escribe”<sup>3</sup>.

Así lo afirmaba Manuel Azaña, con brevedad magistral: “partiendo de una idea de España, Madrid se obtiene por deducción”<sup>4</sup>, y no hay Estado ni nación española sin una “capital dinámica” (con estilo): si Madrid no existiera, sería preciso inventarla, ya que Madrid es el centro “donde vienen a concentrarse todos los sentimientos de la nación, donde surgen y rebotan a todos los ámbitos de la Península, las ideas, saturadas y depuradas por la vida madrileña en todos sus aspectos”.

Y como tiene esa “cosa expansiva” que se llama “estilo”, se mete entre sus viejas casas un gran edificio y, enseguida, este confraterniza con sus compañeras y compañeros; casas, manzanas, plazas, locales, calles y edificios, adoptando su mismo “estilo”, sencillo, pero noble. El estilo de Madrid, donde las edificaciones navegan en seco, con un rumbo por el estilo, donde el mar no puede concebirse. Y, si se las observa, desde las alturas, se verá que cada grupo de edificaciones forma un gran transatlántico; que no porque no sea trasatlántico deja de tener la unidad entre pasaje y tripulación que caracteriza a los grandes y elegantes navíos.

2. Valladolid fue capital cinco años, entre 1601 y 1606; Cádiz, durante la guerra de la Independencia; y Valencia y Barcelona, durante parte de la guerra civil española.

3. Gómez de la Serna (1986). *Vid.*, más en concreto, el capítulo: “Letanía de Madrid”.

4. Azaña (1966: 808).

Madrid, así, subraya el sentido servicial de la capitalidad manteniendo este título de “modestia urbana” como un gesto en el que se purga todo posible engraimiento.

A tal actitud corresponde el hecho anecdótico de que, en el callejero de la villa, estén nombradas todas las capitales de provincia y el nombre de Madrid se haya reservado a la calle más corta de las mil que figuran en el código postal<sup>5</sup>.

Madrid, de cierta forma y manera, recuerda la máxima estoica de Epicuro: “engrandecerás a tu pueblo, no elevando los tejados de sus viviendas, sino las almas de sus habitantes”.

Y no tienen sus habitantes esa cosa de turistas nacidos en su propia ciudad, como sucede en otras capitales del mundo. Madrid no pretendió irse nunca, sino quedarse, y así como en otras ciudades —desde Milán hasta París, pasando por Barcelona— hay una ambición colectiva, “Madrid es el desinterés supino”<sup>6</sup>.

Madrid, villa y corte, es, de tal modo, producto de geografía, de historia, de arte y de literatura, que radican y se asientan. De ministerios, pero también de la Biblioteca Nacional, del Museo del Prado, del Teatro Real, de las reales academias, y de tantas y tantas instituciones que aquí navegan.

Así, no puede decirse —no sería justo— que Madrid vive de su pasado, ya que va tan allá que vive de su porvenir y lo realiza en su presente; porque para la villa, no solo la vida, sino la ciudad es sueño, y los sueños pueden tener toda la magnificencia que quieran.

## 2

### Madrid; villa, corte y capital de Estado

“Villa y corte”. A este dualismo responden las tradicionales advocaciones de las vírgenes de la Almudena y de Atocha, como patronas de la villa y de la corte, respectivamente: Madrid, por otra parte, no tiene la capital; es la capital.

Como he tratado de aproximar en líneas anteriores, a este sucinto trabajo de investigación, Madrid se convierte en capital de España no por su 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

5. De Aguinaga (1998: 135).

6. Gómez de la Serna (1986). De nuevo, *vid.*, más en concreto, el capítulo: “Letanía de Madrid”.

la “capitalidad”, hasta que la Constitución de la II República indicara en su artículo 5.º que “la capitalidad de la República se fija en Madrid”, en 1931<sup>7</sup>. Quedan al margen, lógicamente, curiosas anécdotas, como la arbitraria e insostenible —y, por cierta consecuencia, divertidísima— de cuando Madrid resultó capital de la Armenia en el exilio, allá por el pretérito año de 1383<sup>8</sup>.

La villa de Madrid, en cualquier caso y sin embargo, es la capital, no porque lo diga un artículo de la Constitución, sino porque lo dicen, por lo menos, cuatro siglos de historia: como un verdadero hecho consuetudinario<sup>9</sup>.

Todo conduce, como describe Fernando Chueca<sup>10</sup>, a la idea de que “hacer historia, es la misión que le ha correspondido a Madrid; una ciudad (por herencia, presencia y potencia) con vocación de capital”.

“Madrid es algo más que uno de tantos municipios españoles: es la capital de España, es —decía Machado— el ‘rompeolas de las cuarenta y nueve provincias españolas’. Y sus problemas económicos, rebasan los límites de las haciendas locales para entrar de lleno en la Hacienda Pública. Madrid no es el pueblo de los madrileños, sino el de los españoles. Es rostro urbano de España, ante el mundo. Y, puesto que todos somos solidarios en el esplendor, hemos de serlo, también, de sus obligaciones”<sup>11</sup>.

Ya en el año 1932, se otorgaba a Madrid, mediante ley, una subvención destinada exclusivamente a la ejecución de obras y servicios públicos.

7. Vid., en este sentido, Piñar Mañas (1983: 377).

8. De hecho, siguiendo a Aroca Hernández-Ros (2013: 36), durante un breve periodo que comienza en 1383, el rey Juan I concede Madrid al depuesto monarca de Armenia León V, por lo que la ciudad se convierte en “capital de Armenia en el exilio”, lo que no gustó al concejo, que extrajo inmediatamente del monarca la promesa de que la cesión solo duraría lo que la vida de D. León, quien no debía encontrarse muy a gusto en la villa, ya que pasó sus últimos años en Francia.

A la muerte del soberano armenio, las Cortes, reunidas en Madrid, en 1391, ya bajo reinado de Enrique III el Doliente, revocan el señorío a cambio de pagar al rey las rentas y ceder el sitio de El Pardo como residencia real y coto de caza; cesión dolorosa, pero que fue, en adelante, cierto nexo de frecuente relación con la Corona, y acabaría convirtiéndose, también curiosamente, en uno de los factores que pesaron en la decisión de Felipe II de fijar la corte de su imperio en la villa.

En el siglo que separa el golpe de Estado que da lugar a la ascensión al trono de Castilla de Enrique II, el de las Mercedes, y el de Isabel la Católica, que destrona a su sobrina Juana la Beltraneja, la villa de Madrid no solo debió luchar con éxito por la relativa independencia que suponía su vinculación directa con la Corona, sino por la integridad de su territorio de influencia.

Desde la cesión de los derechos de caza del Monte de El Pardo, los reyes visitan la ciudad con cierta frecuencia. El alcázar es reformado por Enrique III, Juan II y Enrique IV, y durante los reinados de los Trastámara se celebran Cortes en Madrid no menos de siete veces, lo que no disipa los recelos de la villa respecto a los amenazadores señoríos. Un memorial dirigido, en 1470, a Enrique IV, reza, en efecto: “[...] en que en dicha villa nin en sus términos e lugares e jurisdicciones e propios nin parte dellos sea enagenado a ninguna persona que sea por título de donación nin merced nin satisfacción nin mención nin ningún otro título”.

9. De Aguinaga (1998: 137).

10. Chueca (1958).

11. Editorial diario ABC, 5-1-1954, citado por De Aguinaga (2002).

El preámbulo de la proposición señalaba lo siguiente:

“Omitimos, por innecesario, el señalamiento de los grandes desembolsos a que conducen al ayuntamiento, capital de España, los actos obligados con ocasión de las visitas a España de jefes de Estado extranjeros y de los congresos nacionales e internacionales de todos órdenes que tienen lugar en Madrid, atendiendo la corporación municipal debidamente y cual corresponde al decoro de la nación con los recursos ordinarios de su presupuesto, que tienen por tal concepto una importante merma de los que podría dedicar a servicios puramente locales”.

En este sentido, Salvatore Rebecchini hacía referencia a lo siguiente:

“La asignación con carácter de continuidad de adecuadas contribuciones estatales a la Administración municipal de la capital habrá de considerarse como compensación que el Estado debe por los servicios que solo la capital y ninguna otra ciudad presta a la Nación”<sup>12</sup>.

Este interés por la capital se hace constar también en la Ley Municipal de 1935, cuyo artículo 4.º permitía la clasificación de los municipios atendiendo a su población, sus recursos, las especiales modalidades de los servicios indispensables y sus condiciones de vida; y se precisaba, asimismo, que el de la capital tenía categoría propia, y su régimen y gobierno podían ser objeto de ley especial.

Esta ley, sin embargo, no llegará a aprobarse hasta el año 1963, bajo la habilitación jurídica contenida en la Ley Municipal de 1955.

También durante el periodo de 1936 a 1978 se desarrollaron importantes acciones para hacer de Madrid una gran ciudad y ensalzar su función de capital del Estado. En esta etapa se aprueba el Plan General de Ordenación Urbana de 1941, que tiene como consecuencia la expansión de la ciudad con la anexión de los municipios limítrofes —fenómeno que también se produce en otras ciudades como Barcelona, Valencia o Bilbao—, con lo que el “Gran Madrid” pasará de ser una ciudad de poco más de 66 kilómetros cuadrados a una gran ciudad de 607.

En este famoso PGOU ya se expresaba claramente lo siguiente:

“La capitalidad nacional ha sido la base del engrandecimiento de Madrid y sigue constituyendo, en la actualidad, su función primordial. Urbanísticamente, requiere la preparación de los espacios adecuados para las edificaciones y los actos propios de la capital con el rango necesario y el cuidado especial de todos los valores de tipo tradicional que puedan acrecentar la espiritualidad de la ciudad. La capitalidad supone

---

12. Rebecchini (1955).

también la responsabilidad de constituir modelo y ejemplo para la ordenación y desarrollo de las demás ciudades españolas”<sup>13</sup>.

La Ley de Régimen Local, de 1955, habilitó a la aprobación de regímenes singulares para las grandes ciudades españolas, y a la ruptura del “uniformismo” característico de nuestro régimen local. En concreto, refería la posibilidad de que el Gobierno aprobase, mediante ley, un régimen especial orgánico y económico para Madrid y para Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes y cuya importancia por sus problemas también lo aconsejaran (artículo 94.2, adicionado por la Ley de 7 de noviembre de 1957).

En aplicación de dicha ley se aprobaron dos normas específicas para Madrid: el Decreto 1674/1963, de 11 de julio, del Texto Articulado de la Ley Especial de Madrid, y la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, del Área Metropolitana de Madrid.

La exposición de motivos de la Ley Especial de Madrid de 1963 precisaba, con no poca nitidez, lo siguiente:

“Promúlgase ahora el texto articulado de la ley especial para Madrid resultado de una laboriosa gestación, que pone de manifiesto la prudencia del régimen al enfrentarse con los delicados aspectos que ofrece la administración municipal madrileña, como consecuencia de ser, además del municipio más populoso de la Nación, la capital del Estado y sede del Gobierno nacional”.

No obstante, el análisis del contenido de esta norma permite afirmar que la misma establecía una regulación “particular” para Madrid, si bien fundamentada principalmente en su “hecho” de gran ciudad, como antes lo había hecho la Ley Especial de Barcelona, aprobada en 1960; de manera que las referencias a la capitalidad se reducían a la declaración de Madrid como capital y al reconocimiento de determinadas prerrogativas, tales como la preeminencia honorífica respecto de los demás municipios a consecuencia de dicho carácter, entre otras similares.

13. Aroca Hernández-Ros (2013: 140-141); el Gobierno toma la decisión de propiciar un “Gran Madrid” que, en adelante, no solo sería la ciudad administrativa y de servicios, sino también corazón financiero y, por si fuera poco, potencia industrial, a cuyo efecto se fomenta la instalación en la capital de importantes industrias auspiciadas por el INI (Instituto Nacional de Industria), con sede en la plaza del Marqués de Salamanca del ensanche madrileño.

La operación del “Gran Madrid” se completa con un proceso de anexión de los municipios limítrofes entre 1948 y 1954. Trece municipios son incorporados a la capital, convirtiéndose en barrios de la misma, a saber: Aravaca, Barajas, Canillas, Canillejas, Chamartín de la Rosa, Fuencarral, Hortaleza, El Pardo, Vallecas, Villaverde, Vicálvaro, Carabanchel Alto y Carabanchel Bajo.

El término municipal pasa de 66 kilómetros cuadrados a su actual extensión de 607 (60 700 hectáreas), ocho veces entonces la superficie de Barcelona.

Las anexionadas elevan la población de la capital, en el censo de 1950, a 1 618 000 habitantes (más del 5 por ciento de los 28 millones del país).



La ley no establecía, sin embargo, un régimen especial de financiación para compensar los “gastos y cargas” que Madrid soportaba por ser la capital del Estado, a pesar de que el borrador de su proyecto pretendió dotar a Madrid de una “subvención especial”.

La posibilidad de una subvención o ayuda a Madrid, en efecto, se propuso al elaborar la Ley Especial de 1963, si bien, finalmente, no fue aceptada y no se incluyó en el texto definitivo de la disposición normativa citada.

Por tanto, en dicha Ley Especial de 1963 no se contiene, verdaderamente, “el estatuto especial de una capital de Estado, ni la existencia de ayudas 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”<sup>14</sup>. Luis Jordana de Pozas, por efecto, ha definido bajo el título de “grandeza y servidumbre de las grandes capitales metropolitanas”<sup>15</sup>, por una parte, que en la capital se vienen a concentrar, generalmente, los principales centros culturales y económicos, y que es frecuente que, en su entorno, se origine un importante sector industrial. Por consecuencia directa —añade—, la capital del Estado, en este sentido, es “absorbente”, atrayendo sobre sí una gran parte de la riqueza del país.

Además, la capital también es, generalmente, la sede de las instituciones centrales del Gobierno y de las representaciones diplomáticas extranjeras, por lo que —según el antecitado autor— todo ello, sin duda fruto del factor de capitalidad, pueden considerarse “grandezas” de Madrid. Pero tampoco es menos cierto —finaliza— que, junto a dichos privilegios, cabe decir que casi exclusivos, también nos encontramos, irremediablemente emparejadas, todo un elenco de “servidumbres” que debe soportar la capital del Estado, y que implican una cierta serie de gastos especiales. Por lo tanto, como advirtió Luis Jordana de Pozas, son corrientes los supuestos de ayuda económica del Estado a la capital.

En cualquier caso, estas y otras medidas normativas que se adoptaron después del año 1963 dotaron a la villa de Madrid de recursos y/o herramientas jurídicas para su desarrollo y fortalecimiento como gran ciudad, que es la capital que representa a la nación y a los españoles.

Pero en dicho proceso, y como se ha aproximado, las reglas parece que se quedaban cortas, y no respondieron a unas necesidades que “demandaba” el hecho diferencial de la capitalidad de Estado, muy especialmente

---

14. Martín de Hijas Merino (2003: 85).

15. Jordana de Pozas (1961).

desde un importante prisma económico, pero también, sin duda, competencial, a partir de un principio, ya incipiente, de autonomía local<sup>16</sup>.

En efecto, en materia de régimen local, tradicionalmente, la legislación española se ha caracterizado por disponer un “régimen competencial homogéneo” para todos los municipios, sin recoger las especialidades propias de los grandes centros metropolitanos. De tal forma, igualmente, durante mucho tiempo, Madrid se ha visto afectada por dicha “vocación histórica” hacia el “uniformismo” en la organización local propia de nuestro orden administrativo.

Es un hecho que, durante el siglo XIX, la ordenación territorial de Madrid se estructuró de la misma forma que la del 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 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 la de Madrid. Dicha distribución territorial, con la única excepción de la reforma operada mediante el Real Decreto-ley de 21 de noviembre de 1927, ha llegado prácticamente hasta nuestros días<sup>17</sup>.

Las características sociales, económicas, históricas y administrativas de la villa, no obstante, invitan a que Madrid “escape”, si se me permite la expresión, de dicho “uniformismo.” Así, y 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 solo de Madrid, sino también de otros grandes núcleos urbanos. Como señalara, a este respecto, Luis Morell Ocaña, en 1962<sup>18</sup>, frente al “uniformismo” propio del municipio, nacido de la Revolución francesa, la tendencia apunta hacia la diversidad en la configuración del régimen local. De tal forma, y como añadiera, por su parte, Tomás Ramón Fernández Rodríguez más adelante, en 1999<sup>19</sup>, a este nuevo “Gran 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 no-

16. En este mismo sentido, Ayuntamiento de Madrid (2006).

17. Martín de Hijas Merino (2003).

18. Morell Ocaña (1962).

19. Fernández Rodríguez (1999).

viembre de 1957, en cuyo marco se elaboró la Ley Especial del Municipio de Madrid, ex Texto Articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto; si bien, como se ha querido recalcar, no respondiendo todavía, de forma adecuada y suficiente, a un conjunto de necesidades que “demandaba” el “hecho diferencial” de la capitalidad y gran población de Madrid y de su área metropolitana.

En conclusión, los “hechos diferenciales” asociados a la condición de gran ciudad y de capital del Estado no han servido, en ocasiones antepasadas, para privilegiar Madrid. Y sin embargo, en el conjunto de las diez principales capitales de Estado europeas, el área metropolitana de Madrid aparece, después de París y Londres, como la tercera aglomeración urbana por cuanto a población se refiere<sup>20</sup> (en el muy particular caso de Berlín, concurre una circunstancia especial, pues esta ciudad, junto con Bremen y Hamburgo, en Alemania, tienen el “estatuto” de ciudad Estado)<sup>21</sup>.

Madrid, en cualquier caso, como otras capitales, es símbolo de la unidad del Estado y sede de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional<sup>22</sup>, la alta magistratura, los aparatos “nucleares” de las Administraciones públicas y las representaciones diplomáticas, centro de la economía nacional, de las actividades profesionales y la información; así

20. 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 Pezant (1976), se fijaron los principios básicos sobre los que se asentó el Estatuto de la capital francesa hasta la reforma de 1975. En definitiva, lo que caracterizaba este régimen especial era el hecho de que la villa de París se ha visto siempre, hasta 1975, directamente sometida al “poder central”, y ello se debe, probablemente, a lo que Chapman puso de manifiesto al referir que “sucesivas revoluciones han demostrado que quien manda en las calles de París, manda en toda la Nación”; *vid.*, al respecto, Piñar Mañas (1983: 381).

En el caso del “Gran Londres”, 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.

21. Frente a los *Flächenländer*, estas regiones son ciudades-estado (*Stadtstaaten*) dotadas de competencias tanto municipales cuanto regionales, lo que tiene su reflejo en una organización de carácter mixto, y gozan, en tal sentido, de un régimen diferencial privilegiado respecto de las que no lo son.

A los solos efectos que aquí interesan, la principal particularidad que presenta el *Bundesrat* alemán está en la representación directa que en él tienen algunas ciudades. En Alemania existen “estados regionales” cuyo territorio es el de una sola ciudad. Es el caso de Berlín, Hamburgo y, con matices, Bremen (en el caso de Bremen, no es exacta la afirmación de que el *Land* se identifique con una única ciudad, ya que comprende, concretamente, tanto la ciudad de Bremen cuanto la de Bremerhaven; pero, en realidad, puede decirse que constituyen una realidad urbana homogénea, cuyas particularidades se centran en el ámbito organizativo).

22. La categoría de órgano constitucional se reserva, doctrinalmente, para los órganos que ejercen las potestades de los tres poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial. La configuración constitucional ha incluido una serie de instituciones complementarias que ejercen, con distintos títulos jurídicos, funciones básicas que se desgajan de estos tres poderes, las cuales han recibido la denominación de órganos de relevancia constitucional (el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado, por ejemplo).

como enclave en que los partidos políticos definen la política nacional y el Gobierno del país<sup>23</sup>.

Tales circunstancias, como ya se ha dicho, que bien comportan *a priori* un privilegio para Madrid y para sus habitantes, también pueden llegar a resultar, en ocasiones, una “pesada carga” que, sin duda, debiera requerir de un *status*, competencial y financiero, ciertamente singular, y no solo meramente ornamental y/o nominal.

Sería absurdo acusar a Madrid, función de España, de estar en el centro, cuando esta es cabalmente su función. Achacar a Madrid el centralismo es como acusar de centralista al corazón, dice Enrique de Aguinaga<sup>24</sup>.

Paradigmáticamente lo expresaría D. Benito Pérez Galdós en las primeras páginas de la que acaso sea la mejor de sus novelas, *Fortunata y Jacinta*, publicada en 1887 y ambientada unos pocos años atrás: Madrid, “entonces, era el futuro”. Y así, este epígrafe viene a concluir tal como comenzó: con la referencia a una proclamación expresa de Madrid como capital, en un texto constitucional, el vigente de la Constitución Española de 1978, la que recoge dicha declaración al establecer en su artículo 5.º lo siguiente: “La capital del Estado es la villa de Madrid”. Y, de modo elíptico, está claro que en 1931, en 1963, y ahora, en 1978, Madrid es la capital de España, aunque el Estado sea diferente<sup>25</sup>.

### 3

#### Gran Madrid; *status* capitalino

Señalaba, nada falto de acierto, Tomás Ramón Fernández Rodríguez<sup>26</sup>, que Madrid, por efecto, era durante la elaboración de la Constitución de 1978, y lo sigue siendo en cierto modo, un concepto impregnado de múltiples significados, y una realidad institucional extremadamente compleja, que resulta de la inevitable combinación de todos ellos.

Alude así, en primer término, a una gran ciudad, a un gran municipio, que es precisamente el más extenso, 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 este. Madrid designaba también un ente local de segundo nivel: una Provincia, con mayúsculas, y también, claro está —continúa relatando Fernández Rodríguez—,

23. Piraino (2003: 796-797) se refiere a Roma.

24. De Aguinaga (1998: 149).

25. De Aguinaga (1998: 140).

26. Fernández Rodríguez (1999: 6).

una provincia con minúsculas, es decir, una “división territorial” del Estado para el cumplimiento de las funciones propias de este, con el consiguiente aparato que es propio de la Administración periférica.

Como continúa exponiendo, la palabra “Madrid” alude, en definitiva, y de forma inequívoca, siempre y en todo caso, 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” de los núcleos que la 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<sup>27</sup>.

Estas singularidades, tanto institucionales cuanto sociales, se encuentran estrechamente entrelazadas<sup>28</sup>: la realidad de la villa de Madrid, como gran ciudad, es indisociable de su condición de capital del Estado.

Madrid, de tal forma, es la capital del Estado según así lo prevé el artículo 5.º de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. Y también es, en términos demográficos, la ciudad más poblada de España, centro neurálgico de una extensísima área metropolitana: en ella residen, en efecto, algo más de tres millones de personas, sin contar con otros muchos cientos de miles que transitan diariamente por las calles y plazas de la villa.

Así, la Constitución proclama en su artículo 5.º que “la capital del Estado es la villa de Madrid”<sup>29</sup>, mientras que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, también declara, en su artículo 6.º, que Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial aprobado por ley de las Cortes Generales.

Durante la deliberación en el Senado de la Constitución, Camilo José Cela propuso, como texto alternativo al artículo 5.º, 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”<sup>30</sup>.

27. Martín de Hijas Merino (2003: 80).

28. Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, preámbulo, párrafo primero, primer inciso.

29. Martín de Hijas Merino (2003: 84); se eliminó, finalmente, del texto constitucional la posibilidad de establecer por ley servicios centrales en otras localidades de España, prevista en el Anteproyecto constitucional.

La supresión, como señalara Entrena Cuesta (1985: 86), no debe interpretarse como 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.

30. Diario de Sesiones del Senado (DSS) núm. 41, de 22 de agosto de 1978.

Amén de otras curiosidades, lo cierto es que el antecitado artículo 5.º de la Constitución supone una excepción en el ámbito del derecho comparado, donde encontramos un cierto escaso número de pronunciamientos semejantes. Así, en la Constitución de Bélgica de 1831, que en su artículo 126 dispone lo siguiente: “La ciudad de Bruselas es la capital de Bélgica y la sede del Gobierno”; también en la Constitución de la antigua URSS, de 7 de octubre de 1977, que en su artículo 172 disponía: “La capital de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es Moscú”; y, más actualmente, la Constitución de la Federación Rusa de 1993, que en el artículo 70.2 establece: “La capital de la Federación Rusa es la ciudad de Moscú”. Constituciones como la alemana, la italiana, la rumana, la macedonia, la neerlandesa o la polaca, también contienen, por su parte, previsiones similares.

En nuestras constituciones históricas, la capital está presente como algo “sobrentendido”. Así, como ejemplo de todas ellas, se puede citar la de Cádiz de 1812, en cuyo artículo 104 se dispone que “se juntarán las Cortes [...] en la capital del Reino”. Y algo similar ocurre en el derecho comparado. En algunos casos se da por supuesto que la capital está donde está y no se cree necesario mencionarlo en la Constitución, como así ocurre con las constituciones francesa o italiana.

En nuestro constitucionalismo histórico, por su parte, tal y como ya se ha referido, solo contamos con el precedente de la Constitución de 1931, que en su artículo 5.º disponía: “La capitalidad de la República se fija en Madrid”<sup>31</sup>.

En relación con esta cuestión, nos recuerda José Luis Piñar Mañas<sup>32</sup> que, al igual que sucede en la inmensa mayoría de textos legales, en la Constitución 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 diferentes poderes se fijen necesariamente en Madrid, capital del Estado. Pero, de dicha forma —continúa diciendo el citado autor—, podría llegarse al absurdo de que las sedes de los diferentes poderes del Estado podrían también establecerse en cualquier otro punto del territorio nacional. Y precisamente —dice— para evitar esta situación, es necesario un concepto jurídico de “capital del Estado”.

Luis Jordana de Pozas, por su parte, distinguía entre capitalidad “política” y capitalidad “administrativa”, señalando al efecto que el hecho de la capitalidad política poseída por una gran ciudad lleva consigo necesariamente la residencia en ella de los poderes del Estado, aunque, según el citado au-

31. Martín de Hijas Merino (2003: 83).

32. Piñar Mañas (1983).

tor, no ha de ocurrir obligatoriamente lo mismo con los departamentos ministeriales y/o las jefaturas superiores de los servicios públicos nacionales<sup>33</sup>. Por su parte, considerará José Luis Piñar Mañas (1983) 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 este no coincide con el jefe del Estado. Tan solo este, como representante del Estado —continúa exponiendo el mencionado autor—, es el que parece lógico que necesariamente deba fijar su sede en la capital. Este y no otro es el dato que caracteriza el concepto de capital, que, por tanto, será aquella ciudad en que se fije la sede oficial del jefe del Estado, sin que resulte necesario que albergue, también, otros altos órganos de poder distintos.

La capital, cabeza de un Estado, lo es porque en ella radica quien ostenta su Jefatura, en síntesis y al margen de declaraciones formales, que pueden no existir, y de hegemonías económicas o culturales, que pueden no darse —concluye el antecitado autor—<sup>34</sup>.

En cualquier caso, lo cierto es que, tras la aprobación de la Constitución, continuó subsistiendo el problema del establecimiento de un estatuto “especial”, “de capitalidad”, para Madrid, ya que los constituyentes omitieron la concreción de las consecuencias derivadas del establecimiento de la capitalidad, y además, como ha señalado Piñar Mañas<sup>35</sup>, la Ley Especial para el Municipio de Madrid, aprobada por el Decreto 1674/1963, de 11 de julio, no proporcionó una solución para los verdaderos problemas que plantea el factor de capitalidad, porque, como continúa diciendo el precitado autor, es evidente que en toda capital de Estado se produce ese “doble efecto” que Jordana de Pozas definió de “grandeza [pero, también] de servidumbre de las grandes capitales metropolitanas”<sup>36</sup>.

El artículo 6.º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se refiere a la villa de Madrid, asimismo, bajo *status* de “capital” del Estado y como “sede de las instituciones generales”. Más concretamente, y según afirma: “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 Institucio-

33. Martín de Hijas Merino (2003: 84).

34. Así, son, por otra parte, muy escasos los estudios serios dedicados al tema de la capitalidad. Pueden destacarse muy sucintamente, de entre ellos, Jordana de Pozas (1961) o Dreyfus (1960), si bien es muy cierto que la mayoría de estudios sobre “régimen de capitalidad” se vienen a incluir en obras que se ocupan, en genérico, de las grandes urbes. Entre estas, Robson (1954), Munro (1909) o Anastassopoulos (1978).

35. Piñar Mañas (1983).

36. *Vid.*, de nuevo, Jordana de Pozas (1961).

nes estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias”.

El hecho de que dicho precepto distinga “capitalidad” de la condición de “sede de las instituciones generales” permite afirmar de una manera llana, con Francisco Velasco Caballero<sup>37</sup>, que el alcance normativo de la “capitalidad” no se reduce a la posición de la sede de las instituciones del Estado en Madrid.

En nuestro derecho público, en efecto, la “capitalidad” y la “sede” de las instituciones no se utilizan de forma sinónima —continúa el precitado autor—, por lo que parece que es preciso dotar de valor normativo específico a la condición de “capital”, más allá de su posible significado como “sede de las instituciones del Estado”.

No debe negarse que históricamente la capital pudo resultar simplemente la sede (el asiento) del poder real<sup>38</sup>. Pero también debe entenderse, según añade Velasco Caballero, que, en el derecho positivo actual, “sede” y “capital” no son conceptos ciertamente “coextensos”, pareciendo, más bien, que el concepto de “capital” supera notablemente al simple de “sede”.

La aprobación de un “régimen especial” para la villa de Madrid tiene por fin asegurar, en cualquier caso y dicho también de una forma llana, el buen funcionamiento del propio Estado.

En efecto, ello porque el buen funcionamiento del Estado queda “vinculado”, en muy cierta forma, al buen funcionamiento de su “capital”.

Así —afirma Velasco Caballero—<sup>39</sup>, una deficiente gestión del urbanismo (y del medio ambiente), las infraestructuras, la seguridad o el sistema de transportes, y, más en general, un deficiente funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno municipales<sup>40</sup>, afectará, sin lugar a duda, a un óptimo funcionamiento del Estado.

De ahí que el propio Estado pueda, y también deba, singularizar —parcialmente— un “régimen local para Madrid”, con el fin de excluir posibles repercusiones negativas de un mal funcionamiento de la villa (artículo 6.º, citado, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid).

Esta “singularidad” de la villa de Madrid tampoco pasó inadvertida a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL, en adelante). Así, su disposición adicional sexta ya prevé la sustitución del “régimen especial” aprobado en 1963 por otro actualizado.

37. Velasco Caballero (2006b: 322).

38. Así, Avezuela Cárcel (2003: 200).

39. Velasco Caballero (2006b: 324).

40. *Vid.*, al respecto, Jiménez Vacas (2021).



Hoy, en efecto, se encuentra aprobada la vigente Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (en adelante, LCREM), ley estatal, básica (dictada bajo amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución) y “singular” que, sin lugar a duda, ofrece un importante repertorio de facultades para continuar el proceso de desarrollo de la ciudad; facultades que no son otra cosa que “herramientas” o instrumentos a partir de los que ejercer, con diversa eficacia e intensidad, el servicio a los españoles, que, como capital de la nación, constituye el verdadero sentir de Madrid<sup>41</sup>.

La disposición final 1.<sup>ª</sup> de la LCREM enuncia lo siguiente: “La presente Ley se dicta de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid”.

La LCREM presenta, no obstante, la peculiaridad jurídica aparente de que una ley básica venga a regular el régimen de un único municipio (para una sola ciudad)<sup>42</sup>; el de la villa de Madrid<sup>43</sup>. Pero la realidad es que solo Madrid, y ninguna otra ciudad, está singularizada por la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Por su propia naturaleza, y en efecto, la capital del Estado solo puede ser regulada por el Estado, es decir, por ley votada en Cortes Generales. No sería extravagante tampoco afirmar, en este sentido, que la regulación de la capitalidad es una “competencia implícita del Estado”, tomando prestadas, de nuevo, las palabras de Francisco Velasco Caballero<sup>44</sup>.

Pero además, desde un punto de vista demográfico, Madrid duplica en población a Barcelona, y se aleja más todavía de los demás municipios de “gran población” españoles.

Esto hace de Madrid un municipio “singular”, por cuanto debe gobernar y prestar servicios públicos a una cifra de población desconocida para otras ciudades españolas: el “hecho diferencial” de Madrid, por simple consecuencia, excluye toda idea de “arbitrariedad” en la aprobación de un régimen municipal básico (y específico) para la villa; primero, por su singularización constitucional, y segundo, de corte más sociológico, por su también singular gran población<sup>45</sup>.

La LCREM aborda conjuntamente, por todo ello, dos realidades diferentes, pero que, sin embargo, convergen simultáneamente en la villa de Ma-

41. Vid. Ayuntamiento de Madrid (2006).

42. Sobre la distinción entre leyes singulares y de caso único, vid. Ariño Ortiz (1989).

43. Vid. Font i Llovet (2000: 235) o Galán Galán (2001: 48).

44. Velasco Caballero (2006b: 326).

45. Velasco Caballero (2006b: 332).

drid: por un lado, el hecho de ser el núcleo urbano más poblado de España, y por otro, el de acoger la capitalidad del Estado.

Por lo pronto, su propia existencia se justifica por la “singularidad”<sup>46</sup> de Madrid, a la que expresamente el propio texto (LCREM) se refiere. Pero más allá, la ley incluye otras normas especiales y encaminadas a hacer posible el gobierno eficaz de una urbe de las dimensiones y con los problemas propios de Madrid, sin par en el resto de España, tal como se viene necesariamente destacando.

Obvio es, por otra parte, que la ley no recoge todo el régimen jurídico de la ciudad, si bien contiene normas especiales que se aplicarán, preferentemente, respecto de las generales previstas por la legislación<sup>47</sup>.

Se podrá afirmar que, en la LCREM, la capitalidad y la condición de “gran municipio” son dos perspectivas para una única realidad de Madrid.

Es cierto que la capitalidad recibe una regulación separada y distinguida en la LCREM; el título I lleva por rúbrica, precisamente: “Régimen de capitalidad”. Pero aunque resulta claro que la cooperación interadministrativa es regulación de la capitalidad, ello no debe llevar a la conclusión de que los demás contenidos de la ley ya no guardan estrecha relación con la “condición capitalina de Madrid”. Antes bien —dice Velasco Caballero—, la LCREM parte de la clara premisa de que la capitalidad y la condición de “gran urbe” son datos indisociables para Madrid.

El título I, en efecto, da cumplimiento propiamente al régimen derivado de la condición de Madrid como capital del Estado, creando la denominada “Comisión Interadministrativa de Capitalidad”, como órgano de cooperación entre el Estado, la Comunidad de Madrid y la Ciudad de Madrid en materias directamente relacionadas con el hecho de la capitalidad, tales como la seguridad ciudadana o la celebración de actos oficiales. De este modo, la ley delimita las materias de competencia de dicha Comisión, si bien deja abierta la posibilidad de que las tres Administraciones que la integran puedan ampliar su ámbito de colaboración y de consenso en otros

46. Velasco Caballero (2006b: 311).

47. La regulación de los municipios de gran población, tal y como resulta de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, no tiene claro parangón en el derecho público de nuestro entorno. En los distintos derechos locales de los *länder* alemanes se puede identificar, por ejemplo, cierta tendencia hacia la singularización (sobre todo competencial) de medianas y grandes ciudades. Nuestra ley excluye toda regulación competencial o financiera, cuestiones, estas, capitales para las grandes ciudades.

En suma: las grandes y medianas ciudades alemanas con frecuencia disfrutaban de regímenes jurídicos singulares, pero no existe un único régimen especial aplicable a aquellos municipios. En otros Estados hay una cierta regulación “singular” para ciudades concretas (es el caso de París, Lyon o Marsella, en Francia). Pero se trata, en todo caso, de regulaciones específicas para unas ciudades concretas, y directamente enfocadas a la solución de problemas singulares propios de estas concretas urbes.

aspectos relacionados con la capitalidad: se establece, así, un “modelo abierto” de cooperación que permitirá adaptar la función de la Comisión a las nuevas demandas y/o facilitará la adopción de respuestas adecuadas a las complejas necesidades de la ciudad. El valor de este destacado instrumento de cooperación consiste, así, en definir un marco legal de cooperación entre las tres Administraciones que permita asegurar el bienestar y la calidad de vida de los madrileños y de las madrileñas.

El título II, por su parte, aborda los aspectos esenciales de la organización del Ayuntamiento de Madrid, en cuanto parte imprescindible de un estatuto de la “ciudad-capital del Estado”<sup>48</sup>.

El modelo de organización (política y administrativa)<sup>49</sup> del Ayuntamiento de Madrid, contenido en este título, viene a desarrollar, no obstante, el establecido en el título X de la LBRL; es decir, “no se opta por un modelo diferente del vigente, sino que se parte de éste perfilándose algunos aspectos e introduciéndose algunas singularidades”.

El título III aborda una regulación de las distintas formas de atribución de competencias a la ciudad, diferenciando entre competencias propias, delegadas, y las atribuidas mediante la técnica de la encomienda de gestión<sup>50</sup>. Asimismo, se determinan las competencias de titularidad estatal que se asignan a la ciudad, a través de esta ley, de acuerdo con lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local: la villa podrá ejercer, por delegación, competencias de la Administración del Estado, pero también de la Comunidad de Madrid.

La ley se refiere, igualmente, a la posibilidad de encomendar a la ciudad la realización de tareas jurídicas, técnicas o materiales, por parte del Estado o de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso. Por otro lado, se atribuyen a la villa determinadas competencias de titularidad estatal, especialmente en materia de movilidad, seguridad ciudadana e infraestructuras. Así, en materia de infraestructuras, se reconoce la participación del Ayuntamiento de Madrid en aquellas cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado y que estén ubicadas en su término municipal (la “calle 30”, por ejemplo).

En este proceso de ampliación de competencias municipales en sectores con elevada incidencia en la calidad de vida de los/as ciudadanos/as, ocupan una “posición central” las medidas previstas en materia de seguridad vial (movilidad) dirigidas a incrementar las potestades del Ayuntamien-

---

48. *Vid.* preámbulo LCREM.

49. *Vid.* Jiménez Vacas (2021).

50. El artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contiene el vigente régimen de la figura jurídica de la encomienda de gestión.

to para afrontar problemas como la emisión de ruidos y contaminación por los vehículos a motor, el estacionamiento, la conducción bajo los efectos del alcohol o estupefacientes o sustancias psicotrópicas, la mejora de las condiciones de vida de las personas con movilidad reducida, etc.

El título IV aborda, en fin, la regulación de las especialidades del régimen jurídico de la ciudad de Madrid, que se justifican por la dimensión de la actividad “administrativa” que genera la villa: Madrid, en efecto, es la ciudad de mayor población de España, y esto hace que el volumen de su “actividad administrativa”, no solo como capital del Estado, sino también como capital autonómica, no sea equiparable al de ningún otro municipio de España<sup>51</sup>.

La LCREM es en definitiva, y a la vez, ley de capitalidad y ley especial para Madrid, tal como se ha tratado de exponer a lo largo y ancho de estas líneas.

Durante muchos años se han sucedido esfuerzos por identificar el posible “régimen jurídico específico capitalino”, más allá de la singularización de Madrid como especial “gran ciudad”<sup>52</sup>.

Esta distinción parecía exigida por el artículo 6.º del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que anuncia una “ley especial” para Madrid, si bien exclusivamente por su condición de “capital del Estado”. También en la doctrina se ha insistido en la debida separación entre capitalidad y régimen especial de la villa, como medio para evitar un posible “vaciamiento” de la autonomía municipal de Madrid<sup>53</sup>.

Como se argumenta en otros estudios<sup>54</sup>, la Constitución no solo garantiza, directa y subjetivamente, un mínimo de autonomía local. También ordena a todos los poderes públicos una actuación positiva, o favorable, hacia dicha autonomía.

Se ha dicho por efecto, no sin razón, que, “más que como una realidad a preservar, la autonomía local [en la Constitución] se presenta como un ‘deseado’ objetivo que la Constitución Española marca”<sup>55</sup>.

51. Sobre el tema, *vid.* Fernández-Miranda Fernández-Miranda (2005: 55-62), quien repasa las opciones manejadas antes de la definitiva constitución de la Comunidad de Madrid como comunidad autónoma uniprovincial: configuración de un estatuto especial para Madrid-Área Metropolitana, como capital del Estado, con inclusión del resto de la provincia en las comunidades autónomas limítrofes; e integración de la provincia de Madrid en el seno de alguna de las comunidades autónomas castellanas.

52. Así, Piñar Mañas (1983). De este debate da cuenta Fernández-Miranda Fernández-Miranda (2005). Este debate doctrinal presenta hoy perfiles propios muy singulares, que lo distinguen de las aportaciones doctrinales de los años sesenta del siglo pasado, representadas, fundamentalmente, por Jordana de Pozas (1964).

53. Fernández-Miranda Fernández-Miranda (2005: 129).

54. Velasco Caballero (2006a: 128).

55. Esteve Pardo (1991: 131).

Y si atendemos a la jurisprudencia constitucional, se comprobará que el “mandato positivo” hacia la autonomía local se proyecta sobre todos los poderes públicos y no exclusivamente sobre el legislador; y tampoco limita a la obtención de “suficiente” autonomía local (así, STC 159/2001, FJ 4; y SSTC de 13 de marzo de 1999, 18 de junio de 2001 y 4 de julio de 2003), sino del “máximo posible de autonomía local”, según se referencia por Velasco Caballero (2006a).

De otro lado, las normas singulares contenidas en la LCREM no cuestionan el ejercicio de las competencias legislativas sobre régimen local de la Comunidad de Madrid, que esta tiene atribuidas en desarrollo, y en el marco de la legislación básica del Estado, ex artículo 27.1.º de su Estatuto de Autonomía.

Ya en la presentación del Proyecto de Ley de la LCREM en el Congreso de los Diputados se refería el ministro de Administraciones Públicas a que “también es preciso dar respuesta a las necesidades derivadas de la capitalidad; con un flujo constante de ciudadanos de toda España, que acuden a esta ciudad [a Madrid] por motivos laborales, administrativos o económicos”<sup>56</sup>. Por el contrario, algunas de las reglas de régimen local que están surgiendo de la llamada “tercera oleada” de reformas estatutarias a que paulatinamente venimos asistiendo parecen, más bien, partir de la idea de que las autonomías locales deben integrarse, cada vez en mayor medida, en el sistema autonómico.

En España, por efecto, se tiende a una progresiva “atracción”, por parte de las comunidades autónomas, de las competencias normativas en materia de autonomía local.

#### 4

### Madrid metropolitana; singular capital regional

La capitalidad autonómica de la villa queda consagrada, por su parte, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Su artículo 5.º se ocupa de la capital, en cuanto sede de las instituciones autonómicas. La Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, se refiere al “régimen especial de la villa de Madrid”<sup>57</sup>, pero no lo desarrolla. No hay, en consecuencia, un “régimen especial” para Madrid en cuanto capital

56. DSCD de 11 de mayo de 2006, núm. 175, p. 8715.

57. Artículo 40. Régimen especial de la villa de Madrid.

autonómica, ni derechos de participación (orgánica y/o directa) en asuntos de la competencia de la Comunidad de Madrid.

Esta podría aprobar dicho régimen habida cuenta de las competencias que tiene atribuidas en materia de régimen local y capitalidad, según se ha visto; pero la realidad es que no lo ha hecho, hasta la fecha, probablemente por el mayor interés que ha suscitado Madrid, desde más antiguo, como capital de Estado.

Así, bien pudiera afirmarse que la capitalidad estatal ha “eclipsado” la capitalidad autonómica, y que probablemente también por esta circunstancia no se han previsto instrumentos normativos ligados a esta segunda condición<sup>58</sup>.

Pablo García Mexía<sup>59</sup> considera necesario o, por lo menos, conveniente que “el Senado represente también a las entidades locales”<sup>60</sup>. Reflexiona sobre que tal necesidad o conveniencia, no obstante, parece ignorada, de modo prácticamente general, por la doctrina, que aunque ha vertido, a propósito del deficiente carácter territorial del Senado, no ya ríos, sino océanos de tinta, casi en su totalidad interpreta el vocablo “territorial” como sinónimo de “regional” o de “autonómico”.

A juicio de García Mexía, se precisaría reflexionar en torno a una reforma que hiciera viable una verdadera “composición local” de la Cámara Alta, y que podría estructurarse en torno a tres ideas clave: “a) La reducción del número de senadores de elección directa y la incorporación de representantes

58. Fernández-Miranda Fernández-Miranda (2005: 286).

Algo parecido ha ocurrido en Italia, conforme describen Medina y Díez (2006: 426-427), donde el Estatuto de Lacio, de 11 de noviembre de 2004, reconoce a Roma como capital de la provincia y de la región (artículo 2), y recoge (ampulosas) indicaciones en torno a la importancia de Roma como símbolo de la unidad de Italia, centro del catolicismo y del diálogo entre cristianos, lugar de encuentro entre culturas diferentes y patrimonio cultural histórico y universal (artículo 5.1). Tales indicaciones definen la importancia de Roma como *capitale* de la República Italiana, no como *capoluogo* de la región lacial. Nada se dice respecto de la capitalidad regional, mientras que, en relación con la estatal, se precisa que la región promueve el destino, también por parte del Estado, de recursos complementarios y la realización de intervenciones especiales, y que trabaja para que el papel y las funciones nacionales e internacionales de Roma contribuyan al desarrollo económico, social y cultural equilibrado de la totalidad del territorio regional (artículo 5, apdos. 2.º y 3.º).

Por último, en relación con Berlín no se plantea un problema de participación ligado a la capitalidad regional por la sencilla razón de que esta ciudad, a diferencia de Madrid y Roma, no se integra en el territorio de una región; es en sí misma un *Land*. Berlín, en efecto, siguiendo lo descrito por los autores citados anteriormente, es una ciudad-estado (*Stadtstaat*) y tiene la consideración de estado regional.

59. García Mexía (2006: 344-345).

60. Sin perjuicio de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que, sin alcanzar un *status* de comunidad autónoma —no disponen de asamblea legislativa—, tienen, sin embargo, reconocida representación en el Senado: sus poblaciones eligen dos senadores cada una conforme al artículo 69.4 de la Constitución, y están dotadas de sus respectivos estatutos de autonomía (respectivamente, Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla).

locales; b) la incorporación de representantes locales designados mediante un mecanismo de elección indirecta, semejante al establecido por el artículo 69.5 de la Constitución respecto de los autonómicos; y c), la integración, como senadores locales, con carácter nato, a los Alcaldes de las grandes ciudades, debiéndose concretar qué se entiende por ‘gran ciudad’”, cual seguro sí sería, por mejor ejemplo, la villa.

Para terminar, quepa decir —por última reflexión— que, a pesar del esfuerzo del legislador estatal por plasmar el pacto local vía LCREM, lo cierto es que este no se verá culminado (totalmente) si la Comunidad de Madrid no desarrolla su propio “pacto local autonómico”. En dicho sentido, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid recoge, en su artículo 38.º, las bases jurídicas para llevar a cabo el precitado pacto a nivel autonómico, aún inédito, al señalar lo siguiente:

“La Administración de la Comunidad de Madrid desarrollará su actuación a través de los órganos, organismos y entidades dependientes del Gobierno que se establezcan pudiendo delegar dichas funciones en los municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto si así lo autoriza una ley de la Asamblea, que fijará las oportunas formas de control y coordinación”.

En desarrollo de esta previsión, se dictó la mencionada Ley 2/2003, de 11 de marzo, así como su pareja, la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local; sendas disposiciones autonómicas. Esta última norma tiene por objeto, según consta en su artículo 1.º, la regulación legal de los procedimientos de transferencia y delegación de competencias de la Comunidad de Madrid a favor de las entidades locales. Además, la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, en su artículo 55.º, regula la creación de una Comisión Bilateral de transferencias de competencias y servicios Comunidad de Madrid-Ayuntamiento de Madrid, con objeto de impulsar el proceso de traspaso previsto en la Ley 3/2003, de 11 de marzo, mencionada.

## 5

### De Madrid al cielo; reflexión

Madrid, en fin —y dígase una vez más—, es el nudo principal en España. Más aún: como centro decisorio tiene, hoy, una dimensión que trasciende fronteras nacionales, por cuanto es el principal núcleo de atracción de inversiones directas extranjeras, y el centro de las empresas españolas más internacionalizadas.

Por eso es tan determinante para el despliegue de sus capacidades y para su función, eminentemente vertebradora, en el mapa español, una adecuada y suficiente dotación que garantice la fluidez de la información, de los intercambios y del desplazamiento de las personas. Infraestructuras y equipamientos urbanos constituyen, por consiguiente, más aún que el soporte básico, la “médula” de su organización y de la función de Madrid, en cuanto que principal metrópolis de la Península Ibérica, como “bisagra” entre los centros de decisión más importantes dentro y fuera de las fronteras nacionales, a modo de las “grandes urbes” en una sociedad globalizada<sup>61</sup>. Atender, por lo tanto, con suficiencia y capacidad gestora dichos requerimientos, mediante una acción coordinada de las Administraciones central, autonómica y local, es vital para la España amenazada de distanciarse de los ejes de prosperidad europeos.

Por repetir de otra manera lo ya dicho, lo que en Madrid se haga en este sentido, a un amplio territorio español beneficiará; lo que se haga para que Madrid desarrolle su más que notable potencialidad de crecimiento y su papel vertebrador de un amplio conjunto de provincias, en beneficio de toda España se traducirá<sup>62</sup>.

De otra parte, la concentración de instituciones de enseñanza superior, de infraestructuras de comunicaciones y transporte, de centros de investigación y desarrollo tecnológico, de servicios administrativos y de sedes de organizaciones económicas y/o sociales, hace de Madrid un polo de “atracción” para el capital humano altamente cualificado.

Hay que referirse sin duda, también, a una función singular de Madrid como doble puente entre Europa, América Latina y el norte de África, que contribuye, de manera muy especial, a potenciar su actual papel como gran ciudad europea.

Los lazos históricos y culturales que unen a España con Latinoamérica y el norte de África, y la creciente presencia de empresas españolas (muchas de ellas con sede en Madrid) en dichas zonas geográficas, hacen de la capital una “plataforma de excepción” para el fomento de vínculos de cooperación entre la Unión Europea, América Latina y África.

El éxito de iniciativas de diversa naturaleza (diplomática, administrativa, financiera) ha venido reforzando el papel y la imagen de la villa de Madrid como ciudad “abierta” y, como lo expresara Benito Pérez Galdós, “de futuro”; y así, la ha convertido en lugar idóneo para la realización de conferencias internacionales y toda suerte de reuniones de índole cultural, política, científica, medioambiental, urbanística o empresarial.

61. Castells (1997).

62. García Delgado (1999: 18-19).



En contexto, parece imprescindible potenciar un régimen diferenciado de Madrid como fenómeno, al mismo tiempo, local y global. Ello en la medida en que la ciudad, en su *status* doble de capitalidad, está asumiendo algunas de las clásicas funciones de administración estatal, en virtud de la propia LCREM vigente.

La Comunidad de Madrid, sin embargo, ha optado tradicionalmente por no promover la singularización jurídica de la ciudad de Madrid. Quepa plantear, en consecuencia, que el contenido de una futura ley de desarrollo de la LCREM, ex artículo 38 del Estatuto de Autonomía, prevea un plus como municipio “singular”, por su condición constitucional de capital de Estado y estatutaria de capital regional.

Por su especificidad derivada del crecimiento demográfico, parece también buena ocasión de afrontar los retos que plantea un nuevo derecho para la villa. La meta, en definitiva —según afirma, una vez más, D. Enrique de Aguinaga—, “tendrá que lograrse mediante los necesarios perfeccionamientos y desarrollos; para concretar la idea de Madrid capital en su propio precipitado jurídico”<sup>63</sup>.

A tales fines, parecería preciso también desarrollar el régimen financiero especial previsto para el municipio de Madrid en el artículo 160 del vigente Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; y ello con una definitiva previsión de la adecuada “subvención de capitalidad”, bien en el Presupuesto General del Estado, bien también en el Presupuesto de la Comunidad de Madrid, con objeto de seguir haciendo frente a lo que Jordana de Pozas definió bajo título de “grandeza y servidumbre de las grandes capitales metropolitanas”.

## 6 Bibliografía

Anastassopoulos, J. P. (1978). *La Gestion des grandes métropoles : étude comparée de douze agglomérations étrangères*. París: La Documentation Française.

Ariño Ortiz, G. (1989). Leyes singulares, leyes de caso único. *Revista de Administración Pública (RAP)*, 118.

Aroca Hernández-Ros, R. (2013). *La Historia de Madrid*. Madrid: Espasa.

---

<sup>63</sup>. De Aguinaga (1957).

- Avezuela Cárcel, J. (2003). Madrid, capital del Estado. En E. Álvarez Conde (dir.). *Derecho público de la Comunidad de Madrid*. Madrid: CEURA-Universidad Rey Juan Carlos.
- Ayuntamiento de Madrid. (2006). *Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/NormativaNoMunicipal/LEY\\_DE\\_CAPITALIDAD.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/NormativaNoMunicipal/LEY_DE_CAPITALIDAD.pdf).
- Azaña, M. (1966). *Obras completas, I*. México: Oasis.
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. I. La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cervera, C. (2015). El lema olvidado de Madrid: "Fui sobre agua edificada, mis muros de fuego son". *ABC*, 8-5-2015. Disponible en: <https://www.abc.es/madrid/20150508/abci-agua-fuego-lema-olvidado-201505071530.html>.
- Chueca, F. (1958). Madrid, Ciudad con vocación de capital. *ABC*, 15-5-1958. Disponible en: <https://www.abc.es/archivo/periodicos/abc-madrid-19580515.html>.
- De Aguinaga, E. (1957). *Madrid, empresa nacional* (conferencia pronunciada en el Salón de Tapices de la Casa de la Villa, el 22 de junio de 1957). Madrid: Artes Gráficas Municipales.
- (1998). Introducción a la teoría de la capitalidad de Madrid. *Anales de la Real Academia de Doctores*, 2 (1), 135-154.
  - (2002). Breve historia de la Ley Especial del Municipio de Madrid (1963). *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, XLII. Madrid: CSIC.
- Dreyfus, S. (1960). *Les capitales et leur statut juridique*. París: Universidad de París.
- Entrena Cuesta, R. (1985). Comentario al artículo 5.º de la Constitución. En M. Garrido Falla (coord.). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- Esteve Pardo, J. (1991). Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11 (31), 125-147.
- Fernández Rodríguez, T. R. (1999). El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid. En E. Arnaldo Alcubilla y J. J. Mollinedo Chocano (coords.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Fernández-Miranda Fernández-Miranda, J. (2005). *Madrid, área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*. Madrid: Colex.

- Font i Llovet, T. (2000). *La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Galán Galán, A. (2001). *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local*. Madrid: Marcial Pons.
- García Delgado, J. L. (1999). Factores determinantes de la formación de la estructura económica de Madrid. En J. L. García Delgado (dir.), *Estructura económica de Madrid*. Madrid: Civitas.
- García Mexía, P. (2006). Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 337-353.
- Gómez de la Serna, R. (1986). *Descubrimiento de Madrid. Edición de Tomás Borrás*. Madrid: Cátedra.
- Jiménez Vacas, J. J. (2021). Régimen de los órganos colegiados de gobierno. *Gabilex*, 25, 171-204.
- Jordana de Pozas, L. (1961). Madrid capital de Estado. *Estudios de Administración Local y General I* (pp. 623 a 645). Madrid.
- (1964). Madrid, capital política y sede de la Administración central. *REVL*, 137, 641-666.
- Martín de Hijas Merino, M. (2003). El régimen especial de Madrid: análisis del artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. *Asamblea*, extra 1, 79-108.
- Medina Alcoz, L. y Díez Sastre, S. (2006). La participación de la villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos. En L. Parejo Alfonso, J. Bravo Rivera y C. Prieto Romero (coords.), *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid* (pp. 353-436). Barcelona: Bosch.
- Morell Ocaña, L. (1962). Los principios de diversidad y supramunicipalidad en la configuración del régimen municipal contemporáneo. En AA. VV. *Problemas políticos de la vida local*. Madrid: IEP.
- Munro, W. B. (1909). *The government of european cities*. Nueva York: MacMillan.
- Oliver Asín, J. (1991). *Historia del nombre de Madrid*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Pezant, J. L. (1976). *Le Nouveau Statut de Paris*. París: La documentation française.
- Piñar Mañas, J. L. (1983). El régimen de capitalidad del Estado. En E. García de Enterría (dir.), *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*. Madrid: IEE.

- Piraino, A. (2003). L'ordinamento complesso di Roma: "Capitale della repubblica" e "Città metropolitana". *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 795-812.
- Prieto Romero, C. y Velasco Caballero, F. (2005). *Organización jurídica del Ayuntamiento de Madrid* (vol. I). Madrid: Bosch.
- Rebecchini, S. (1955). *Situación de hecho y situación de derecho de las ciudades capitales* (Informe al XII Congreso de la Unión Internacional de Ciudades y Poderes Municipales). Roma.
- Robson, W. A. (1954). *Great Cities of the World*. Londres: Routledge.
- Velasco Caballero, F. (2006a). Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho Local. En T. Font i Llovet (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2005* (pp. 121-151). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic.
- (2006b). La Ley de Madrid en el sistema de fuentes del Derecho local. En L. Parejo Alfonso, C. Prieto Romero y J. Bravo Rivera (coords.). *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid* (pp. 311-352). Barcelona: Bosch.
- Velasco Caballero, F. y Díez Sastre, S. (2005). Régimen jurídico-administrativo de los "Municipios de gran población". *Justicia Administrativa*, 28, 15-40.