
La Ley de Madrid en el sistema de fuentes del Derecho local

Francisco VELASCO CABALLERO
*Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: SINGULARIDAD DE LA LEY DE MADRID. II. COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y POSICIÓN DE LA LEY DE MADRID EN EL SISTEMA DE FUENTES. 1. Títulos competenciales del Estado. 2. Significado competencial del art. 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid. A) *El art. 6 EAM como norma de restricción de las competencias autonómicas.* B) *Alcance restrictivo del art. 6 EAM: significado de la capitalidad.* 3. La Ley de Madrid como Ley básica. A) *Posible alcance de la legislación estatal básica para la ciudad de Madrid.* B) *La LCREM como Ley básica singular.* III. POSICIÓN ORDINAMENTAL DE LA LCREM EN RELACIÓN CON LAS LEYES DEL ESTADO. 1. Preferencia aplicativa. 2. Eficacia derogatoria. 3. Modulación de la aplicación preferente de la LCREM: principio de autonomía local. IV. RELACIONES ORDINAMENTALES ENTRE LA LCREM Y LAS LEYES DE LA COMUNIDAD DE MADRID. V. LEY ESPECIAL Y PODER NORMATIVO MUNICIPAL.

I. INTRODUCCIÓN: SINGULARIDAD DE LA LEY DE MADRID

La Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM), es singular. Por lo pronto, su propia existencia se justifica por las «singularidades» de Madrid, a las que expresamente se refiere la propia LCREM¹. Además, la misma LCREM es dispar por su *procedimiento de elabo-*

1. «Madrid es la capital del Estado según el art. 5 de la Constitución. Y es, en términos demográficos, la ciudad más poblada de España, centro de una extensa área metropolitana: en ella residen algo más de tres millones de personas, sin contar los otros cientos de miles que transitan diariamente por la ciudad. Estas singularidades, tanto institucionales como sociales, se

ración, por regular el régimen de *una sola ciudad* y por su especial *posición en el sistema de fuentes* del Derecho. Analicemos el alcance y significado de todas estas singularidades.

La *iniciativa política* para la aprobación de la Ley es del propio Ayuntamiento de Madrid; eso sí, con el visto bueno del Consejo de Gobierno de la Comunidad. A partir de la iniciativa municipal —y luego de correcciones severas en el Ministerio de Administraciones Públicas— el Gobierno presentó el correspondiente Proyecto de Ley ante las Cortes. Esta forma de iniciativa legislativa es semejante a la seguida para la aprobación de la Ley especial de Barcelona algunos meses antes (hoy, Ley 1/2006, de 13 de marzo). A su vez, la Ley especial de Barcelona se inspiró en el procedimiento seguido para la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona por el Parlamento catalán (Ley 22/1998, de 30 de diciembre)². Más allá de las afinidades hay que precisar que el Ayuntamiento de Barcelona —a diferencia del de Madrid— cuenta con una posición formal en el procedimiento legislativo (al menos en relación con el Parlamento de Cataluña)³. Esta posición procedimental cualificada de Barcelona ha aumentado, incluso, tras la reforma del Estatuto de Cataluña: el nuevo art. 89 EAC prevé directamente la *iniciativa y participación* legislativa preceptiva del Ayuntamiento en la regulación legal de su régimen jurídico⁴. Se trata, sin duda, de una participación no vinculante ni obstativa, pero que actúa como

encuentran estrechamente entrelazadas: la realidad de Madrid como gran ciudad es indisociable de su condición de capital del Estado.»

2. Véase GALÁN GALÁN, A., *La Carta municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del Municipio de Barcelona*, Marcial Pons, Madrid y Barcelona, 2002, pp. 64 y ss.; y FONT I LLOVET, T., «La Carta municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», en *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario 2000, pp. 231 y ss. (p. 234).

3. FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., *Madrid. Área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*, Majadahonda, Colex, 2005, pp. 141 y ss. La participación del Ayuntamiento de Barcelona en el procedimiento legislativo (catalán) estaba originariamente contemplada en la disposición transitoria tercera de la Ley 7/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que establecía: «2. A efectos de la revisión del régimen especial por iniciativa del Gobierno de la Generalidad se constituirá una comisión integrada por representantes de la Generalidad y del Ayuntamiento de Barcelona, con el fin de elaborar los estudios y propuestas correspondientes».

4. Art. 89 del Estatuto de Cataluña (refrendado el 18 de junio de 2006): Régimen especial del municipio de Barcelona. «El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento. El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial».

requ

refe

I

bue

de r

text

las r

bito

Bar

a va

pers

trav

adm

mie

Der

tivo

na c

que

omi

regu

vista

na 2

aquí

nóm

plic:

drid

que

volv

térn

Ayu

régim

dota

exo:

mec

mec

la d

drid

—

NÁNI



La Ley de Madrid en el sistema de fuentes del Derecho local

requisito de validez para la aprobación de leyes (obviamente autonómicas) referidas a Barcelona.

Más allá de lo recién apuntado, el contenido de la LCREM también es en buena medida distinto del de la Ley especial de Barcelona (Ley 1/2006, de 13 de marzo), también aprobada por el Estado. De un simple cotejo entre ambos textos resulta que el contenido normativo es muy similar en lo que se refiere a las regulaciones sectoriales. Esto es, en cuanto a las tareas municipales en ámbitos competenciales estatales *ex art. 149.1 CE*. Pero, más allá, *la Ley especial de Barcelona carece de regulación organizativa*. Salvo en su remisión expresa (art. 1.3) a varios preceptos de la LBRL. En cambio, la LCREM regula desde doble perspectiva la organización del Ayuntamiento de Madrid: de un lado regula, a través de la «Comisión Interadministrativa de Capitalidad», la cooperación administrativa entre el Estado, la Comunidad de Madrid y el propio Ayuntamiento (arts. 3 a 5); de otro lado, la LCREM contiene diversas normas de Derecho de organización específicas para la ciudad de Madrid (órganos directivos, desconcentraciones, régimen de aprobación de Ordenanzas...). Barcelona carece de un régimen especial de capitalidad por razones obvias. Y en lo que hace al régimen organizativo, la Ley especial de Barcelona simplemente omite dicha regulación. La organización municipal barcelonesa se encuentra regulada en la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre. Desde un punto de vista material, hay similitudes entre la regulación organizativa de la Ley catalana 22/1998 (para la ciudad de Barcelona) y la LCREM (para Madrid). Y he aquí la paradoja para el sistema de fuentes: *lo que para Barcelona es norma autonómica para Madrid es norma (básica) estatal*. Este resultado paradójico no se explica suficientemente con la mera mención a la condición capitalina de Madrid (art. 5 CE) o con la previsión, en el art. 6 del Estatuto de la CAM, de que una Ley de Cortes regulará el régimen especial de Madrid (sobre esto se volverá más adelante: *infra* II.2.A). La situación descrita sólo se explica en términos estrictamente políticos: *El Parlamento de Cataluña, a instancia del Ayuntamiento de Barcelona, interpretó de forma extensiva su competencia en materia de régimen local* (incluso, en algunos aspectos, de forma inconstitucional) para dotar a Barcelona de un régimen organizativo singular. Esa interpretación exorbitante de la competencia autonómica (provisionalmente neutralizada mediante la disposición transitoria 1.^a de la Ley 22/1998) fue sanada *a posteriori* mediante la Ley básica estatal 11/1999, que introdujo un nuevo párrafo 3 en la disposición adicional 6.^a de la LBRL⁵. En cambio, la Comunidad de Madrid ha optado tradicionalmente por no promover la singularización jurídica

5. En este sentido, GALÁN GALÁN, A., *La Carta Municipal*, cit., pp. 52 y ss.; y FERNÁNDEZ MIRANDA, J., *Madrid*, cit., p. 131.

de la ciudad de Madrid. *Ese espacio normativo ha sido ocupado ahora por el Estado* mediante una interpretación (extensiva) de su competencia básica estatal sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

La LCREM es, a la vez, Ley de capitalidad y Ley especial de Madrid. Estas dos dimensiones de la Ley no son tajantes. Están simultáneamente presentes, con más o menos intensidad, en el conjunto de la Ley. Durante más de veinte años se han sucedido los esfuerzos por identificar el posible régimen jurídico específico «de capitalidad», más allá de la singularización de Madrid como gran ciudad⁶. Esta distinción parecía exigida por el art. 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que anuncia una Ley especial para Madrid por su condición de capital del Estado. También en la doctrina se ha insistido en la debida separación entre capitalidad y régimen especial de Madrid, como medio necesario para evitar un posible vaciamiento de la autonomía municipal madrileña⁷. Mas no ha sido éste, creo, el criterio finalmente seguido por la Ley de Madrid. Ya en la presentación del Proyecto de Ley 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 por motivos laborales, administrativos y económicos»⁸. Como se ve, la capitalidad no es —en la presentación del Proyecto de Ley— algo distinto de la centralidad de Madrid en España, por la importancia de sus servicios, economía y actividades. Esta idea se expresa también con claridad en el Preámbulo de la LCREM, que reza: «Estas singularidades [de la ciudad de Madrid], tanto institucionales como sociales, se encuentran estrechamente entrelazadas: la realidad de Madrid como gran ciudad es indisociable de su condición de capital del Estado. Las singularidades de Madrid reclaman un tratamiento legal especial que haga posible un gobierno municipal eficaz. Ese es el objeto de la presente Ley. Con ese fin se aborda un tratamiento integrado de los distintos factores que singularizan a Madrid, tanto de los que derivan de su condición capitalina como de los que provienen de su condición de gran ciudad». Se puede afirmar hoy, en suma, que en la LCREM la capitalidad y la condición

6. Así, PIÑAR MAÑAS, J. L., «El régimen de capitalidad del Estado», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (coord.), *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, IEE, Madrid, 1983, pp. 375 y ss. De este debate da cuenta FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., *Madrid*, cit., en especial, pp. 210 y ss. Este debate doctrinal presenta hoy perfiles propios muy singulares, que lo distinguen de las aportaciones doctrinales de los años sesenta, representadas fundamentalmente por JORDANA DE POZAS, L., «Madrid, capital y sede política de la Administración central», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 137, pp. 641 a 666.

7. FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., *Madrid*, cit., p. 129.

8. DSCD de 11 de mayo de 2006, núm. 175 (p. 8.715).

de gr
capita
Títul
regul
Comu
ción i
concl
la cor
premi
bles d
la cap
ción z
de la
Motiv
mient
capita
capita
aprior
Ha
Sin m
temer
cho p
Ley n
Local
expres
22/19
cia co
les»¹⁰,
posici
Régim
comie

9.
1954, p
10.
bación
autonor
compre
distinto
11.
(dir.), T

por el Estado
estatal sobre
3).

Madrid. Estas
e presentes,
ás de veinte
ien jurídico
l como gran
de Autono-
para Madrid
ha insistido
adrid, como
ía municipal
guido por la
Congreso de
a que «tam-
italidad, con
a ciudad por
a capitalidad
a centralidad
nía y activi-
nbulo de la
l], tanto ins-
das: la reali-
on de capital
o legal espe-
objeto de la
los distintos
su condición
ciudad». Se
la condición

de gran ciudad son dos perspectivas para una única realidad. Es cierto que la capitalidad recibe una regulación separada y distinguida en la LCREM: el Título I lleva por rúbrica, precisamente, «Régimen de capitalidad» (en él se regula, únicamente, la cooperación interadministrativa entre el Estado, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento). Pero siendo 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 relación con la condición capitalina de Madrid. Antes bien, la LCREM parte de la clara premisa de que la capitalidad y la condición de gran urbe son datos indisociables de Madrid. Se puede afirmar, en consecuencia, que el signo distintivo de la capitalidad impregna el conjunto de la Ley, no sólo el régimen de cooperación administrativa de los arts. 3 a 5 LCREM. Por eso, respecto del Título II de la Ley («Gobierno y Administración municipal»), dice la Exposición de Motivos que «aborda los aspectos esenciales de la organización del Ayuntamiento de Madrid en cuanto parte imprescindible del estatuto de la ciudad-capital del Estado». Habrá, eso sí, normas de la LCREM cuya conexión con la capitalidad sea muy laxa. Pero esto es bien distinto a una compartimentación apriorística de la Ley en dos bloques: de capitalidad y de régimen especial.

Hasta aquí he hablado reiteradamente de la singularidad de la LCREM. Sin más adjetivos. Pero en Derecho municipal la singularidad viene frecuentemente asociada a otro concepto, el de «régimen de carta». En nuestro Derecho próximo, tanto el Estatuto Municipal de 1924 (arts. 142 y ss.) como la Ley municipal republicana de 1935 (arts. 98 a 100) y las Leyes de Régimen Local de 1950 (art. 303) y 1955, modificada en 1957 (arts. 94 y 96) preveían expresamente regímenes de carta⁹. Más recientemente, la Ley catalana 22/1998 se denomina «de Carta Municipal de Barcelona». En la jurisprudencia constitucional actual también se hace alguna alusión a las «cartas municipales»¹⁰, expresión esta que aún goza de uso en la doctrina¹¹. Incluso en la Exposición de Motivos de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona, se dice expresamente que «a comienzos del siglo XXI, Barcelona quiere otorgarse (...) una Carta Municipal

9. ORTIZ DÍAZ, J., *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, IEAL, Madrid, 1954, pp. 42 y ss.

10. Así, en relación con los arts. 94 y 96 de la Ley de Régimen Local de 1955: «La aprobación de la carta por el Gobierno no puede considerarse opuesta a la Constitución, ya que la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general por la Ley, sin control alguno».

11. ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Régimen especial de cartas», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003, pp. 1.137 y ss.

que refuerce su autonomía...» A la vista de lo dicho cabe preguntarse si la LCREM contiene un «régimen de carta». A mi juicio, hablar de «carta municipal» carece –hoy– de toda utilidad hermenéutica. Se trata de una categoría jurídica vinculada a sistemas normativos no basados en la autonomía municipal. Sistemas centrados en la Ley y con escaso juego para el poder de autoorganización municipal. Como digo, la expresión «régimen de carta» refiere de forma constante –al menos en nuestro pasado cercano– dos ideas concatenadas: primera, la existencia de un régimen jurídico organizativo (y económico) uniforme para todos los municipios, sin margen para la autorregulación; y segunda, que ese régimen general común se puede excepcionar, para concretos municipios, por medio de «cartas municipales» (tramitadas por procedimiento bifásico: el municipio propone y el Estado aprueba). Tal y como se ha dicho en nuestro Derecho local preconstitucional: «La Carta se basa en un principio de diversidad municipal frente a un criterio uniformista, en un postulado de especialidad del municipios frente a tipos comunes estandarizados»¹². Así que la ley general municipal, que es quien prevé la existencia de «cartas municipales» singulares, no contiene ella misma normas organizativas específicas para concretas ciudades. Contiene un procedimiento para que algunos municipios, en función de sus singularidades reales, inicien la aprobación de un régimen organizativo singular («cartas municipales»). Los municipios singulares disponen así de una suerte (rudimentaria) de autonomía organizativa: poder de iniciativa en la aprobación de su «carta municipal». Pues bien, si en esto consiste tradicionalmente el «régimen de carta», difícilmente se puede utilizar esta expresión en relación con la LCREM. La Ley 22/2006 no concede un poder singular de autoorganización administrativa a la ciudad de Madrid. Menos aún somete a control gubernativo los «reglamentos orgánicos» de la ciudad. Hoy todos los municipios de España disponen de autonomía organizativa. La atribuye el art. 137 CE¹³ y la reiteran el art. 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local, de 1985, y el art. 4.1.a) LBRL. Además, esa autonomía organizativa, cuya expresión normativa son los actuales «reglamentos orgánicos», no precisa de autorización o control supralocal. Se ejerce, ciertamente, con el límite de la Ley, pero sin aprobación superior (estatal o autonómica). La LCREM no es, por lo visto, una «Ley de Carta». La Ley de Madrid es, simplemente, una Ley de régimen local especial, para la ciudad de Madrid. Modifica, para la ciudad de Madrid, el régimen jurídico local común (general o sectorial). Es el Estado directamente, por Ley, quien singulariza a la

12. ORTIZ DÍAZ, J., *Modalidades y perspectivas*, cit., p. 54.

13. Por todos: FERNÁNDEZ FARRERES, G., «La potestad local de autoorganización: contenido y límites», en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2003, pp. 1.067 y ss. (p. 1.068).

ciudad c
mente e
el Ayun
estos reg
singulari
tamient
los tradic
men esp
Ley de C
simplem

Y ya
trecham
leyes mu
municip
tienden a
caracterí
anteced
tendenci
interven
compara
lista de a
de habla
Estado. C
nomía d
LCREM
local de l
relación
autonon
de la Ci
dad, seg
se contie
la LCRI
diversas
Piénsese
del Pler
LCREM
claridad
el art. 1

ciudad de Madrid; no regula un procedimiento de singularización, directamente especializa a la ciudad de Madrid. En el margen que permite esta Ley, el Ayuntamiento de Madrid aprueba sus propios «reglamentos orgánicos». Y estos reglamentos nada tienen que ver con las «cartas»: no son propuestas de singularización sino textos normativos aprobados directamente por el Ayuntamiento, sin más límites que el principio de legalidad. Véase, entonces, que los tradicionales «régimenes de carta» poco o nada tienen que ver con el régimen especial de la LCREM. Por lo dicho, calificar hoy a la LCREM como Ley de Carta aporta más confusión que precisión conceptual. La LCREM es, simplemente, una Ley especial para la ciudad de Madrid.

Y ya una última precisión general sobre la singularidad de la LCREM, estrechamente conectada con todo lo anterior. Parece una nota común a las leyes municipales especiales (o de capitalidad) su efecto restrictivo del poder municipal. Como ya se ha dicho en la doctrina, *las leyes municipales especiales tienden a ocupar el espacio normativo de los propios Ayuntamientos*¹⁴. Esta nota es característica, sobre todo, de las leyes para capitales. No cabe duda de que los antecedentes normativos inmediatos de la Ley de Madrid confirman aquella tendencia. En efecto, el Decreto de 1963 contenía, entre otras cosas, una intervención más intensa y directa del Estado en la ciudad de Madrid, por comparación con otros municipios. Mas en el contexto autocrático y centralista de aquel Decreto (la Ley de Régimen Local de 1955), ni siquiera se puede hablar con precisión de más o menos autonomía local de la capital del Estado. En todo caso, frente a la afirmada tendencia a la reducción de la autonomía de las ciudades especiales (o capitales), se debe subrayar ahora que la LCREM es, en su propia concepción, una *Ley para la mejora de la autonomía local de la ciudad de Madrid*. Así lo dice expresamente el art. 2.3 LCREM, en relación con las nuevas competencias municipales: «para la efectividad de la autonomía prevista en el apartado 1, la presente Ley atribuye al Ayuntamiento de la Ciudad de Madrid competencias en materia de infraestructuras, movilidad, seguridad ciudadana y régimen jurídico y procedimiento...» Algo similar se contiene, esta vez de forma implícita, en diversos preceptos organizativos de la LCREM en los que se deslegalizan (a favor del poder normativo municipal) diversas regulaciones de la LBRL aún aplicables al resto de los Ayuntamientos. Piénsese, por ejemplo, en las posibilidades organizativas sobre la presidencia del Pleno que, sólo para el Ayuntamiento de Madrid, contiene el art. 10 LCREM. Es cierto —y quizá llamativo— que el art. 1 LCREM no exprese con claridad la mencionada opción favorable a la autonomía municipal. En efecto, el art. 1 LCREM, al enunciar el sistema de fuentes para la ciudad de Madrid,

14. FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., *Madrid*, cit., p. 211.

tan sólo se refiere a las competencias de la Comunidad de Madrid, a la aplicación de la Ley especial frente a las leyes generales del Estado (básicas o no) y a la aplicación de la LCREM también preferente respecto de las normas autonómicas. Nada se dice del poder normativo local. Ahora bien, esa omisión nada quita a la autonomía municipal si se repara en que el art. 1 LCREM únicamente se dedica a establecer las relaciones normativas entre el Estado y Comunidades Autónomas. Y es el art. 2 LCREM (que precisamente lleva por título «autonomía municipal») el que específicamente se dedica a la autonomía de la ciudad de Madrid. Por último, ni siquiera el específico «régimen de capitalidad», articulado a través de una «Comisión Interadministrativa de Capitalidad» puede considerarse como restrictivo de la autonomía municipal de Madrid. De un lado, las materias propias de la Comisión (art. 4 LCREM) son todas supramunicipales (aunque también todas ellas con incidencia municipal). De otro lado, la Comisión se constituye de forma paritaria (Estado, Comunidad de Madrid y Ayuntamiento) y como instrumento de cooperación en sentido estricto (no de coordinación)¹⁵, por lo que se excluye el poder de dirección del Estado en las materias de capitalidad. Lejos de recortar la autonomía municipal, los arts. 3 a 5 LCREM optan por resolver las concurrencias competenciales siempre de forma cooperativa (desplazando por tanto el poder de coordinación estatal o autonómico previsto en los arts. 55 y ss. LBRL o en los arts. 121 y 122 LAL).

II. COMPETENCIAS LEGISLATIVAS Y POSICIÓN DE LA LEY DE MADRID EN EL SISTEMA DE FUENTES

La posición de una norma en nuestro sistema de fuentes se determina tanto por criterios de *jerarquía* como por criterios de *competencia*¹⁶. La jerarquía, en este caso, dice poco sobre la posición de la LCREM en el sistema de fuentes. Tan sólo afirma su posición infraordenada respecto de la Constitución y su valor supraordenado respecto de los reglamentos gubernativos. Pero nada más. El concepto de «ley especial» no refiere una forma específica de ley; *la «ley especial» no es una tipo de ley con una posición cualificada en el sistema de fuentes*. La categoría «ley especial» sólo resulta relevante en el momento aplicativo, como criterio lógico (o positivo) con el que solucionar antinomias reales (o

15. La diferencia entre cooperación y coordinación, por todos, en MENÉNDEZ REXACH, A., «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 11 y ss.

16. En general, REQUENA, T., *El principio de jerarquía normativa*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 283 y ss.

ideales) luego s
relació
el prin
criterio
dinámi
de la C
como r
ciales d
nuació
compet

1. Tít

La c
petenci
al art. 6
de títul
la Ley)
do, cor
dimien
ya se h
creto, l
debe se

En j
qué pre
compet

17.
18.
La pi
3/1983, c
al amparc
149.1
149.1
149.1
149.1
primera, s
149.1
149.1

ideales) entre normas válidas y de igual rango y eficacia¹⁷. La jerarquía, como luego se verá, ni siquiera define con suficiencia la posición de la LCREM en relación con las normas municipales: aquí desempeña un papel determinante el principio constitucional de autonomía local, que modaliza el alcance del criterio jerárquico. Mayor relevancia cobra en nuestro caso el criterio nomodinámico de la competencia. Pues la relación entre la LCREM y las normas de la Comunidad de Madrid (de régimen local o sectoriales, y tanto legales como reglamentarias) viene determinada por cuáles sean los títulos competenciales del Estado para la aprobación de una Ley especial para Madrid. A continuación me detengo en la indagación y aclaración de cuáles son esos títulos competenciales.

1. Títulos competenciales del Estado

La disposición final 1.^a de la LCREM lleva por rúbrica «habilitación competencial»¹⁸. En esta disposición destacan dos datos: uno, la mención expresa al art. 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid. Y dos, la identificación plural de títulos competenciales del Estado (en atención a los diversos contenidos de la Ley) con especial protagonismo para un título competencial básico del Estado, como es el de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE); de tal manera que, como ya se ha indicado más arriba, una parte importante de la LCREM (en concreto, los arts. 1 a 29, 31 a 34, 47 a 55, y disposiciones adicionales 1.^a, 2.^a y 3.^a) debe ser tomada por básica.

En puridad, la disposición final 1.^a de la LCREM no precisa directamente qué preceptos de la Ley tienen carácter básico. Simplemente señala los títulos competenciales en que el Estado apoya cada precepto de la Ley. Y de ahí el

17. Díez-PICAZO, L. M., *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990, p. 346.

18. Disposición final primera. Habilitación competencial.

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, y al amparo de los siguientes títulos competenciales:

149.1.4.^a de la Constitución: la disposición adicional cuarta.

149.1.6.^a de la Constitución: el artículo 30.

149.1.8.^a de la Constitución: la disposición adicional sexta.

149.1.18.^a de la Constitución: los artículos 1 a 29; 31 a 34; 47 a 55; disposiciones adicionales primera, segunda y tercera.

149.1.20.^a, 21.^a y 24.^a de la Constitución: el artículo 37.

149.1.21.^a de la Constitución: los artículos 38 a 46 y la disposición adicional quinta.

149.1.29.^a de la Constitución: los artículos 35 y 36.

intérprete puede colegir —no siempre con facilidad— cuándo estamos ante un precepto básico. Esta falta de identificación precisa y directa de las normas básicas encuentra reparos constitucionales. Hasta hoy, la jurisprudencia constitucional *no exige que la Ley identifique necesariamente cuáles son los títulos competenciales sobre los que descansa la nueva regulación*. Es más, el propio Tribunal Constitucional puede fundar la constitucionalidad de una Ley en un título competencial no invocado por el propio legislador. Pero la jurisprudencia constitucional —desde la STC 69/1988, FJ 6— sí exige al legislador estatal que *identifique expresamente el carácter básico* (o no) de sus normas. Y aunque el propio Tribunal Constitucional puede considerar básica una norma no identificada como tal por el legislador (o al revés, considerar no básica, sino «plena», una norma calificada como básica por el legislador estatal), lo cierto es que aquí sí existe un deber formal de identificación dirigido al legislador. La razón última de esta exigencia es visible: el carácter básico de una norma estatal determina su posición preferente (en términos de validez o de eficacia) respecto de las normas autonómicas (que son nulas o inaplicables si contradicen a una norma básica estatal). En atención a lo dicho, resulta imprecisa la simple mención de la disposición final 1.^a de la LCREM a diversos preceptos competenciales estatales (entre ellos, fundamentalmente, el art. 149.1.18 CE). Con todo, la deficiencia señalada (en la identificación precisa de las normas básicas) no permite tachar de inconstitucional a la disposición final 1.^a de la LCREM. Pese a la falta de señalamiento expreso del carácter básico —o no— de cada precepto, la exposición detallada de los títulos competenciales del Estado, norma a norma, hace asequible al intérprete la calificación de cada precepto como básico o «pleno».

2. Significado competencial del art. 6 del Estatuto de Autonomía de Madrid

Ya se ha indicado más arriba que la disposición final 1.^a de la LCREM enuncia que «la presente Ley se dicta de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid». Pues bien, según el art. 6 EAM, «la villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha ley determinará las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias». La exégesis de este precepto requiere de varias precisiones.

A) El a

En n
competen
mas y m
nidades
entendid
cio» que
art. 6 E
graduar
ción cor
yectar so

Conf
armoniza
Comuni
competen
títulos co
actúa, cl
directam
Madrid
ciudad d

19. v
señala FER
Iustel, Ma
76), esas e
art. 149.3

20. S
arts. 9.22 J
principio a
ciales prev
otro) y se
Cámaras c
Corporaci
comercio
exterior, r
sobre sus
Cámaras (c
quebrar el
des Autón
estatutarias
la compet
FERNÁNDE

A) *El art. 6 EAM como norma de restricción de las competencias autonómicas*

En nuestro sistema constitucional, los Estatutos de Autonomía no atribuyen competencias al Estado¹⁹. Atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas y modulan el alcance de las competencias estatales respecto de las Comunidades Autónomas, hasta donde permite la propia Constitución. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en relación con las cláusulas «sin perjuicio» que frecuentemente contienen los Estatutos de Autonomía²⁰. Por eso, el art. 6 EAM no es norma idónea para atribuir competencia al Estado, aunque sí para graduar el alcance de las competencias de la Comunidad de Madrid en relación con los diversos títulos competenciales del Estado que se pueden proyectar sobre la ciudad de Madrid (en su condición de capital del Estado).

Conforme a lo anterior, el art. 6 EAM debe ser leído como una cláusula de armonización o encaje de los diversos títulos competenciales del Estado y de la Comunidad de Madrid. El art. 6 EAM viene a modular o limitar el alcance de las competencias autonómicas sobre régimen local (art. 27.1 EAM) y, en su caso, de títulos competenciales sectoriales de la Comunidad de Madrid. Esa limitación actúa, claro es, a favor de otros títulos competenciales del Estado, atribuidos directamente por el art. 149 CE y que se pueden proyectar sobre la ciudad de Madrid (en su condición de capital del Estado). El art. 6 EAM identifica en la ciudad de Madrid una peculiaridad (capital de España) que justifica una auto-

19. Véanse, no obstante, las excepciones registradas en la jurisprudencia constitucional que señala FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 76-80. Aunque, como el propio FERNÁNDEZ FARRERES señala (p. 76), esas excepciones también se podrían explicar como casos de competencia residual estatal (ex art. 149.3 CE).

20. STC 206/2001, sobre Cámaras de Comercio, FJ 5: «La cláusula “sin perjuicio” de los arts. 9.22 EAC y 32.9 EAV no define un ámbito competencial estatal dentro de una materia en principio autonómica; en estos dos preceptos se parte de la existencia de dos ámbitos competenciales previamente definidos (“comercio exterior”, por un lado, y “Cámaras de Comercio”, por otro) y se traba entre ellos un efecto limitativo recíproco: las competencias autonómicas sobre Cámaras de Comercio no excluyen la existencia de competencias estatales sobre las mismas Corporaciones camerales cuando, por decisión del legislador estatal, desarrollan tareas propias del comercio exterior. Al tiempo, las competencias estatales sobre las tareas camerales de comercio exterior, resultantes de la referida decisión, no excluyen las competencias autonómicas generales sobre sus Cámaras. De ahí que la atribución por el Estado de facultades promocionales a las Cámaras (en el ámbito del art. 149.1.10 CE: comercio exterior) no pueda tener el efecto de quebrar el encuadre competencial de las Cámaras de Comercio en el ámbito de las Comunidades Autónomas recurrentes». Esta doctrina constitucional corrige el alcance dado a las cláusulas estatutarias «sin perjuicio» en anteriores sentencias, como en la STC 208/1999, sobre defensa de la competencia. Sobre esta última sentencia, y el sentido de la cláusula «sin perjuicio», FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución*, cit., p. 78.

restricción competencial de la Comunidad madrileña, respecto del Estado. El alcance de esta autolimitación competencial es doble: en primer lugar, *excluye la posibilidad de que la Comunidad de Madrid regule un régimen especial* para la ciudad de Madrid, por su condición capitalina. En segundo lugar, impone la *aplicación preferente del régimen especial* aprobado por el Estado para su capital. De esta manera, en virtud del art. 6 EAM, el régimen local autonómico queda desplazado en su aplicación cuando concurre con la legislación especial del Estado para su capital (véase *infra* IV).

B) *Alcance restrictivo del art. 6 EAM: significado de la capitalidad*

El art. 6 EAM se refiere a la villa de Madrid como «capital» del Estado y como «sede de las instituciones generales». El hecho de que el art. 6 EAM distinga la «capitalidad» de la condición de «sede» de las instituciones generales permite afirmar, de manera llana, que *el alcance normativo de la capitalidad no se reduce al régimen de las sedes de las instituciones del Estado en Madrid*. En nuestro Derecho público la «capitalidad» y la «sede» de las instituciones no se utilizan de forma sinónima, por lo 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 niego que, históricamente, la capital pudo ser simplemente la sede (el asiento) del poder real²¹. Pero también creo que en el Derecho positivo actual sede y capital no son conceptos co-extensos. Si tomamos como referencia los Estatutos de Autonomía, veremos que una buena parte de ellos no hace referencia a la «capital» de la Comunidad, aunque sí a la «sede» de sus instituciones²². Pareciera que el concepto de «capital» supera al de simple «sede», y de ahí su omisión expresa en Comunidades con varias grandes ciudades. No niego que en otros Estatutos se hable simultáneamente de «capitalidad» y de «sede» de las instituciones²³, pero incluso en estos casos los dos conceptos aparecen diferenciados: la condición de «sede» se agrega a la de «capital»; se diferencian normativamente. Creo, en suma, que los Estatutos de Autonomía avalan una comprensión de la capitalidad más extensa que lo

21. Así, AVEZUELA CÁRCEL, J., «Madrid, capital del Estado», en ÁLVAREZ CONDE, E. (dir.), *Derecho público de la Comunidad de Madrid*, CEURA-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2003, pp. 196 y ss. (p. 200).

22. Así: art. 4 del Estatuto del País Vasco; art. 8 del Estatuto de Galicia; art. 5 del Estatuto del Principado de Asturias; art. 6 del Estatuto de la Comunidad Valenciana; art. 6 del Estatuto de Castilla-La Mancha; art. 3 del Estatuto de Castilla-León.

23. Así: art. 7 del Estatuto de Andalucía; art. 2.2 del Estatuto de Cantabria; art. 5 del Estatuto de Extremadura; art. 5 del Estatuto de la Región de Murcia; y art. 3 del Estatuto de Canarias.

que e
plícita
su po
De he
ciones
de M:
EAM
much
las «re
ejerci
bién l
del Es
Se
debe
EAM
nerale
Madr
local
los m
para l
alberg
ampli.

a)
culado
genér
men
entre
sus re
restric
lidad»
el Est
sión I
de la c

24.
REYES,
pp. 21
25.
RETOR
regulado

que evoca la condición de sede de instituciones²⁴. En esta distinción está implícita que la capitalidad singulariza a una ciudad más allá de lo que deriva de su posible condición de sede (compartida o única) de instituciones públicas. De hecho, el propio art. 6 EAM se refiere expresamente a dos posibles regulaciones vinculadas a la capitalidad, que van más allá de la simple consideración de Madrid como sede de las instituciones generales del Estado. Habla el art. 6 EAM de un «régimen especial» para la villa de Madrid (lo cual excede con mucho de su simple tratamiento como sede institucional), y habla también de las «relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias», previsión esta que desborda también la simple regulación de Madrid como sede de las instituciones generales del Estado.

Sentado lo anterior, resulta difícil precisar en abstracto y en positivo cuál debe ser el significado competencial de la capitalidad a que se refiere el art. 6 EAM, más allá de lo que hace a la condición de sede de las instituciones generales del Estado. Desde luego que la capitalidad no excluye a la ciudad de Madrid de la competencia autonómica de desarrollo legislativo sobre régimen local (art. 27.1 EAM)²⁵. Pero permite, eso sí, que al régimen local aplicable a los municipios de la Comunidad de Madrid se superponga un *régimen especial* para la villa de Madrid (aprobado por el Estado). Ese posible *régimen especial* alberga, en mi opinión, dos contenidos: uno, mínimo y necesario; otro, más amplio y meramente posible:

a) El art. 6 EAM distingue dos ámbitos de posible regulación estatal vinculados al hecho de la capitalidad de Madrid. Habla el art. 6 EAM, de forma genérica, de un «régimen especial» para Madrid. Y establece que en ese «régimen especial» se debe integrar, en todo caso, la regulación de las «relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias». La expresión actual de esta primera auto-restricción del art. 6 EAM es el Título I de la LCREM («Régimen de capitalidad»), donde únicamente se regulan las relaciones interadministrativas (entre el Estado, la Comunidad, y el Ayuntamiento de Madrid) a través de la «Comisión Interadministrativa de Capitalidad». Más allá de este contenido necesario de la capitalidad, el art. 6 EAM no excluye —antes bien, prevé implícitamente—

24. Otra opinión, PIÑAR MAÑAS, J. L., *El régimen de capitalidad*, cit., p. 378; y ARAGÓN REYES, M., «El Estatuto de capitalidad de Madrid», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 3, 2003, pp. 21 y ss.

25. Otra opinión, más excluyente de la competencia autonómica, en MARTÍN-RETORTILLO, S., «Organización administrativa especial de la capital», en *Jornadas sobre la Ley reguladora del régimen de capitalidad de Madrid*, Ayuntamiento de Madrid, 1990, p. 141.

que el régimen especial de Madrid *se extienda más allá de las relaciones interadministrativas vinculadas a la capitalidad*. Tenemos, entonces, un contenido *mínimo o necesario* del régimen especial de Madrid (las relaciones interadministrativas) y un *contenido posible más amplio*, que completa el *régimen especial* de Madrid. En lo que hace a la modulación de las competencias autonómicas sobre régimen local (que es la función que corresponde al art. 6 EAM, según ya se ha señalado), se puede hablar de una *exclusión absoluta* de la competencia autonómica, cuando de lo que se trata es de la regulación de las relaciones interadministrativas, y de una *restricción relativa o parcial* de la competencia autonómica, en otros aspectos del régimen de Madrid. Así que, más allá de las relaciones interadministrativas, que el art. 6 EAM cierra de manera radical a la competencia autonómica, la previsión genérica de un «régimen especial» para Madrid sigue desplegando un efecto restrictivo —ya más limitado— sobre las competencias autonómicas (de régimen local u otras) en relación con el Estado, a quien el propio Estatuto identifica como competente para la aprobación del «régimen especial».

b) La aprobación de un «régimen especial» para Madrid (más allá de las relaciones interadministrativas), donde —ya se ha dicho— la restricción de la competencia autonómica sobre régimen local es sólo relativa, tiene por fin *asegurar el buen funcionamiento del Estado*. El buen funcionamiento del Estado está vinculado, en cierta medida, al buen funcionamiento de su capital, la ciudad de Madrid. Una deficiente gestión del urbanismo, las infraestructuras, la seguridad o el sistema de transportes y, más en general, un deficiente funcionamiento de los órganos de gobierno municipales, afecta al óptimo funcionamiento del Estado. De ahí que el propio Estado pueda singularizar parcialmente el régimen local de Madrid, a fin de excluir posibles repercusiones negativas en el funcionamiento del Estado. Estas posibles especialidades, con todo, deberán ser siempre limitadas. Pues el art. 6 EAM, en su previsión de un «régimen especial» para la villa de Madrid, no permite una exclusión absoluta de la competencia de la Comunidad sobre régimen local (art. 27.1 CAM). Como veremos enseguida, la previsión de un «régimen especial» para la ciudad-capital de Madrid permite que el Estado interprete de una forma singularmente extensa su competencia básica sobre «régimen jurídico de las Administraciones públicas»; pero esa posible expansión de las bases estatales no puede llegar a esterilizar las competencias de la Comunidad sobre régimen local (art. 27.1 EAM).

Se puede concluir, conforme a lo expuesto, que el art. 6 EAM no atribuye competencia alguna al Estado. Si el Estado tiene título competencial suficiente para la aprobación de una Ley especial de Madrid será porque así resulte del art. 149.1 CE. Cuestión distinta es que gracias al art. 6 EAM, que restringe las

competencias municipales y sectoriales de la Comunidad de Madrid (en relación con la capital del Estado), los títulos competenciales del Estado no concurren de manera frontal con las competencias de la Comunidad de Madrid, permitiendo esto una hermenéutica expansiva de los títulos competenciales estatales. La posible interpretación extensiva será muy clara en lo que se refiere a las relaciones interadministrativas entre el Estado, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, pues ese es el «núcleo duro» del régimen especial para la ciudad-capital de Madrid previsto en el art. 6 EAM. La interpretación extensiva de las competencias estatales será necesariamente más limitada en otras materias donde la auto-restricción competencial de la Comunidad no es absoluta, por resultar únicamente de la previsión genérica en el art. 6 EAM de un «régimen especial» estatal para la capital del Estado.

3. La Ley de Madrid como Ley básica

Ya se ha dicho más arriba que la LCREM reposa sobre múltiples títulos competenciales del Estado *ex art. 149.1 CE (supra II.1)*. Más adelante, en otra parte de este libro, se hará un estudio detallado de los títulos sectoriales del Estado, en los que se apoyan las normas de la LCREM referidas a infraestructuras, tráfico o seguridad. Pero, como ya se ha dicho también más arriba, la competencia central en la que se basa la LCREM es la de «régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común». Según la disposición final 1.^a de la LCREM es este título competencial (básico) del Estado el que da cobertura a los arts. 1 a 29; 31 a 34; 47 a 55; y disposiciones adicionales 1.^a, 2.^a, y 3.^a, todos ellos de la LCREM. Siendo el art. 149.1.18 CE el precepto competencial de referencia, cabe reparar en dos cuestiones de partida, determinantes para comprender la posición de la LCREM en el sistema de fuentes. Primera: el alcance competencial del art. 149.1.18 CE en relación con la ciudad-capital del Estado. Y segunda cuestión de principio: la posibilidad de que una Ley básica estatal sea singular, para una sola ciudad.

A) Posible alcance de la legislación estatal básica para la ciudad de Madrid

Vamos con la primera cuestión: el posible alcance del art. 149.1.18 CE como fundamento competencial de buena parte de la LCREM. Como es sabido, el art. 5 CE establece que la capital del Estado es la villa de Madrid. Es ésta una previsión constitucional a la que no acompaña un título competencial concreto en el art. 149.1 CE. Pero, simultáneamente, se trata de una materia no susceptible de ser atribuida a ninguna Comunidad Autónoma, ni siquiera a la Comunidad de Madrid. *Por su propia naturaleza, la capitalidad del Estado sólo*

puede ser regulada por el Estado. No sería extravagante afirmar, en este sentido, que la regulación de la capitalidad es una «competencia implícita del Estado». Aunque, dicho esto, enseguida hay que precisar que nuestra jurisprudencia constitucional normalmente evita la identificación de este tipo de competencias. El Tribunal Constitucional ha optado hasta hoy, más bien, por encajar cada sector de la realidad en alguno de los concretos títulos competenciales del Estado enunciados en el art. 149.1 CE. Esta es, posiblemente, la única hermenéutica constitucional capaz de aportar seguridad al complejo sistema español de distribución territorial del poder. Es aceptable interpretar, en este sentido, que *títulos competenciales básicos del Estado (como los del art. 149.1.18 CE) pueden albergar normas de desarrollo o pormenorizadas allí donde no puede existir, por la naturaleza de lo regulado, competencia alguna atribuida a las Comunidades Autónomas*. No existiendo riesgo de vaciamiento de competencias autonómicas (porque se trata de competencias esencialmente no atribuibles a las Comunidades Autónomas), no hay problema en interpretar de forma extensiva los títulos competenciales básicos del Estado, y amparar con ello regulaciones exhaustivas y detalladas de materias en principio no atribuidas expresamente al Estado.

El art. 6 EAM, puesto en relación con el art. 149.1.18 CE, viene a ratificar el planteamiento anterior. Según ya se explicó más arriba (*supra* II.2.A), el art. 6 EAM contiene una limitación de la competencia autonómica sobre régimen local (*ex* art. 27.1 EAM) en razón de la condición de Madrid como capital del Estado. Y ya se dijo también que la capitalidad de Madrid es ontológicamente indisoluble de su condición de gran ciudad. El reverso de la limitación competencial autonómica (art. 6 EAM) es una posible comprensión extensiva de la competencia básica estatal sobre «régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE), en lo que hace a la ciudad-capital de Madrid. Hay que recordar y subrayar aquí que *el alcance de las competencias básicas estatales no es uniforme*. Está en función de las modulaciones que provengan de los Estatutos de Autonomía. Así resulta de la jurisprudencia constitucional²⁶, por más que este planteamiento venga siendo hoy, al hilo de las reformas estatutarias valenciana, catalana y andaluza, seriamente cuestionado²⁷. Quedaría ya sólo por precisar que la posible expansión de la competencia básica estatal no

26. Así: SSTC 32/1981, FJ 5; 27/1987, FJ 6; 214/1989, FJ 15; 109/1998, FJ 5; 48/2004, FJ 12. Más en general, sobre esta jurisprudencia: VELASCO CABALLERO, F., «Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales», en *Estudios sobre la Reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, pp. 283 y ss. (en especial, pp. 308 y ss.)

27. Por todos: DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004, pp. 135 y ss.

es line
tencia

a)
de for
misma
compe
juicio,
pitalid
Confé
lación
auton
portar

b)
capita
siva d
za un
norm:
especi
de las
exten
interp
desar
un ci
puede
nómi
ocasio
LCR
«desa
admi
cierta
comu
norm
tido,
LCR
más
por l

es lineal. Porque tampoco el art. 6 EAM restringe de forma lineal la competencia autonómica. Veamos:

a) En materia de «relaciones interadministrativas» el art. 6 EAM excluye de forma absoluta la competencia normativa autonómica. De ahí que, en esta misma materia, la competencia básica del Estado (*ex art. 149.1.18*) pueda comportarse como una competencia exclusiva. En esta línea se inscribe, a mi juicio, la disposición final 1.^a de la LCREM, al encuadrar el «régimen de capitalidad» (Título I de la Ley) en la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE*. Conforme al tenor del art. 6 EAM, la Ley básica estatal puede agotar la regulación de la materia; puede excluir legítimamente todo posible desarrollo autonómico. La competencia básica estatal *ex art. 149.1.18 CE* puede comportarse, en la práctica, como una competencia exclusiva²⁸.

b) En otras posibles derivaciones de la capitalidad (y ya se ha dicho que capitalidad y gran ciudad son perspectivas de una única realidad), la *vis* expansiva de la competencia básica estatal será menor. Pues el art. 6 EAM no autoriza un vaciamiento absoluto de la competencia autonómica de «desarrollo normativo» del régimen local (art. 27.1 EAM). La previsión de un «régimen especial» para la ciudad-capital de Madrid, más allá y como algo diferenciado de las «relaciones interadministrativas» (art. 6 EAM), permite una comprensión extensa de la competencia básica estatal *ex art. 149.1.18 CE*. Pero sin que esa interpretación extensa obture por completo la competencia autonómica de desarrollo normativo. En la Ley básica estatal debe ser reconocible, por tanto, un cierto ámbito de posible regulación autonómica. Dicho esto, pocas dudas puede haber de que la actual LCREM respeta ese margen de regulación autonómica. Buena prueba de ello es que la regulación de la LCREM en escasas ocasiones entra en colisión con las normas de la LAL madrileña. Esto es, la LCREM ha eludido con carácter general una regulación pormenorizada o de «desarrollo normativo». Como ejemplo, las normas especiales sobre gobierno y administración municipal que se contienen en el Título II de la LCREM ciertamente singularizan a la ciudad de Madrid (en relación con el régimen común de la LBRL), pero no impiden por regla general la aplicación de las normas complementarias de la LAL madrileña. Hay que destacar, en este sentido, que lo regulado en los arts. 7 a 29; 31 a 34; 48, 49, 53, 54 y 55 de la LCREM tiene clara simetría o parangón con lo regulado en la Ley 7/1985 y, más recientemente, con lo regulado en el nuevo Título X LBRL, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del

28. Coincide en el resultado ARAGÓN REYES, M., *El Estatuto de capitalidad de Madrid*, cit., p. 25.

Gobierno Local. Ya la propia Exposición de Motivos de la LCREM expresamente afirma que su Título II «viene a desarrollar el [régimen organizativo] establecido en el Título X de la LBRL (...) introduciendo algunas singularidades». Así que sobre las mismas materias (competencias, estructura del Ayuntamiento, funciones del Alcalde, Pleno o Junta de Gobierno Local) la LCREM contiene normas especiales, que corren en paralelo y desplazan la aplicación de otras normas estatales básicas, dictadas para el conjunto de los municipios o para los «municipios de gran población». Son las mismas materias que, *mutatis mutandis*, la STC 214/1989 (que enjuició la LBRL) consideró con carácter general amparadas en la competencia básica estatal *ex art. 149.1.18 CE*. *Lo que cambia no es la materia, sino la solución normativa que se da a un mismo problema o asunto*, sin cambiar propiamente el tipo de asunto regulado. Estamos ante normas especiales en sentido estricto, esto es, ante «normas que representan una excepción respecto de otras de alcance más general»²⁹. En consecuencia, y yendo a ejemplos concretos, si ya la STC 214/1989 consideró no inconstitucional que el art. 92.3 LBRL reserve la funciones de tesorería e intervención a ciertos funcionarios (los de habilitación de carácter nacional)³⁰, la regulación específica de esta cuestión en los arts. 22 y 26 LCREM es la singularización — para Madrid— de una materia intrínsecamente básica. Los arts. 22 y 26 LCREM serán básicos en la medida en que regulen, aun de forma ligeramente distinta a la actual (para la LCREM la recaudación no es una función propia de los funcionarios con habilitación nacional), el régimen funcional de determinados funcionarios municipales. Pues es esta materia (la reserva de ciertas funciones a cierto tipo de funcionarios) lo que la jurisprudencia constitucional ha considerado básico. Una regulación diferente para la ciudad de Madrid podrá ser más o menos oportuna, pero desde el punto de vista competencial sigue siendo la regulación —especial para Madrid— de una materia ya calificada como básica. Y por tanto amparable en el título competencial básico del Estado *ex art. 149.1.18 CE*.

B) La LCREM como Ley básica singular

Ha quedado dicho que el art. 149.1.18 CE es el precepto competencial central para la LCREM. Y que ese título competencial, aun básico, permite regulaciones extensas e intensas del Estado para la ciudad de Madrid (por no impedirlo el Estatuto de Autonomía de Madrid). Queda aún hacer referencia

29. Díez-PICAZO, L. M., *La derogación de las leyes*, cit., p. 345.

30. STC 214/1989, FJ 25.

a otra
(para a

La
gule e
muy
repite
norma
cables
pleta.
distint
El pro
«en su
ción a
vas a
lo ha
básica

a)
cretas
nomía
tales e
limita
cepcio
llama
de las
norm
Autón
las no
en fu:
tuto c
ma, c
Comi

31
singula
32
RRERE
33
34
FERNÁ
35

a otra nota característica de la LCREM: su *carácter de ley a la vez básica y singular* (para una sola ciudad)³¹.

La LCREM presenta la singularidad –aparente– de que una Ley básica regule el régimen de un único municipio, el de Madrid. Aquí las precisiones son muy necesarias. Es cierto que en la jurisprudencia constitucional se viene repitiendo, como cláusula de estilo, que las bases son «el común denominador normativo» y que en la imagen común de las bases está la idea de *normas aplicables en el conjunto de España*³². Pero esta imagen, con ser cierta, no es completa. Junto a esas bases aplicadas en toda España existen otras bases que, por distintas razones, presentan una aplicación territorial u objetiva muy limitada. El propio Tribunal Constitucional ha admitido que el legislador básico puede, «en supuestos excepcionales», establecer bases que no contengan una regulación absolutamente uniforme en todos los casos, cabiendo excepciones relativas a supuestos específicos³³. Veamos algunos ejemplos donde es natural, y así lo ha aceptado el propio Tribunal Constitucional, la existencia de normas básicas singulares.

a) Hay, en primer lugar, *normas básicas del Estado que no se aplican en concretas Comunidades Autónomas, en función de lo establecido en sus Estatutos de Autonomía*. Este fenómeno de desplazamiento aplicativo de las normas básicas estatales es perfectamente identificable en la jurisprudencia constitucional. Y no se limita, contra lo que en ocasiones se ha señalado en la doctrina³⁴, a casos excepcionales donde rigen «derechos históricos». Más aún, la propia lógica del llamado «principio dispositivo», que rige la creación y régimen competencial de las Comunidades Autónomas, reclama de forma natural la existencia de normas básicas del Estado no aplicables por igual en todas las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, tal y como muestra la jurisprudencia constitucional, las normas básicas estatales sobre entes locales menores no se aplican en Galicia en función de la previsión estatutaria directa de parroquias rurales en el Estatuto de Galicia (arts. 2, 27.2 y 40.3 del Estatuto gallego)³⁵. De la misma forma, ciertas normas básicas sobre cámaras de comercio no son aplicables en la Comunidad Valenciana y en Cataluña porque sus respectivos Estatutos con-

31. Sobre la distinción entre leyes singulares y de caso único, ARIÑO ORTIZ, G., «Leyes singulares, leyes de caso único», en *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1989, pp. 57 y ss.

32. Por todas: STC 50/1999, FJ 3. Sobre esta jurisprudencia véase FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución*, cit., pp. 239 y ss.

33. SSTC 214/1989, FJ 26; 147/1991, FFJJ 4 d) y 5; 109/1998, FJ 5; 50/1999, FJ 6.

34. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Es el Estatuto de Autonomía...?», cit., p. 150; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución...*, cit., p. 250.

35. STC 214/1989, FJ 15.

tienen amplia atribución competencial en esa materia a favor de las dos Comunidades³⁶.

b) Otras veces las bases estatales presentan un ámbito de aplicación muy limitado en función de que *la materia objeto de regulación es en sí misma muy acotada* o limitada. Es el caso de los Parques Nacionales. Cada Parque Nacional, creado por Ley singular del Estado, dispone de su respectivo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) aprobado por Real Decreto. Pues bien, en relación con el PORN del Parque Nacional de los Picos de Europa consideró el Tribunal Constitucional que no había óbice alguno para considerar que parte de las normas contenidas en dicho PORN (aquellas que no presentaban un nivel de detalle excesivo) quedaban amparadas en la competencia estatal básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23 CE)³⁷. En suma, no aprecia el Tribunal Constitucional obstáculo alguno en que el Estado regule, al amparo de un título competencial de legislación básica, un supuesto físico concreto, como es la protección singular de un concreto Parque Nacional. *Lo básico no excluye la regulación concreta*; impide, eso sí, que la regulación especial invada la competencia de desarrollo normativo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

c) Y por último, también es posible que las normas básicas *acoten territorialmente su ámbito de vigencia espacial*, allí donde hay una razón objetiva suficiente que lo justifique. Tenemos, por de pronto, leyes básicas estatales que excluyen parcial o totalmente la aplicación de sus normas en determinados territorios, como los insulares. Es el caso de la disposición adicional 3.^a de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones. En ella se prevé que en los territorios insulares podrán existir criterios de clasificación del suelo distintos de los que rigen con carácter general en el conjunto de España. Al enjuiciar la constitucionalidad de este precepto dijo el Tribunal Constitucional que «la competencia sobre «condiciones básicas» del art. 149.1.1 CE no exige al Estado la fijación de estándares jurídicos uniformes incluso allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales. Es así que el mandato de atención a las circunstancias del hecho insular, contenido en el art. 138.1 CE, justifica una modulación objetiva de las «condiciones básicas» del derecho de propiedad, cuando éste se ejerce sobre suelo insular»³⁸.

Visto que hay ejemplos constitucionales de normas básicas singulares o especiales, hay que centrarse ahora en la *normalidad constitucional de regímenes*

36. STC 206/2001, FJ 4.

37. STC 306/2000, FJ 9.

38. STC 164/2001, FJ 51.

municipal
adicional
des de B
y posteri
Madrid s
permane
básica de
dispuesto
que una
Algo sim
Gobierno
disposicio
por la qu
expresam
cable a te
1.3 de la
normas d
de un rég
Se ve de
aceptados
dad const

Aunq
la jurisprud
implícita c
para ciud
En la ST
forma inc
el Gobier
nomía ga
tenga que
un régim
sin contr
214/1989
ción de r
propia na
tricción c
además u

39. C
235; y GAL
40. ST

*municipales singulares*³⁹. Empecemos por recordar que la propia disposición adicional 6.^a de LBRL, que es una norma básica estatal, singulariza a las ciudades de Barcelona y Madrid. En la medida en que la LBRL es una Ley general y posterior a los Decretos de 1960 y 1963, los municipios de Barcelona y Madrid se habrían sometido, sin más, al régimen general de la LBRL. Si han permanecido hasta hoy algunas —escasas— singularidades es porque una norma básica del Estado, dictada especialmente para Madrid y Barcelona, así lo ha dispuesto. De manera que *no es novedad alguna en nuestra realidad constitucional el que una norma básica estatal singularice* el régimen local de ciudades concretas. Algo similar ocurre con la Ley 57/2003, de Medidas de Modernización del Gobierno Local. La disposición transitoria 4.^a de esa Ley [hoy derogada por la disposición derogatoria única, apartado *d*), de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona] excluía expresamente la aplicación a Barcelona del nuevo Título X de la LBRL, aplicable a todos los demás «municipios de gran población». Actualmente, el art. 1.3 de la Ley especial de Barcelona dispone la aplicación selectiva de algunas normas de la LBRL en aquella ciudad. Esto es, la ciudad de Barcelona dispone de un régimen organizativo especial por decisión de una norma básica estatal. Se ve de nuevo cómo los regímenes municipales especiales, aprobados o aceptados expresamente por Ley básica estatal, forman parte de nuestra realidad constitucional.

Aunque los regímenes municipales especiales no han sido objeto central de la jurisprudencia constitucional, se puede considerar que existe cierta *aceptación implícita de esos regímenes*. Y ni siquiera se excluye que aquellas especialidades para ciudades concretas provengan directamente de normas básicas del Estado. En la STC 4/1981, antes por tanto de la aprobación de la LBRL, declaró de forma incidental el Tribunal Constitucional que «la aprobación de la carta por el Gobierno no puede considerarse opuesta a la Constitución, ya que la autonomía garantizada para la gestión de los respectivos intereses no parece que tenga que comprender el poder dotarse de un gobierno y administración o de un régimen económico distinto del previsto con carácter general por la Ley, sin control alguno»⁴⁰. Más adelante, estando ya vigente la LBRL, la STC 214/1989 dice, en relación con el impugnado art. 9 LBRL, que «la prohibición de regímenes, de caso único, singulares o particulares, constituye por su propia naturaleza una norma básica que por su contenido no supone una restricción del ámbito de regulación propio de la Comunidad Autónoma, y es además una garantía adicional de la propia autonomía local, que podría resultar

39. Coinciden en el resultado FONT I LLOVET, T., *La Carta municipal de Barcelona*, cit., p. 235; y GALÁN GALÁN, A., *La Carta municipal de Barcelona y el ordenamiento local*, cit., p. 48.

40. STC 4/1981, FJ 11.

disminuida a través de la creación de normas de caso único por parte de la Comunidad Autónoma»⁴¹. Si bien se lee, el Tribunal Constitucional no se manifiesta contrario a los regímenes municipales especiales o de carta. Simplemente considera no inconstitucional que el art. 9 LBRL impida a las Comunidades Autónomas la creación de regímenes singulares contrarios a la garantía constitucional de la autonomía local. En otras palabras: no se objeta la aprobación de regímenes especiales por parte del Estado, aunque sí se ponen *cauteladas específicas para cuando las leyes especiales provienen de las Comunidades Autónomas*.

Como se ha visto en cuanto precede, está en la normalidad constitucional la existencia de normas básicas dictadas por el Estado para supuestos especiales. Así, un régimen básico-especial para una concreta ciudad. *Lo relevante es que el régimen básico-especial goce de justificación objetiva suficiente*. La existencia de justificación, y que ésta sea objetiva, sirve para excluir todo posible reproche de arbitrariedad o discriminación conforme a los arts. 9.3 y 14 CE. En ocasiones ese fundamento lo aporta la propia Constitución. Es el caso de la previsión de un régimen jurídico básico para la propiedad del suelo en las islas, conforme a la disposición adicional 4.ª de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV). El Tribunal Constitucional consideró, en la STC 164/2001, que la existencia de una norma básica específica para Canarias se justificaba precisamente por el hecho insular reconocido por la Constitución (art. 138.1 CE)⁴². Con similar argumento se puede afirmar ahora que *el art. 5 CE contiene una singularización directa de la ciudad de Madrid*, singularidad ésta que puede justificar una regulación básica y específica para esa ciudad. Sólo Madrid, y ninguna otra ciudad, está singularizada en la Constitución. Además, desde un punto de vista demográfico la ciudad de Madrid cuenta con 3.155.359 habitantes empadronados⁴³. *Madrid duplica en población a Barcelona, y se aleja más aún de los demás «municipios de gran población»*. Esto hace de Madrid un municipio singular, en tanto que debe gobernar y prestar servicios a una cifra de población desconocida para otras ciudades. El dato demográfico puede justificar que las normas básicas dictadas por el Estado para el conjunto de los municipios (o incluso para el conjunto de municipios de gran población) deban modularse para una ciudad, Madrid, donde se gobierna y gestionan servicios para una población que duplica —al menos— a la de cualquier otra ciudad española. En suma, los «hechos diferenciales» de Madrid (normativo uno, su singularización constitucional; sociológico otro, la población) excluyen toda idea de arbitra-

41. STC 214/1989, FJ 7.

42. STC 164/2001, FJ 51.

43. Datos del Padrón municipal referidos a 1 de enero de 2005 (www.ine.es).

riedad en la aprobación de un régimen municipal básico y específico para Madrid.

III. POSICIÓN ORDINAMENTAL DE LA LCREM EN RELACIÓN CON LAS LEYES DEL ESTADO

1. Preferencia aplicativa

La singularidad de la LCREM se expresa, de forma clara, en su relación ordinamental con las demás Leyes del Estado aplicables a la ciudad de Madrid. Como ya se ha indicado, la LCREM no es uniforme ni en su regulación ni en su justificación competencial; de ahí que la relación nomodinámica con las demás leyes estatales también sea diversa. Por de pronto, el carácter especial de la LCREM, aplicable a un único municipio, excluye con carácter general el efecto derogatorio de la Ley⁴⁴. La LCREM no va a afectar —con carácter general— a la vigencia temporal de otras normas estatales anteriores sobre régimen local. La LCREM va a suspender la aplicación, en el municipio de Madrid, de otras normas generales o sectoriales aprobadas por el Estado. Esto es lo que propiamente dispone el art. 1.2 LCREM, al identificar cuáles son las normas generales aplicables a la ciudad de Madrid «en las materias no reguladas en la presente Ley»⁴⁵. Lo mismo resulta de la disposición adicional 1.ª BLGAL: «El municipio de Madrid se rige por su Ley específica aplicándose con carácter supletorio los preceptos de esta Ley». De manera que en este caso es la propia LCREM quien disciplina la solución de antinomias (ideales) entre leyes generales y la Ley de Madrid. Si se aplica la LCREM no va a ser, por tanto, por seguimiento de un criterio lógico tradicional (cual es la preferencia aplicativa de la *lex specialis*)⁴⁶, sino *por imposición legal* (art. 1.2 LCREM).

Debemos precisar, eso sí, que *no estamos aquí ante la técnica del desplazamiento aplicativo propio de la coexistencia de diversos ordenamientos territoriales*. No hablo ahora de normas concurrentes dictadas por distintos poderes territoriales; hablo

44. En general, sobre el concepto de «ley especial» en relación con la eficacia derogatoria, DÍEZ-PICAZO, L. M., *La derogación de las leyes*, cit., pp. 344 y ss.

45. Art. 1.2 LCREM: En las materias no reguladas en la presente Ley, será de aplicación a la ciudad de Madrid:

a) Lo dispuesto en la legislación estatal básica en materia de gobierno y administración local, y, en su caso, en la legislación autonómica de desarrollo.

b) La restante legislación del Estado y de la Comunidad de Madrid, en función de la distribución constitucional y estatutaria de competencias.

46. Sobre ello DÍEZ-PICAZO, L. M., *La derogación de las leyes*, cit., pp. 68 y ss. y 349.

de normas dictadas por el mismo órgano (Cortes españolas) con distintos ámbitos de vigencia espacial. Es el propio y mismo Estado el que, al aprobar una Ley especial para una parte de su territorio, impone expresamente (art. 1.2 LCREM) su aplicación preferente respecto de las normas dictadas por el mismo Estado para el conjunto de España. Como veremos más adelante, el fundamento de la aplicación preferente de la LCREM, aun sin efecto propiamente derogatorio de la legislación general o sectorial, es aquí bien distinto al que determina la aplicación preferente de la LCREM en relación con las normas autonómicas. En este último caso, la primacía aplicativa de la LCREM no proviene de su carácter especial sino de haber sido aprobada al amparo de una competencia estatal.

En otro orden de ideas, *el carácter básico o no de los distintos preceptos contenidos en la LCREM carece de toda relevancia en relación con las demás leyes del Estado*. Es cierto que en alguna ocasión se ha propuesto reforzar ordinalmente a la LBRL, en relación con la legislación ordinaria sectorial del propio Estado⁴⁷. Mas dicha propuesta carece de un asidero constitucional sólido, y de hecho no ha pasado en ningún momento a la jurisprudencia constitucional, antes al contrario⁴⁸. El carácter básico de la LBRL, como el de cualquier otra ley básica estatal, sólo explica su relación especial (de supraordenación) respecto de las leyes autonómicas. Pero nada aporta a la definición de las relaciones entre las distintas leyes del Estado. La idea de la «función constitucional», con la que en la doctrina se ha explicado la posición reforzada de algunas leyes⁴⁹ no sirve para mejorar la posición de la ley básica (y, por tanto, de la LBRL o de la LCREM) respecto de otras leyes del Estado. Hay que señalar, en este

47. Por último: PAREJO ALFONSO, L., «Una visión del gobierno local», en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2005, pp. 55 y ss. (p. 58).

48. Así, STC 233/1999, sobre la Ley de Haciendas Locales, FJ 40. Véanse no obstante las propuestas doctrinales de BAÑO, J. M., «La vinculación del Estado a las normas básicas de contratación: la prohibición de derogación singular de las bases», en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2004, pp. 1.753 y ss.), y FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución*, cit., p. 313. Hay que indicar, no obstante, que los autores citados se refieren a la posible inconstitucionalidad de leyes de bases que excepcionan su aplicación a favor de la propia Administración del Estado; esta cuestión es parcialmente distinta de la que se plantea cuando una ley básica singular regula de forma diferenciada (para un concreto municipio) lo que para el resto de municipios se regula en una ley básica de aplicación general; en este último caso, el Estado no se excluye a sí mismo de sus propias normas básicas, singulariza las normas generales para otra Administración pública.

49. La propuesta explicativa es de GÓMEZ-FERRER MORANT, R., «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», en *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, pp. 7 y ss.

sentido
explic
conce
ción
posici
leyes
llegac
explic
ha pr
rese e
que h
de ci
plano
mejor
para c
estatu
aclara
tucio
conte
la pos
Autón
prefer
por lo
titucio

La
sobre
el Re
vigen
-enju
de su
cepto

50
miento
51
local»,
52
MORA
constit
Comu
53

sentido, que con la categoría de «función constitucional» se ha pretendido explicar la posición cualificada que la Constitución o Estatutos realmente conceden a ciertas leyes (normalmente del Estado). Es a partir de la identificación de normas constitucionales (y estatutarias) que cualifican la función y posición de ciertas leyes (como la Ley de Presupuestos, las leyes orgánicas o las leyes del Estado a las que se remiten los Estatutos de Autonomía) como se ha llegado a la conclusión de que la posición constitucional de esas leyes no se explica suficientemente con los criterios de jerarquía o de eficacia; y por eso se ha propuesto la categoría explicativa de «función constitucional». Pero repárese en que la categoría de «función constitucional» sólo sirve para explicar lo que hay: normas constitucionales (o estatutarias) que supervaloran la posición de ciertas leyes⁵⁰. La categoría de «función constitucional» actúa sólo en un plano explicativo, no prescriptivo. Por tanto, no sirve para proponer una mejora en la posición de ciertas leyes, como la LBRL o la LCREM. Sirve sólo para explicar la existencia de ciertas leyes que, por decisión constitucional (o estatutaria) cumplen una función cualificada en el sistema normativo. Y bien, aclarado esto, enseguida hay que afirmar que «ninguna determinación constitucional encomienda expresamente a ley alguna la función de establecer el contenido y la garantía de la autonomía local»⁵¹. La Constitución sólo cualifica la posición de las leyes básicas en relación con las normas de las Comunidades Autónomas. Pero ninguna norma constitucional atribuye a las leyes básicas preferencia o superioridad alguna respecto de las leyes del propio Estado. Y por lo mismo, no se puede atribuir a las leyes básicas ninguna «función constitucional» específica respecto de las demás normas del Estado⁵².

La preferencia aplicativa de la LCREM se proyecta, conforme a su art. 1.2, sobre todas las leyes del Estado. Desde luego, sobre, la LBRL. También sobre el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, de Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL). La disposición final 7.ª TRRL —enjuiciada y no anulada por el Tribunal Constitucional⁵³— califica a algunos de sus preceptos como básicos; los demás no son básicos. Estos últimos preceptos «no básicos» se encuentran hoy huérfanos de título competencial estatal.

50. Coincide en el análisis, GALÁN GALÁN, A., *La Carta municipal de Barcelona y el ordenamiento local*, cit., pp. 108-111.

51. ESTEVE, J., «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pp. 125 y ss. (p. 145).

52. Esta conclusión está implícita, a mi juicio, en el estudio citado (GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *Relaciones entre leyes*, cit.), al negar que las leyes de bases integren el «bloque de la constitucionalidad», y limitar su especial función constitucional en relación con las leyes de Comunidades Autónomas (pp. 29 a 31).

53. STC 385/1993, FJ 6.

Nacieron, en 1986, al amparo de una hipotética competencia supletoria universal del Estado (que le permitía dictar normas en materias competenciales autonómicas, si bien con mero carácter supletorio). Más adelante, las SSTC 118/1996 y 61/1997 negaron al Estado aquella pretendida competencia universal supletoria. De ahí que, en la actualidad, los preceptos «no básicos» del TRRL carezcan de justificación constitucional. Más aún, el Estado carece incluso de competencia para su derogación. Ocurrirá, tan sólo, que las Leyes autonómicas de régimen local irán desplazando su aplicación en sus respectivos territorios. Podrá ocurrir, también, que por medio de cuestiones de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional aplique su doctrina de 1996 (sobre la supletoriedad) y consecuentemente declare la nulidad de los preceptos no básicos del TRRL. En lo que hace a Madrid, se puede afirmar la aplicación preferente de la LCREM respecto de todo el TRRL. Los preceptos básicos de la LCREM simplemente desplazan la aplicación —en Madrid— de los preceptos básicos del TRRL. Aquí no hay duda. Pero también hay que recordar que la LCREM, por su singular posición en el sistema de fuentes, proveniente del art. 6 EAM, puede contener normas básicas muy completas o desarrolladas. Estas normas básicas-completas también desplazan la aplicación, en Madrid, de preceptos no básicos del TRRL. En suma, y por no hacer más compleja la cuestión: la LCREM es de aplicación preferente sobre todos los preceptos del TRRL.

Similar a lo dicho en relación con el TRRL se puede predicar de los Reglamentos estatales de desarrollo de la LBRL, dictados al amparo de la disposición final 1.^a.b) LBRL. Esto afecta, en especial, al Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales (ROF). Difícilmente se puede aceptar hoy que aquellos Reglamentos, y en especial el ROF, contengan normas básicas de régimen local. Pues recuérdese que, pese a las numerosas excepciones, la doctrina constitucional exige rango formal de ley en las normas básicas⁵⁴. En todo caso, haya o no normas básicas en aquellos Reglamentos estatales, lo cierto es que su aplicación siempre quedará desplazada por la aplicación preferente de la LCREM, conforme a su art. 1.2. Este efecto no se justifica por la superior posición jerárquica de la Ley, respecto de los Reglamentos, sino por la especialidad de la LCREM respecto de las normas generales del propio Estado. De otro lado, la superior posición jerárquica de la LCREM no supone la derogación de aquellos Reglamentos, pues no tenemos en frente normas con ámbitos de aplicación coincidentes. Se dará,

54. Por todas: STC 66/1988, FFJJ 5 y 6.

simplemen
ciudad de

Hasta a
pecto de l
posibles ar
posible, lo
meros en
vo y funci
vos depen
actual BLC

a) En
legislación
mente un
prevé que
bierno a p
nos previs
ción local
referida, h
tercio de p
remisión c
con cualq
concreto,
BLGAL q
en la Junta

b) En
LCREM
en el BL
LCREM
apruebe u
de al conj
funcional
competen
Gobierno
en los mu
propia LE
Conforme
el órgano
regulació
sólo habrá
actual BL

simplemente, el desplazamiento aplicativo de aquellos Reglamentos en la ciudad de Madrid.

Hasta aquí se ha hablado de la aplicación preferente de la LCREM, respecto de las demás normas del Estado. Se parte de la premisa, implícita, de posibles antinomias entre la LCREM y otras normas del Estado. Siendo esto posible, lo cierto es que *las posibilidades reales de conflicto normativo son escasas*. Al menos en lo que hace al grueso de la LCREM, cual es el régimen organizativo y funcional del Ayuntamiento. En todo caso, el nivel de conflictos aplicativos dependerá, en gran medida, de que finalmente se apruebe como Ley el actual BLGAL. Veámoslo con algunos ejemplos.

a) En algunos casos, *la LCREM se remite de forma dinámica y expresa a la legislación básica (general) de régimen local*, remisión esta que impide directamente un conflicto aplicativo. Es el caso del art. 16.2 LCREM, donde se prevé que el Alcalde puede nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales «en los términos previstos en la legislación básica reguladora del gobierno y la administración local». Esta remisión a la legislación básica estatal debe entenderse referida, hoy, al art. 126.2.2 LBRL, donde se fija el tope máximo de un tercio de posibles vocales no electos en la Junta de Gobierno. Y dado que la remisión del art. 16.2 LCREM es dinámica, su regulación será compatible con cualquier precepto correspondiente de la (posible) futura LGAL. En concreto, el art. 16.2 LCREM será compatible con el actual art. 50.4 BLGAL que vuelve a fijar el tope máximo de un tercio de vocales no electos en la Junta de Gobierno Local.

b) En otros casos se comprueba una notoria *disparidad regulatoria entre la LCREM y la actual LBRL*. Aunque esa diversidad se acorta sustancialmente en el BLGAL. De manera que el conflicto aplicativo potencial entre la LCREM y la legislación básica general dependerá en gran medida de que se apruebe una Ley, como la actualmente contenida en el BLGAL, que extienda al conjunto de los municipios buena parte de las reformas organizativas y funcionales ya introducidas en la Ley de Madrid. Valga como ejemplo la competencia residual de la Junta de Gobierno (posible futuro Consejo de Gobierno). Conforme al actual art. 124.1.ñ) LBRL, la competencia residual en los municipios de gran población (a salvo de atribución expresa de la propia LBRL a la Junta de Gobierno o al Pleno) corresponde al Alcalde. Conforme al art. 17.1.n) LCREM es la Junta de Gobierno —y no el Alcalde— el órgano receptor de las competencias residuales. Y esta misma es la nueva regulación contenida en el art. 54.3 BLGAL. Se comprueba, entonces, que sólo habrá divergencia normativa en el caso de que no se llegue a aprobar el actual BLGAL.

c) Finalmente se puede comprobar la existencia de *divergencias normativas entre la LBRL y la LCREM que no se enmiendan en el borrador de LGAL*. Será propiamente en estos casos donde se dé el conflicto aplicativo ideal, que se deberá resolver aplicando la Ley especial; esto es la LCREM. A salvo, como se dirá más adelante, de que la LCREM contenga un nivel de autonomía local inferior al contenido en la actual LBRL o en la (posible) futura LGAL. Ejemplo de singularidad de la LCREM, respecto de la LBRL y del BLGAL, es la competencia para la aprobación de la plantilla del Ayuntamiento. El actual art. 123.1.h) LBRL atribuye esta competencia al Pleno del Ayuntamiento. Para Madrid, en cambio, el art. 17.1.m) LCREM dispone que corresponden a la Junta de Gobierno «las modificaciones de la plantilla de personal». Esta singularidad de Madrid no se extiende a los demás municipios en el BLGAL, toda vez que el art. 51.2.j) BLGAL mantiene la aprobación de la plantilla como atribución propia del Pleno del Ayuntamiento. En estos casos, tanto ahora como en el futuro, la LCREM diverge respecto del régimen local general, siendo aplicable en todo caso la regulación especial de la LCREM; tanto si rige la LBRL como si está ya aprobado el actual BLGAL.

Lo hasta aquí dicho vale para el conjunto de la LCREM. Y en especial para su regulación acabada del régimen jurídico (funcional y organizativo) del Ayuntamiento de Madrid. Se incluye aquí también la parca regulación de las «relaciones interadministrativas» en los arts. 3 a 5 LCREM. La regulación de las relaciones interadministrativas mediante técnicas de cooperación figura ya en el art. 5.8 LRJ-PAC y, más específicamente para el ámbito local, en los arts. 55 y ss. de la LBRL. En ambos casos la competencia invocada por el Estado es la enunciada en el art. 149.1.18 CE: «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Pocas dudas puede haber de que también el art. 149.1.18 CE ampara la regulación de las relaciones de cooperación contenidas en los arts. 3 a 5 LCREM. Se trata de la misma materia (cooperación interadministrativa) regulada en la LRJ-PAC y en la LBRL. Ahora, simplemente, se singulariza ese régimen básico general para la ciudad de Madrid, en los aspectos de su funcionamiento directamente atinentes a su condición de capital del Estado.

Tal y como se viene diciendo en este estudio, la LCREM es Ley especial, y de aplicación preferente, respecto de las demás normas estatales. Tanto de las actuales como de las futuras, salvo que las normas estatales contengan estándares de autonomía local más elevados que los de la LCREM. Por lo dicho, y en lo que hace al «régimen de capitalidad», los arts. 3 a 5 LCREM se aplican preferentemente frente a toda norma del Estado. En consecuencia, en las materias estrictas «de capitalidad» (enunciadas en el art. 4 LCREM) no resulta aplicable directamente la regulación de las relaciones interadministrativas de

los 55
coop
Es cie
blece:
posici
mient
enten
«relac
coop
con l
que s
consi
de «c
«capit
sobre
lidad
bien,
trativ
la act
arts. 5

2. E

D
derog
Decr
ment
la mi
se le
LBR
inclu
en el
pudic
1.ª de
1963

55
56
Madri

los 55 y ss. de la LBRL. El art. 5.1 LCREM establece un régimen neto de cooperación en las materias «de capitalidad» desglosadas en el art. 4 LCREM. Es cierto que la regulación del art. 5 LCREM es parca, pues se limita a establecer una «Comisión Interadministrativa de Capitalidad» (art. 5.1), de composición paritaria, y a remitir a esa Comisión la regulación de su funcionamiento (art. 5.2). Por lo mismo, por lo parco de la regulación, habrá que entender que la LCREM no entra en conflicto con diversos preceptos sobre «relaciones interadministrativas» de la LBRL. Así, por ejemplo, el régimen cooperativo de capitalidad (el establecido en los arts. 3 a 5 LCREM) no colide con los deberes de cooperación leal enunciados en el art. 55 LBRL, por lo que su aplicación es compatible con la de la LCREM. Lo que sí se puede considerar incompatible con la LCREM es, en cambio, el ejercicio de poderes de «coordinación» (por el Estado o la Comunidad de Madrid) en materias de «capitalidad». Sabido es que en nuestro Derecho público la cooperación reposa sobre la voluntad y el acuerdo, mientras que la coordinación incluye la posibilidad de imponer decisiones de la Administración superior a la inferior⁵⁵. Pues bien, la opción neta por una fórmula cooperativa (la «Comisión Interadministrativa de Capitalidad») desplaza e impide, en las materias del art. 4 LCREM, la actuación coordinadora de la Administración supralocal que autorizan los arts. 58 y 59 LBRL.

2. Eficacia derogatoria

De acuerdo con la disposición derogatoria única de la LCREM, queda derogado con carácter absoluto el régimen especial de Madrid aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio. Este Decreto ya había quedado parcialmente derogado por mor de la disposición adicional 6.^a de la LBRL, aunque la misma Ley había prorrogado su vigencia en todos aquellos preceptos que no se le opusieran. Posteriormente, la Ley 11/1999, en su reforma parcial de la LBRL, también respetó la vigencia prorrogada del Decreto de 1963, si bien incluyendo un nuevo párrafo (3.^o) en la disposición adicional 6.^a de la LBRL en el que se autorizaba la «actualización» del Decreto de 1963 (en lo que aún pudiera estar vigente) por Ley autonómica⁵⁶. Tras la disposición derogatoria 1.^a de la LCREM ya no queda duda de la derogación *ab radice* del Decreto de 1963. Más compleja puede ser, en cambio, la determinación de si también ha

55. Véase FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución*, cit., p. 350.

56. El sentido de esta disposición en FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., *Madrid*, cit., pp. 130-136.

quedado derogada la disposición adicional 6.ª de la LBRL (que autoriza desde 1999 la «actualización» autonómica del régimen especial de Madrid).

A mi juicio, aquella autorización de «actualización autonómica», contenida en la disposición adicional 6.ª LBRL, también ha quedado derogada implícitamente por la LCREM. En realidad, y como ya se ha explicado bien en la doctrina, la disposición adicional 6.3.ª tenía como verdadero objetivo dar cobertura a la «actualización» del régimen especial de Barcelona (procedente del Decreto 1166/1960, de 23 de mayo) llevado a cabo en 1998 por la Carta Municipal de Barcelona (Ley catalana 22/1998). Las dudas sobre la compatibilidad de la Ley catalana 22/1998 con el sistema organizativo y funcional de la LBRL forzó, en la reforma de 1999, la inclusión de un precepto específico (el nuevo párrafo 3.º de la disposición adicional 6.ª de la LBRL) que amparaba lo ya regulado por el Parlamento catalán. La posible inconstitucionalidad de la Ley 22/1998 se evitaba así, de forma sobrevenida, en la medida en que la propia Ley básica estatal retraía su regulación general aceptando singularidades (de origen autonómico) para la ciudad de Barcelona (y de paso, a futuro, para Madrid). Con la reforma de la LBRL por medio de la Ley 57/2003 (LMMGL), que había impuesto un nuevo régimen organizativo y funcional para los «municipios de gran población» (nuevo Título X de la LBRL), necesariamente aplicable a Madrid, sería posible sostener que había sido derogada, en relación con la ciudad de Madrid, la previsión de «actualización» autonómica del régimen especial madrileño⁵⁷. En todo caso, y sin necesidad de dejar resuelta ahora aquella cuestión, lo que sí resulta claro es que la disposición adicional 6.3.ª LBRL ha perdido ya toda eficacia en relación con Madrid.

Ahora, a la vista de la LCREM, es claro que la política legislativa del Estado en relación con Madrid es bien diferente a la de 1999. El Estado no opta ya (como en la disposición adicional 6.ª LBRL) por aceptar el desplazamiento espacial de sus normas básicas (y generales) en el municipio de Madrid. En la línea abierta por el nuevo Título X de la LBRL (insertado por la Ley 57/2003), el Estado ha optado (con fundamento competencial en el art. 149.1.18 CE) por *dotar directamente a Madrid de un régimen jurídico organizativo y funcional especial*. El nuevo régimen de la LCREM sustituye parcialmente al general regulado en la LBRL y no es sustituible por un régimen autonómico específico para la ciudad de Madrid. Carecería de todo sentido ver en la LCREM una Ley desplazable por otra eventual Ley de la Comunidad de Madrid. Ello no significa, claro es, que la Comunidad de Madrid haya queda-

57. Otra opinión en FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., *Madrid*, cit., p. 137.

do pri
munic
comp
Ocur
Comu
LCRJ
cia, vi

3. M
d.

M
norm
tiemp
aplica
eficac
men
dispu
últim
de la
tamer
tanto
leyes
ciona
de M
rior c
más
ejemp
son i
BLG.
rente
Con
Serán
a la L
la ciu
ción d
pretat
leyes
Dos
sión c

do privada de sus competencias sobre régimen local (art. 27.1 EAM). La Comunidad de Madrid tiene, en relación con la ciudad de Madrid, las mismas competencias que tenía estando vigente la disposición adicional 6.ª LBRL. Ocurre, simplemente, que en el ejercicio de las competencias estatutarias la Comunidad de Madrid deberá atenerse ahora, también, a lo establecido por la LCREM (que en tanto Ley del Estado dictada en los límites de su competencia, vincula a la Comunidad de Madrid).

3. Modulación de la aplicación preferente de la LCREM: principio de autonomía local

Más allá de los supuestos recién explicados, la LCREM no deroga otras normas del Estado. Su carácter de Ley especial (y, por ahora, posterior en el tiempo respecto de la mayoría de las leyes estatales) asegura a la LCREM su aplicabilidad preferente. El carácter especial de la Ley permitiría afirmar su eficacia incluso respecto de posteriores normas estatales generales (sobre régimen local general, o sectoriales). Salvo, claro es, que la propia Ley posterior dispusiese directamente la inaplicación (derogación) de la LCREM. En este último caso, el art. 1.2 LCREM, de donde proviene la aplicación preferente de la Ley de Madrid, habría quedado derogado. Con todo, el carácter absolutamente preferente que vengo predicando de la LCREM debe flexibilizarse tanto en relación con las leyes generales hoy vigentes como en relación con leyes futuras. Pues, como en seguida se va a argumentar, el principio constitucional de autonomía local modula la aplicación preferente de la Ley especial de Madrid. La LCREM no será aplicable allí donde otra norma estatal (anterior o posterior en el tiempo) configure un ámbito de autonomía municipal más amplio que el contenido en la Ley especial de Madrid. Piénsese por ejemplo —y como luego se explicará en detalle— en el caso de los distritos, que son imperativos conforme al art. 22 LCREM y potestativos en el actual BLGAL. Del principio de autonomía local puede resultar la aplicación preferente de la norma general, con desplazamiento de la especial para Madrid. Con lo dicho no se viene a cuestionar la eficacia primaria de la LCREM. Serán excepcionales los casos en los que una Ley general (anterior o posterior a la LCREM) muestren cotas más altas de autonomía local que las propias de la ciudad de Madrid. Sólo *para esos casos de excepción deberá desplazarse la aplicación de la LCREM*. Sólo para estos casos tendrá que completarse, por vía interpretativa, el tenor del art. 1.2 LCREM (que sólo prevé la aplicación de las leyes generales del Estado «en las materias no reguladas en la presente ley»). Dos son las vías argumentales para llegar a esta conclusión: una, la comprensión de la propia LCREM como una Ley de autonomía local; otra, la inter-

pretación del la LCREM conforme al principio constitucional de autonomía local que enuncian los arts. 137 y 140 CE.

a) Vamos primero con la comprensión de la LCREM como Ley de autonomía local de Madrid. El punto de partida es aquí el art. 2 LCREM, que forma parte de las «disposiciones generales» de la Ley y que lleva por título «autonomía local». Se puede afirmar, en este sentido, que el régimen especial de Madrid (dejando ahora a un lado el «régimen de capitalidad» regulado en los arts. 3 a 5 LCREM) está orientado a mejorar la autonomía municipal de Madrid, como medio para mejorar la eficacia en la gestión municipal. A esta conclusión también se llega interpretando la LCREM conforme a los arts. 3, 4 y 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (CEAL). En estos preceptos convencionales se opta por un reforzamiento de la autonomía local, tanto en el plano funcional como en el organizativo. Y aunque los preceptos de la CEAL difícilmente pueden gozar de eficacia interna directa (por su falta de concreción y por las continuas llamadas al desarrollo por la Ley interna), es innegable la eficacia hermenéutica de la CEAL en relación con las leyes de régimen local (entre otras, de la LCREM). En suma, y como ya he explicado en otro lugar⁵⁸, el art. 96.1 CE, al disponer la inderogabilidad de los tratados por la Ley interna, impone una interpretación del Derecho interno acorde con los convenios o tratados internacionales firmados por España.

b) Al mismo resultado anterior se llega mediante la interpretación de la LCREM conforme al principio constitucional de autonomía local. Ya he argumentado en otro estudio⁵⁹ que la Constitución no sólo garantiza directa (y subjetivamente) un «mínimo» de autonomía local. También ordena a todos los poderes públicos una *actuación positiva* o favorable a esa autonomía. Se ha dicho, con razón, que «más que como una realidad a preservar, la autonomía local [en la Constitución] se presenta como un deseado objetivo que la Constitución marca»⁶⁰. Si atendemos a la jurisprudencia constitucional se comprobará que el «mandato positivo» de autonomía local se proyecta sobre todos los poderes públicos (no sólo sobre el legislador) y que no se limita a la obtención

58. PRIETO ROMERO, C., y VELASCO CABALLERO, F., «Organización jurídica del Ayuntamiento de Madrid», en *Repertorio normativo del Ayuntamiento de Madrid*, vol. I, Bosch, Madrid, 2005, pp. 13 y ss. (p. 17).

59. VELASCO CABALLERO, F., «Estatutos de Autonomía, Leyes básicas y Leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local», en *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, pp. 121 y ss. (p. 128).

60. ESTEVE, J., *Garantía institucional*, cit., p. 131.

de «su
En la
de a
asunt
de la
«hay
muni
es aú
norm
atribu
mite
CE) (
rente
final
difere
esto
jurídi
valor
mía l
Const
que p
con c
tenci
Y bi
refirir
enter
autor
vació
peter
ment
deter
vado
1.2 L

61
2001 (6
62
63
64
65
nistrati

de «suficiente» autonomía local⁶¹ sino del máximo posible de autonomía local. En la misma línea, no es difícil observar cómo la jurisprudencia ordinaria tiende a la interpretación normativa «más favorable a la autonomía local» (en asuntos de «interés local»). Dice el Tribunal Supremo, para limitar el alcance de la reserva de Ley sancionadora en los ámbitos de competencia local, que «hay que atenerse a la solución jurisprudencial más favorable a la autonomía municipal que consagran los arts. 137 y 140 de la Constitución...»⁶² Más clara es aún esta opción hermenéutica judicial («pro autonomía local») al aplicar las normas sobre controles urbanísticos municipales⁶³ y las diversas leyes que atribuyen competencias a los municipios⁶⁴. Lo que se acaba de describir permite hablar de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE) como un «principio» normativo, en sentido estricto. Esto es, como norma diferente a la «regla» que impone a sus destinatarios la consecución de un objetivo final en la medida de la posible. El principio, como tipo específico de norma diferente de la «regla», contiene propiamente un mandato de optimización; esto es, una orden de satisfacción máxima de un determinado bien o valor jurídico, hasta el límite que se lo permite su concurrencia con otros bienes, valores o principios del mismo sistema constitucional⁶⁵. Hablar de la autonomía local como principio —en sentido estricto— es tanto como identificar en la Constitución una opción a favor del máximo posible de autonomía local, el máximo que permita la concurrencia de la garantía constitucional de la autonomía local con otros bienes constitucionales (por ejemplo, el reconocimiento de competencias a otras entidades territoriales, o la existencia de intereses supralocales). Y bien, el «principio» constitucional de autonomía local, al que me vengo refiriendo, permite ordenar el sistema de fuentes del Derecho local. Permite entender que cada norma de régimen local contiene un «estándar mínimo» de autonomía local. Y que cada norma tolera o autoriza (implícitamente) la elevación de esos mínimos por otras normas (incluso de distinta jerarquía y competencia). De esta manera, en los posibles casos de conflicto aplicativo (obviamente, entre normas válidas), el «principio constitucional» de autonomía local determina la aplicación de aquella norma que establece el «estándar» más elevado de autonomía local. Aplicado esto a la Ley de Madrid resulta que el art. 1.2 LCREM dispone su aplicación preferente respecto de las demás leyes del

61. Así: STC 159/2001, FJ 4; y SSTS de 13 de marzo de 1999 (Ar. 2955); 18 de junio de 2001 (Ar. 8744); y 4 de julio de 2003 (Ar. 4377).

62. STS de 29 de septiembre de 2003 (Ar. 6487).

63. Así: SSTS de 25 de octubre de 1995 (Ar. 7711); y de 18 de abril de 2002 (Ar. 4834).

64. Así: STS de 15 de febrero de 2002 (Ar. 2914).

65. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 139 y ss.

Estado. Eso sí, siempre que las leyes generales del Estado (de régimen local o sectoriales) no fijen «estándares» de autonomía local más elevados. En ese caso, el principio constitucional de autonomía local impone a los órganos aplicativos la aplicación de la norma estatal que contiene el nivel más elevado de autonomía local. En este hipotético caso, por tanto, el criterio aplicativo de la especialidad (al que se refiere el art. 1.2 LCREM) cede en favor de la norma que mejor sirve al principio constitucional de autonomía local.

Un ejemplo de la situación descrita se encuentra en el *régimen de los distritos municipales*. El actual art. 128 LBRL impone a los municipios de gran población la existencia de distritos, y establece su régimen jurídico básico⁶⁶. El actual art. 22 LCREM también impone al Ayuntamiento de Madrid la existencia de distritos, si bien ya no exige la necesaria asignación de un porcentaje mínimo de recursos presupuestarios para su funcionamiento. En suma, el art. 22 LCREM eleva —siquiera en grado mínimo— la autonomía del municipio de Madrid por comparación con el art. 128 LBRL. Y por lo mismo, del principio de autonomía local no deriva objeción alguna para la aplicación preferente de la Ley especial de Madrid, tal y como resulta del art. 1.2 LCREM. Ahora bien, si se atiende al art. 22 BLGAL se observa que los distritos ya no forman parte de la regulación básica del Estado. Es esta una materia que, en principio, cae en la competencia de cada Comunidad Autónoma o en la autonomía organizativa municipal. Salvo en el caso de Madrid, donde el art. 22 LCREM sigue imponiendo la existencia de distritos en todo caso presididos por un concejal. Se da así la paradoja de que la ciudad de Madrid, en virtud de su Ley especial, disfrutará de menos autonomía local que cualquier otro municipio. Este resultado no resulta conforme con un sistema normativo, como el del Derecho local, presidido y regido por el principio constitucional de autonomía local. Precisamente este principio constitucional, tal y como ya viene ocurriendo en la jurisprudencia ordinaria, actuaría como objeción a la aplicación *sine qua non* de la norma especial (art. 22 LCREM) frente a la norma general [la autonomía organizativa del art. 24.1.b) BLGAL]. Para casos como

66. Art. 128 LBRL: «Los ayuntamientos deberán crear distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.»

2. Corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, en los términos y con el alcance previsto en el artículo 123, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto.

3. La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal.»

el presente, el art. 1.2 LCREM debe interpretarse conforme al principio constitucional de autonomía local, y de ahí concluir en la preferencia aplicativa de aquellas normas generales que deparan niveles más elevados de autonomía que los contenidos en la Ley especial de Madrid. Para terminar la cuestión a modo de ejemplo: a partir de la aprobación del actual BLGAL, los distritos del Ayuntamiento de Madrid ya no deberán estar presididos, necesariamente, por un concejal. Esa decisión cae, por aplicación preferente de la norma general más tuitiva de la autonomía local, en el ámbito de decisión orgánica del propio Ayuntamiento.

IV. RELACIONES ORDINAMENTALES ENTRE LA LCREM Y LAS LEYES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Según se viene diciendo en este estudio, las normas de la LCREM se apoyan en distintos títulos competenciales del Estado. Algunas normas de la LCREM son básicas; otras son «plenas». Cada tipo de competencia estatal determina una posición diferenciada de las normas de la LCREM, en relación con las leyes de la Comunidad de Madrid. Veamos.

En aquellas *materias de competencia exclusiva del Estado*, como tráfico o seguridad pública, las normas de la LCREM excluyen todo espacio normativo para la Comunidad de Madrid. Así, la posibilidad de intervención municipal (cautelar) del permiso de circulación [art. 39.3.b) LCREM]; se trata de una norma dictada al amparo de la competencia exclusiva estatal sobre «tráfico y circulación de vehículos a motor» (art. 149.1.21 CE) y que por lo mismo no admite desarrollo normativo por la Comunidad de Madrid (aunque sí por el propio Ayuntamiento, en los términos que le permite el propio art. 39 LCREM). Aquí la regulación estatal se dirige de forma directa y excluyente al Ayuntamiento de Madrid, sin margen para la interposición normativa de la Comunidad. Se excluyen aquí, por tanto, concurrencias entre títulos competenciales compartidos, y con ello los desplazamientos aplicativos de normas autonómicas.

Las normas básicas de la LCREM sí pueden entrar en concurrencia (ideal) con las leyes de la Comunidad de Madrid dictadas en virtud de la *competencia de desarrollo normativo sobre régimen local* (art. 27.1 EAM). La LCREM contiene normas sobre organización y funcionamiento del Ayuntamiento de Madrid que, en algunos aspectos, entran en conflicto con normas de la Comunidad de Madrid. Piénsese, por ejemplo, en la presidencia del Pleno del Ayuntamiento: el art. 29.1 LAL atribuye la presidencia directamente al Alcalde, sin más posibilidades. En esto la Ley madrileña simplemente reitera lo establecido con carácter general en el art. 21.1.c) LBRL. En cambio, el art. 10 LCREM per-

mite que el Ayuntamiento de Madrid opte por el nombramiento de un presidente estable para el Pleno, diferente del Alcalde. Otro ejemplo de conflicto normativo (ideal) puede identificarse en relación con las comisiones del Pleno. Para el art. 27.2.b) LAL las «comisiones informativas» son órganos necesarios de todos los Ayuntamientos madrileños. En cambio, a mi juicio, el art. 9.2.2 LCREM no impone al Ayuntamiento de Madrid la existencia de comisiones del Pleno; se trataría de una opción de autoorganización municipal. Estamos, de nuevo, ante diferentes criterios reguladores, en la LCREM y en la LAL. Por último, y también como ejemplo, cabe citar aquí el régimen singular de cooperación que establecen los arts. 3 a 5 LCREM («Comisión interadministrativa de capitalidad»). Este singular régimen de cooperación puede entrar en conflicto con las normas sobre coordinación administrativa previstas con carácter general en los arts. 121 y 122 LAL. Los posibles conflictos normativos son, con todo, limitados; al menos a la vista de la actual legislación de régimen local de la Comunidad de Madrid. Pues la LAL regula —fundamentalmente— cuestiones accesorias y complementarias del régimen básico local. Ese objeto de regulación apenas si ha sido abordado en la LCREM. Antes bien, la Ley especial de Madrid busca el desplazamiento de normas básicas estatales, no de normas complementarias de la Comunidad. De ahí que los posibles conflictos normativos sean escasos.

Sea como fuere, para aquellos posibles conflictos normativos (entre la LCREM y las leyes madrileñas) nuestro ordenamiento constitucional dispone la *primacía aplicativa* de las normas básicas estatales⁶⁷. Es evidente que la LCREM *no puede ser canon de validez sobrevenido* respecto de la LAL. Simplemente, porque la LAL presenta un ámbito de aplicación territorial más amplio que la LCREM. Las normas básicas de la LCREM serán, eso sí, *de aplicación preferente* respecto de las normas «de desarrollo» de la LAL. La superior posición de las normas básicas estatales (respecto de las normas autonómicas) se manifiesta, en este caso, en el plano aplicativo, no en el de la validez. Por eso, en los ejemplos señalados más arriba, la presidencia del Pleno del Ayuntamiento de Madrid no se rige por el art. 29.1 LAL, sino por el art. 10 LCREM. También, las comisiones del Pleno del Ayuntamiento de Madrid se regulan en el art. 9.2.2 LCREM, no en el art. 27.2.b) LAL. Y las relaciones interadministrativas entre el Estado, la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid se rigen por la técnica de cooperación de los arts. 3 a 5 LCREM, quedando desplazadas las normas de coordinación administrativa de los arts. 121 y 122 LAL. Esta preferencia aplicativa de las normas de la LCREM sólo

67. En general, JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, pp. 209 y ss.

actúa,
tencialm
CE, co
ser cie
media
la vista
constit
de la
prefer

V.

Co
versos
drid. I
tal ex
sectori
nas» h
en rel
rías de
la LC
bleme
rectas
sión. I
sobre
entre
ni exc
las ma
virtud
es el r
cial. E
para la
norma

La
ciudad
dad» (r
regula
munic
contie
Pero e

actúa, claro es, bajo la *premisa de que las normas básicas de la LCREM son competencialmente legítimas*. Esto es, que han sido dictadas al amparo del art. 149.1.18 CE, con el alcance concreto que permite el art. 6 EAM. Esta premisa puede ser ciertamente desvirtuada, pero sólo por el Tribunal Constitucional. Bien mediante un recurso directo de inconstitucionalidad (altamente improbable a la vista del respaldo político de la LCREM), bien mediante cuestión de inconstitucionalidad. Mientras tanto, y esto es lo importante, las normas básicas de la LCREM, como todas las normas básicas estatales, son de aplicación preferente respecto de las normas «de desarrollo» de la LAL.

V. LEY ESPECIAL Y PODER NORMATIVO MUNICIPAL

Como ya se ha expuesto, la LCREM regula —con diferente alcance— diversos aspectos organizativos y de funcionamiento del Ayuntamiento de Madrid. La LCREM contiene normas básicas (amparadas en la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE) y normas «plenas» (apoyadas en competencias sectoriales exclusivas del Estado). Hablar de normas básicas y de normas «plenas» ha servido, hasta aquí, para determinar el alcance y eficacia de la LCREM en relación con el Derecho autonómico madrileño. Pero esas mismas categorías de «básico» y «pleno» *nada dicen, en principio, de las relaciones ordinamentales de la LCREM con las normas dictadas por el Ayuntamiento*. Es una confusión notablemente extendida la que extrae de los arts. 148 y 149 CE conclusiones directas sobre el poder normativo municipal. Pero, como digo, esto es confusión. Los arts. 148 y 149 CE (más los Estatutos de Autonomía) nada dicen sobre el poder local. Aquellos preceptos competenciales distribuyen la realidad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Y en ese reparto ni incluyen ni excluyen a los municipios. El poder municipal juega dentro de cada una de las materias competenciales (del Estado y de las Comunidades Autónomas) en virtud del principio de autonomía local. Sentado esto, ahora toca precisar cuál es el margen normativo de la ciudad de Madrid en relación con su Ley especial. Esto es: aceptado ya que el Estado puede dictar normas básicas o plenas para la ciudad de Madrid, se trata de saber ahora cuál es el alcance de aquellas normas en relación con el poder normativo municipal.

La LCREM contiene, sobre todo, normas organizativas especiales para la ciudad de Madrid. De ellas, las referidas directamente al «régimen de capitalidad» (arts. 3 a 5 LCREM) carecen de parangón en la LBRL. A partir de la regulación especial de la LCREM podría pensarse que el poder normativo municipal ocupa un espacio reducido y residual. Ciertamente es que la LCREM contiene amplia regulación de la organización y funcionamiento municipales. Pero ello no permite concluir que la ciudad de Madrid disponga de un mar-

gen estrecho de auto-organización⁶⁸. Y ello porque la Constitución y la Carta Europea de la Autonomía Local garantizan (en distinta medida, en seguida se verá) el poder de auto-organización municipal frente a la Ley. No hay duda de que, en nuestro sistema de fuentes –después de la declaración de nulidad del art. 5 LBRL por la STC 214/1989–, los Reglamentos orgánicos del Ayuntamiento de Madrid están jerárquicamente subordinados a las Leyes⁶⁹. Pero seguidamente hay que recordar que los mismos Reglamentos orgánicos tienen su fundamento en la garantía constitucional de la autonomía local⁷⁰ y, por lo mismo, *la Ley especial de Madrid no puede cerrar el espacio normativo propio del Reglamento orgánico municipal*. Pues, y esto es recordar lo obvio, la LCREM está sometida a la Constitución (y por tanto a la garantía de poder de auto-organización que contiene el art. 140 CE). De otro lado, la misma LCREM debe respetar, además, lo convenido por el Estado en tratados internacionales (como en el art. 6 CEAL), si bien en este caso no se puede hablar de subordinación jerárquica de la Ley sino de garantía constitucional de inderogabilidad unilateral de los tratados. En los apartados que siguen vamos a concretar de qué manera y con qué alcance la Constitución y la Carta Europea de la Autonomía Local garantizan un espacio propio de auto-organización al Ayuntamiento de Madrid.

De la primacía absoluta del orden constitucional (art. 9.1 CE) resulta, en primer lugar, que la autonomía local garantizada por los arts. 137 y 140 CE es canon de validez de todas las Leyes estatales sobre organización municipal. Pero ahí no se agota la primacía de las normas constitucionales. También actúan como mandato a los intérpretes y aplicadores de las Leyes. No se trata sólo de una interpretación que permita evitar todo reproche de inconstitucionalidad (por infracción de la garantía institucional de la autonomía local). Se trata de algo más: de *interpretar las leyes sobre organización municipal de la manera más favorable a la autonomía local* garantizada por la Constitución. Esa interpretación «más favorable» es justamente la consecuencia de que identifiquemos en los arts. 137 y 140 CE un «principio» normativo (en sentido estricto), y no de una mera «garantía institucional» (límite negativo al legislador). Más arriba (III.3) ya se hizo referencia a la función nomodinámica del «principio constitucional de autonomía local», como norma de articulación de la LCREM con las leyes estatales generales. Ahora retomamos el mismo «principio constitucional de autonomía local» para ordenar las relaciones normativas entre la

68. Conclusión similar (aunque con otra argumentación), para las relaciones entre la Carta Municipal de Barcelona y el poder normativo de ese Ayuntamiento, en GALÁN GALÁN, A., *La Carta municipal de Barcelona y el ordenamiento local*, cit., p. 143.

69. GALÁN GALÁN, A., *El Reglamento orgánico local*, INAP, Madrid, 2004, pp. 77 y ss.

70. GALÁN GALÁN, A., *El Reglamento orgánico local*, cit., p. 40.

LCRM
local
ción
hasta
[come
(art. 2
consti
interpr
donde
cional
opción

El
Establ
ley, la
minist
sus ne
este p
su efi
sobre
cional
local.

auto-
organ

No
pasiva
norm
confl
con c
mente
en ca
a la L
piame
proh
Regla
atiner
la Ley

71.
miento
cracia y
72.

LCREM y las ordenanzas y reglamentos municipales. Hablar de la autonomía local como «principio constitucional» es tanto como afirmar que la Constitución encarga a todos los poderes públicos la realización de la autonomía local hasta el límite en que lo impidan otros principios o normas constitucionales [como las que aseguran la autonomía política de las Comunidades Autónomas (art. 2 CE); o la eficacia administrativa (art. 103.1 CE)]. A partir del «principio constitucional de autonomía local» se puede afirmar que *la LCREM ha de ser interpretada de la forma más favorable posible para la autonomía municipal*. Sólo allí donde el «principio de autonomía local» concorra con otro principio constitucional prevalente puede limitarse —y de forma proporcionada— el alcance de la opción constitucional a favor de la autonomía municipal.

El art. 6.1 CEAL garantiza a los entes locales el poder de autoorganización. Establece que «sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la ley, las entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz». El sentido de este precepto debe verse no tanto en lo que garantiza directamente como en su eficacia hermenéutica, a la hora de interpretar y aplicar las leyes generales sobre régimen local. La Carta Europea, por su condición de tratado internacional, ocupa posición muy singular en el sistema de fuentes del Derecho local. Es inderogable por Leyes posteriores⁷¹; de tal manera que la garantía auto-organizativa de su art. 6.1 no puede quedar afectada por la regulación organizativa de la LCREM.

No hay duda, entonces, de que *el art. 6.1 CEAL goza de fuerza normativa pasiva frente a la LCREM*. Cuestión bien distinta es que la escasa densidad normativa del art. 6.1 CEAL haga difícil, en la práctica, la existencia de un conflicto aplicativo entre la Ley de Madrid y la Carta Europea. Se ha dicho con carácter general, para toda la Carta Europea, que su contenido es propiamente «principal», permitiendo un amplísimo margen para la regulación legal en cada Estado⁷². Más aún: tal es la importancia que la Carta Europea concede a la Ley interna que se podría concluir que lo que la Carta establece son, propiamente, «reservas de Ley» para la regulación de la autonomía local; esto es, prohibiciones de que los Gobiernos de los Estados regulen directamente por Reglamento (o decidan directamente por resolución administrativa) cuestiones atinentes a los poderes locales. Este planteamiento general sobre la función de la Ley en la Carta Europea se puede proyectar sobre el art. 6.1 CEAL. Es

71. REQUEJO, J. L., «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español», en CAAMAÑO, F., *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 15 y ss. (p. 26).

72. REQUEJO, J. L., *El valor de la Carta Europea*, cit., p. 33.

cierto que este precepto prevé que las entidades locales «deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas». Pero se trata, en todo caso, de una garantía mínima que permite amplio margen de regulación a la Ley⁷³. El propio art. 6.1 CEAL empieza afirmando que la auto-organización garantizada en el precepto es «sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la ley». En consecuencia, en los términos en que está redactado el art. 6.1 CEAL, han de ser muy escasos los supuestos en que un aplicador del Derecho (órgano judicial o Ayuntamiento de Madrid) debe inaplicar un precepto de la LCREM por resultar con la garantía de auto-organización del art. 6.1 CEAL.

Acabo de decir que el art. 6.1 CEAL sólo muy limitadamente deberá ser aplicado preferentemente frente a una norma legal interna. Pero eso no *impide reconocer al mismo art. 6.1 CEAL importante eficacia hermenéutica*. Esto es: a la hora de interpretar una norma legal sobre organización municipal debe optarse siempre por una lectura conforme con la garantía del art. 6.1 CEAL. La justificación de esta vinculación interpretativa es sencilla. El respeto que el aplicador debe a la Ley (art. 9.1 CE) reclama una interpretación que haga posible, precisamente, su aplicación. Recuérdese que en caso de contradicción entre Ley y la CEAL el Juez o la Administración deben aplicar preferentemente el tratado internacional. Pues bien, precisamente para asegurar la eficacia de la Ley interna (esto es, para evitar su desplazamiento aplicativo por el tratado), debe seguirse una interpretación de la Ley conforme con la CEAL. Así que sólo interpretando las normas legales organizativas conforme al art. 6.1 CEAL se asegura, precisamente, la aplicación de la Ley. De esta manera, y en lo que hace al Ayuntamiento de Madrid, debe interpretarse la legislación organizativa de la LCREM de una manera estricta. Esto es, *identificando en la Ley normas organizativas mínimas*, que no condicionan la autoorganización municipal más que en lo que expresa y estrictamente disponen; e identificando en cada norma de la Ley un margen amplio para la regulación municipal.

La interpretación de la LCREM «conforme a la autonomía local» (la que garantizan los arts. 137 y 140 CE y la CEAL) se puede ejemplificar fácilmente en materia organizativa. Se puede considerar, en primer lugar, que la LCREM deja a la decisión municipal crear o no ciertos órganos previstos (aunque no claramente impuestos) en la propia Ley. Es el caso de las comisiones del Pleno, que para el Ayuntamiento de Madrid están previstas en el art. 9.2 LCREM. Interpretado el art. 9.2 LCREM conforme a la Constitución y la CEAL, resulta que es decisión del Pleno del Ayuntamiento, a través de su Reglamento

73. Así, SCHAFFARZIK, B., *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Boorberg, Stuttgart, 2002, p. 104.

orgán
drán.
corre
repi
comi
local
un á
pued
LCR
trar (
el ré;
12.2
desce
Mad:
LCR
prece
teme
mite
prop:
básic
regul
expro

orgánico, la existencia de las comisiones. Si existen, aquellas comisiones tendrán, al menos, las funciones descritas en el art. 12 LCREM; y su secretaría corresponderá al Secretario General del Pleno (art. 13.2 LCREM). Pero, repito, la Ley de Madrid no ha impuesto de forma expresa la existencia de comisiones del Pleno, por lo que la hermenéutica favorable a la autonomía local (en este caso, autonomía organizativa) exige interpretar que estamos en un ámbito de poder normativo del Ayuntamiento de Madrid. Algo similar se puede decir en relación con las desconcentraciones que ahora prevé la LCREM. Conforme al art. 14.4 LCREM el Alcalde puede ahora desconcentrar (no ya sólo delegar) una parte de sus competencias. La LCREM no regula el régimen de esa desconcentración (lo que tampoco hace la LBRL ni el art. 12.2 LRJ-PAC). A falta de una regulación legal expresa, el régimen de la desconcentración municipal es tarea normativa del propio Ayuntamiento de Madrid. No procede aquí, por tanto, una hermenéutica creativa del art. 14.4 LCREM y del art. 12.2 LRJ-PAC. No se trata ahora de «deducir» de esos preceptos el régimen legal completo de una técnica competencial insuficientemente regulada; procede concluir, más bien, que el art. 14.4 LCREM permite al Alcalde el traslado de la titularidad y el ejercicio de una competencia propia a favor de órganos jerárquicamente dependientes (tal es la regulación básica de la desconcentración en el art. 12.2 LRJ-PAC). Pero más allá de esa regulación mínima, el régimen completo de la desconcentración (forma de expresión, recursos procedentes, etc.) corresponde al propio Ayuntamiento.

der definir
t, en todo
lación a la
ganización
s generales
s dictado el
licador del
ar un pre-
ón del art.

deberá ser
no *impide*
to es: a la
be optarse
. La justie-
e el aplica-
ga posible,
ción entre
temente el
racia de la
el tratado),
. Así que
6.1 CEAL
en lo que
rganizativa
Ley normas
municipal más
cada nor-

al» (la que
fácilmente
i LCREM
unque no
del Pleno,
LCREM.
CEAL, re-
eglamento