

---

# La regulació de les capitals regionals i la seva transcendència a nivell territorial\*

Jorge Agudo González

Professor titular de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Madrid

## 1. Introducció

## 2. Capitalitat de l'Estat i capitals autonòmiques

2.1. El significat jurídic de la capitalitat

2.2. Anàlisi dels estatuts d'autonomia

## 3. Lleis i règims especials

3.1. Les lleis de capitalitat

3.1.1. Les especialitats del règim jurídic de Madrid i Barcelona, així com d'altres capitals regionals

3.1.2. Alguna consideració sobre la transcendència territorial de les lleis de capitalitat

3.2. La regulació de les capitals des de la perspectiva de la legislació de règim local: el règim de "municipis de gran població"

## 4. Algunes conseqüències de la capitalitat en l'àmbit urbanístic territorial que tenen a veure més amb la seva població que amb la condició de capital

## 5. L'escassa transcendència de la condició de capitalitat en el nostre dret en perspectiva territorial. Algun intent d'ordenació tipològica de les capitals en funció del seu règim jurídic

## 6. Conclusions

## Bibliografia

## Resum

El propòsit de l'estudi és analitzar el sentit jurídic de la capitalitat de les regions espanyoles, així com estudiar l'existència d'eventuals relacions entre la condició de capital d'una comunitat autònoma i alguna especialitat en el seu règim jurídic urbanístic i territorial, que permetin parlar de la noció de capitalitat com a paràmetre jurídic amb transcendència territorial. Tanmateix, les conclusions mostren com la capitalitat no és un fenomen jurídic amb transcendència urbanísticoterritorial que doti aquesta noció d'un règim particular des d'aquesta perspectiva. Més enllà de les lleis de capitalitat, i només llevat d'excepcions, les singularitats de la capitalitat no vénen donades per l'existència d'un règim especial, sinó per l'aplicació de la legislació general al cas concret.

Paraules clau: *capitalitat regional; desenvolupament territorial i urbanístic; lleis de capitalitat; règim de grans municipis; metropolitanisme.*

---

\* Projecte d'investigació: "Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2008). Dinámicas, procesos y políticas", integrat en el *Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación para el período 2010-2012* [codi: CSO 2009-11261 (subprograma GEOG)].

## *Regulation of Autonomous Community capitals and its relevance for the regional level*

### **Abstract**

*This article analyses the legal significance of the condition of being a capital of the Spanish Autonomous Communities and the existence of the relationship between this condition and the singularities of the set of rules regarding town planning. The conclusions show that the legal condition of being a capital is not a legal phenomenon with a town planning relevance and, therefore, a capital does not have a particular set of rules in that regard. Beyond the particular laws for capitals and only with some exceptions, the singularities do not come from the existence of a special legal regime. These singularities only exist in the application of general legislation to particular cases.*

*Keywords:* capital of Spanish Autonomous Communities; town planning; particular laws for capitals; legal regime for big cities; metropolitan movement.

### **1. Introducció**

El propòsit d'aquest estudi és analitzar el sentit jurídic de la capitalitat de les regions espanyoles, així com estudiar l'existència d'eventuals relacions entre la condició de capital d'una comunitat autònoma i alguna especialitat en el seu règim jurídic urbanístic i territorial, que permetin parlar de la noció de capitalitat com a paràmetre jurídic amb transcendència territorial. El suport analític per dur a terme aquesta anàlisi serà principalment la normativa estatal i autonòmica que ha reconegut singularitat al fet jurídic de la capitalitat, així com l'altra normativa no dirigida exclusivament a les ciutats capital, però en la qual la condició de capital també és considerada.

Des d'aquesta perspectiva, seran objecte d'aquest estudi des de l'article 5 de la Constitució, en el qual s'estableix la capital de l'Estat, fins al diferent tractament que els estatuts d'autonomia han atorgat a aquesta qüestió, passant per les lleis de capitalitat, tant les dictades pel legislador estatal, com les aprovades pels parlaments autonòmics, per concloure amb les especialitats de la normativa de règim local en el marc del règim dels "municipis de gran població", de la mateixa manera que les particularitats destacables previstes en les normes urbanístiques autonòmiques. Més enllà d'aquest material jurídic positiu, el tema de la capitalitat no ha estat una matèria especialment tractada per la doctrina. Molt menys, per no dir que és pràcticament inexistent, aquesta matèria ha estat estudiada des de la seva connexió amb la perspectiva territorial.

L'anàlisi de la regulació de les capitals regionals i la seva eventual transcendència a nivell territorial, no es pot afrontar sense dur a terme un estudi previ sobre el significat jurídic de la noció jurídica de capitalitat. Els estudis existents sobre això es refereixen fonamentalment a la capitalitat de l'Estat, però en termes generals, i sense perjudici de les peculiaritats estatutàries, es pot dir que el concepte jurídic és compartit i únic, fundat en la noció jurídica elaborada fonamentalment prenent com a base els comentaris a l'article 5 de la Constitució.

Una altra nota característica del règim de capitalitat, és que la condició de capital ha estat relacionada amb una especialitat jurídica organitzativa i competencial que és atribuïda per lleis especials. És ben cert que no es tracta d'una especialitat que es pugui dir totalment compartida a totes les comunitats autònomes, però sí que té un cert recolzament al nostre país seguint fonamentalment el referent ja clàssic de les ciutats de Madrid i Barcelona. Aquí podríem parlar en termes amplis de certes especialitats del règim general municipal; precisament per això, s'afrontarà l'anàlisi de les lleis de capitalitat per separat, a causa de la seva singularitat en el si del nostre dret local. En qualsevol cas, ja s'anticipa com a conclusió que els resultats d'aquest estudi no són especialment significatius, sobretot des de la perspectiva territorial assumida com a eix analític d'aquest treball.

El següent pas a dur a terme en aquest estudi serà fer un repàs del tractament jurídic que la legislació de règim local atorga a aquesta qüestió. Més enllà de la previsió de lleis de capitalitat a la qual ja s'ha fet re-

ferència, en realitat les lleis de règim local (la bàsica estatal i les autonòmiques) no singularitzen el règim de capitalitat com a tal, sinó que, seguint precedents legals que es remunten gairebé un segle enrere, s'identifiquen en gran manera amb el règim jurídic dels "municipis de gran població". La singularitat d'aquest règim jurídic té en compte la capitalitat per concretar els municipis que s'han d'organitzar de manera comuna sota el règim denominat "municipis de gran població", però res més.

També s'intentarà fer un parangó entre les conclusions de l'estudi general, i la regulació específica en matèria urbanística i d'ordenació urbanística territorial. Aquí la intenció és concretar si hi ha alguna relació entre l'eventual transcendència política administrativa de la capitalitat (en els diferents tipus identificats) i el règim jurídic urbanístic (competència en matèria d'aprovació de plans, per exemple) i territorial (aprovació de plans subregionals, plans que tenen per objecte l'ordenació del territori del terme municipal de la capital i àrees d'influència, la capitalitat com a objecte de planificació, capitals amb un tractament jurídic diferenciat en virtut de l'aprovació de plans territorials, capitals amb règim específic en virtut de la seva pròpia capitalitat tot i no ser considerades com a grans municipis...).

L'enfocament en qualsevol de les aproximacions recentment assenyalades (lleis de capitalitat i legislació de règim local, legislació sectorial) no serà ni de bon tros exhaustiu, és a dir, no es tracta de descriure i explicar el règim jurídic en cada cas, sinó, a la vista d'aquest material normatiu, d'intentar arribar a conclusions que puguin tenir aplicacions, transcendència o conseqüències de caràcter territorial i urbanístic. Així mateix, i per concloure, es pretén realitzar una tipologia de capitals des de la perspectiva dels criteris emprats per a la seva designació, i prenent com a base les regulacions que afecten la capitalitat.

## 2. Capitalitat de l'Estat i capitals autonòmiques

### 2.1. El significat jurídic de la capitalitat

La Constitució espanyola és bastant parca en parlar de la capitalitat de l'Estat. Aquest concepte jurídic, l'esmenta únicament l'article 5 de la Constitució, per indicar que "La capital de l'Estat és la vila de Madrid". Al llarg del text constitucional no es fa cap altra referència

expressa a aquest concepte, si bé és cert que, com es posarà en relleu després, s'hi al·ludeix indirectament quan l'article 147.2.c) disposa que els estatuts d'autonomia han de contenir "La denominació, l'organització i la seu de les institucions autònomes pròpies".

És probable que el motiu pel qual la Constitució no es referís al terme "capital" de les comunitats autònomes sigui el mateix que va portar determinats estatuts a no determinar on és la capital seu de les seves institucions. En no ser pacífic durant el procés constituent, encara que també al moment de l'aprovació dels primers estatuts autonòmics, quines serien les capitals regionals, així com si haurien de ser una o més les ciutats que alberguessin les seus de les institucions superiors de les comunitats autònomes, cosa que podria haver estat convertida en una font de conflicte en aquell moment (Aragón Reyes, 1997, 134), sembla prudent que la Constitució no emprés el terme "capital" en relació amb les comunitats autònomes. En fi, es tractava de sortir al pas d'una qüestió delicada que, més enllà de qüestions poblacionals, econòmiques o històriques, afectava altres d'equilibri territorial a nivell regional. Sobre tot això, hi tornarem més endavant.

Tot i la parquedat normativa en aquesta matèria, i fins i tot l'omissió de la referència de la capital en alguns estatuts, això no significa que totes les entitats territorials no tinguin la seva pròpia capital, i que el sentit de la "capitalitat", com a concepte jurídic, no sigui comú a tots els nivells territorials, tant si es tracta de la capital estatal com de la capital regional o autonòmica, o provincial. En altres paraules, tota comunitat política té una capital, fins i tot encara que les seves normes fonamentals no al·ludeixin a aquesta qüestió expressament.

Fent un pas endavant, i des d'un pla estrictament jurídic, la capitalitat té almenys dos vessants, ambdós íntimament relacionats. El primer és inherent a la comprensió mateixa de les entitats territorials, és a dir, a la idea de capitalitat com a instrument jurídic equiparable al que permet la localització i identificació de les persones jurídiques; en el segon, des d'una perspectiva substancial, la capitalitat es conforma per una sola condició: el fet de ser seu de les institucions polítiques representatives de l'entitat territorial respectiva.

Quant a la primera consideració, la noció de "capital" d'una entitat territorial té una relació directa amb la noció de domicili de les persones jurídiques, és a dir, amb la seu jurídica de les mateixes, que, com a tal, constitueix també un tret identificador de la persona-

litat. Salvant les distàncies, la capitalitat respon a necessitats anàlogues (Morell Ocaña, 2002, 924; Aragón Reyes, 1997, 133-137).

En segon lloc, dèiem anteriorment que les capitals autonòmiques, com la resta de capitals, són la seu de les institucions regionals.<sup>1</sup> Això, com ja hem assenyalat, és inherent a la idea de personalitat jurídica, encara que sens dubte és matisable a la vista dels diferents estatuts d'autonomia. Prenent com a base els estatuts d'autonomia, es poden derivar les conclusions següents al voltant de la noció de capitalitat: 1a) la capital és la seu preferent de totes les institucions autonòmiques –concepte ampli de capitalitat, que implicaria que la capital és la seu del president, del Govern, del Parlament autonòmic...–; això també suposa que algunes d'aquestes seus poden estar a d'altres municipis sense que la condició de capital canviï, sempre que es respecti el concepte bàsic de capitalitat en els termes que s'esmenten a continuació; 2a) la capital és la seu, sempre i en tot cas, d'almenys la institució que representa l'entitat territorial –concepte bàsic de capitalitat, que implicaria que la capital és la seu de l'òrgan suprem de la comunitat, és a dir, del que té atribuïda la representació de tota l'entitat jurídicopolítica, la prefectura de l'Estat, als estats,<sup>2</sup> i el president de la Comunitat en el cas de les comunitats autònomes–, el que implica que la localitat on s'ubica aquesta seu serà en tot cas la capital.<sup>3</sup>

Dit això, és correcte dir que no es pot parlar del caràcter únic de la capitalitat com a seu institucional, encara que per ser exactes ni tan sols es pot parlar del caràcter únic de la capital (Canàries és el millor exemple). Tampoc no es pot parlar de caràcter inalterable de la capitalitat com a seu institucional.<sup>4</sup> Sí que és correcte afirmar que les seues institucionals són fixes, però res no obsta que puguin ser modificades, com es preveu en bastants estatuts, de la mateixa manera que això tampoc no impedeix la possibilitat de celebrar sessions o realitzar activitats a d'altres localitats diferents de les de la seva seu, cosa que també preveuen diversos estatuts d'autonomia. És lògic admetre que això ni altera el règim de la capitalitat ni suposa cap transformació en el caràcter fix de les seues.

Més enllà d'aquestes consideracions, no es pot dir que des del pla jurídic la condició de capitalitat suposi jurídicament el reconeixement de cap privilegi. Com a molt, com podrà mostrar-se més endavant, es concreta en un règim jurídic relativament especial contingut principalment en les lleis de capitalitat. Ara bé, això no és una condició indispensable, sinó merament una possibilitat que només es concreta en alguns estatuts d'autonomia i en alguna llei autonòmica de règim local. Més enllà de tot això, insistim, la capitalitat atorga una distinció en el pla polític, així com en el pla simbòlic i honorífic, de la mateixa manera que un conjunt d'obligacions envers tot el territori i envers tots els ciu-

1. MORELL OCAÑA (2002, 924) afirma que la capitalitat és la qualitat jurídica conferida a un municipi pel fet de radicar a la dita localitat *"la sede del órgano u órganos que asumen la representación de la colectividad territorial"*. Una opinió diferent, en VELASCO CABALLERO (2006, 322 i seg.).

2. L'article 56.1 de la Constitució estableix que el rei, cap de l'Estat, *"assumeix la més alta representació de l'Estat espanyol en les relacions internacionals"*. En relació amb aquestes consideracions, PIÑAR MAÑAS (1983, 378) afirma que Madrid és la capital d'Espanya perquè acull establiment la Corona. De la mateixa opinió, ARAGÓN REYES (2006, 26). En contraposició, l'article 98.2 de la Constitució no esmenta que el president del Govern exerceixi funcions equiparables. De fet, l'article 2.2.a) de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, atribueix al president del Govern la representació del Govern mateix. No obstant això, MORELL OCAÑA (2002, 936), amb raó, afirma que, almenys pel que fa a la capitalitat de l'Estat, la identificació entre capitalitat i seu de les institucions superiors *"parte de un hecho consolidado, pero no reflejado en el ordenamiento"*. Certament, ni l'esmentat article 56 de la Constitució, ni el Reial decret 310/1979, de 13 de febrer, pel qual es reorganitza la Casa de S. M. el Rei, concreten expressament aquesta relació. El mateix passa amb els reglaments del Congrés i del Senat, i amb la Llei del Govern de 1997.

3. ARAGÓN REYES (1997, 136 i 137) es pronuncia en un sentit similar, identificant un concepte "propi" i un altre "mínim" de capitalitat. A més, com assenyalava l'autor, el nostre ordenament ens aporta bons exemples que ratificarien aquesta tesi. Així, com hi haurà l'ocasió de mostrar més endavant, en l'Estatut de Canàries la capitalitat és compartida, perquè també és compartida la seu de la Presidència, entre les ciutats de Santa Cruz de Tenerife i las Palmas de Gran Canaria. Tanmateix, a alguna comunitat a la qual la seu del Parlament es localitza a un municipi diferent del de la capital (a la Regió de Múrcia el Parlament és a Cartagena), la seu de la Presidència sí que radica a la capital, i sense que això suposi una compartició de la capitalitat entre Múrcia i Cartagena.

4. En el cas de Madrid com a capital estatal, cal fer alguna puntualització, que no prové tant de l'abast limitat amb què el text constitucional regula aquesta qüestió com de l'Estatut de la Comunitat de Madrid, l'article 6 del qual estableix que Madrid és la "seu de les institucions generals" de l'Estat. ARAGÓN REYES (2006, 27) manté que només amb la modificació prèvia de l'Estatut de Madrid es podrien "deslocalitzar" les seues institucionals de l'Estat a un altre municipi.

tadans (Aragón Reyes, 1997, 140). Moltes de les aquí anomenades lleis de capitalitat abunden precisament en aquest tipus de continguts purament formals.

## 2.2. Anàlisi dels estatuts d'autonomia

El tractament jurídic que els estatuts d'autonomia fan de la qüestió jurídica de la capitalitat, aporta peculiaritats que ens permeten identificar els següents grups de comunitats autònomes, en atenció als termes en què és regulada la seva capital:

1r) Comunitats autònomes que citen i identifiquen nominalment la seva capital, sense relacionar-la amb la seu institucional de la comunitat.

Aquest seria el cas de la Comunitat Foral de **Navarra**, on l'article 8 de la Llei orgànica 13/1982, de 10 d'agost, de reintegració i millorament del règim foral de Navarra, disposa que "La capital de Navarra és la ciutat de Pamplona". Però no s'hi fa cap referència a les seus dels òrgans polítics de la Comunitat Foral. No obstant això, la mesura amb la qual l'Estatut regula aquesta qüestió contrasta amb el fet que Pamplona sigui una de les poques capitals amb llei pròpia, i això, insistim, sense cap al·lusió en l'Estatut autonòmic.

2n) Comunitats autònomes en què la identificació específica de la ciutat capital es vincula amb l'al·lusió al fet que aquesta ciutat és la seu de les institucions fonamentals de la comunitat.

La majoria d'estatuts s'integrarien en aquest grup. Les disparitats sorgeixen en funció tant de la tècnica legislativa emprada, com, des d'un punt de vista més important, de la identificació de la capital com a seu única d'aquestes institucions:

a) Comunitats autònomes que en l'article únic del seu estatut identifiquen la seva capital i la qualifiquen de seu única de les institucions fonamentals de les mateixes.

Dos exemples serien tant l'article 5 de la Llei orgànica 1/2011, de 28 de gener, de reforma de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Autònoma d'**Extremadura**, que estableix que "La capital d'Extremadura és la ciutat de Mèrida, seu de l'Assemblea, de la Presidència i de la Junta",<sup>5</sup> com, en termes similars, l'article 2.2 de l'Estatut de **Cantàbria**, aprovat per la Llei

orgànica 8/1981, de 30 de desembre, segons el qual "La capital de la Comunitat Autònoma és la ciutat de Santander, on tenen la seu les institucions d'autogovern".

Una altra comunitat autònoma que es pot incloure en aquest grup és **Madrid**. No obstant això, presenta algunes singularitats. L'article 5 de l'Estatut de Madrid, aprovat per la Llei orgànica 3/1983, de 25 de febrer, disposa que "La capital de la Comunitat, seu de les seves institucions, és la vila de Madrid", i afegeix a continuació que els seus "organismes, serveis i dependències" es podran "localitzar en altres municipis del territori de la Comunitat, d'acord amb criteris de descentralització, desconcentració i coordinació de funcions". Es tracta sens dubte d'una particularitat que no afecta la idea de capitalitat i tampoc la de seu de les institucions polítiques de la Comunitat. Més aviat aquesta peculiaritat té a veure amb la possibilitat d'ubicar en altres localitats de la Comunitat certes dependències d'aquelles institucions, el que atén més a raons d'eficàcia i eficiència en la gestió, que a qualsevol altre motiu.

b) Comunitats autònomes que en un o diversos articles del seu estatut identifiquen la seva capital i la qualifiquen de seu única de les seves institucions d'autogovern, sense perjudici de reconèixer la possibilitat de celebrar les seves reunions en altres localitats.

Un bon exemple és la Comunitat Autònoma de **Catalunya**. L'article 10 de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, disposa que "La capital de Catalunya és la ciutat de Barcelona, que és la seu permanent del Parlament, de la Presidència de la Generalitat i del Govern, sens perjudici que el Parlament i el Govern es puguin reunir en altres llocs de Catalunya, d'acord amb el que estableixen, respectivament, el Reglament del Parlament i la llei". La primera singularitat atén quelcom que és igualment mantingut en altres comunitats autònomes. Tot i la fixació d'una seu única de les institucions, s'hi admet que aquestes es puguin reunir en llocs diferents de la seu ubicada a la capital. La segona originalitat té a veure amb el fet que en altres preceptes de l'Estatut, de manera redundante, es torna a reiterar que Barcelona és la seu tant del Parlament (article 30.3) com del Govern de la Generalitat (article 37.3), i que ambdues

5. La redacció original de l'article 5 de l'Estatut aprovat per la Llei orgànica 1/1983, de 25 de febrer, mantenia un tenor similar, si bé la redacció actual guanya en claredat sintàctica: "La seu de la Junta i de l'Assemblea es fixa a Mèrida, que és la capital d'Extremadura".

institucions podran celebrar les seves sessions en altres ciutats.

Un cas similar és el de la Comunitat de les **Illes Balears**. L'article 7 de l'Estatut, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, disposa que "La capital de les Illes Balears és la ciutat de Palma, que és la seu permanent del Parlament, de la Presidència del Govern i del Govern, sens perjudici que el Parlament i el Govern es puguin reunir en altres llocs de les Illes Balears, d'acord amb el que estableixen, respectivament, el Reglament del Parlament i la Llei". Posteriorment els articles 40 (per al Parlament) i 57 (per al Govern) reiteren la seu d'ambdues institucions, encara que la possibilitat de reunir-se en altres localitats només es preveu per al Govern regional.

També es pot incloure en aquest grup la Comunitat Autònoma d'**Aragó**. L'article 3 de l'Estatut, aprovat per la Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, estableix que "La capital d'Aragó és la ciutat de Saragossa". Posteriorment, l'article 35 estableix que "La seu permanent de les Corts d'Aragó és la ciutat de Saragossa, al palau de l'Aljaferia, sens perjudici que es puguin celebrar sessions en altres llocs dins el territori d'Aragó". Així mateix, l'article 54 preveu que "La seu del Govern d'Aragó és la ciutat de Saragossa, sens perjudici que es puguin celebrar reunions en altres llocs dins el territori de la Comunitat Autònoma". La novetat més important és que l'apartat 2n de l'article 54 disposa que "Per llei de Corts d'Aragó es pot modificar la seu del Govern d'Aragó".

Un altre bon exemple, amb certs trets distintius pel que fa a la tècnica legislativa emprada, és l'article 4.1 de la Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a **Andalusia**, que disposa que "La capital d'Andalusia és la ciutat de Sevilla, seu del Parlament, de la Presidència de la Junta i del Consell de Govern, sens perjudici que aquestes institucions puguin celebrar sessions en altres llocs d'Andalusia d'acord amb el que estableixin, respectivament, el Reglament del Parlament i la Llei".<sup>6</sup> En aquest cas no s'inclou cap reiteració posterior com en els estatuts català i balear.

c) Comunitats autònomes que en diversos articles del seu estatut identifiquen la seva capital i la qualifiquen de seu única d'alguna (no totes) de les seves institucions d'autogovern.

Seria el cas de l'article 4 de l'Estatut d'autonomia de **La Rioja**, aprovat per la Llei orgànica 3/1982, de 9 de juny, en virtut del qual s'afirma que "La capital de la Comunitat autònoma de La Rioja és la ciutat de Logronyo", sense cap al·lusió a la seva condició de seu institucional, com sí que succeeix en el grup anterior de comunitats autònomes. Més endavant, l'article 19.2 de l'Estatut afegeix que "El Parlament de La Rioja té la seu a la ciutat de Logronyo, i pot tenir reunions en altres llocs de La Rioja en la forma i els supòsits que determini el propi Reglament". Però no s'hi diu res de la seu del Govern regional.

d) Comunitats autònomes que en un dels articles del seu estatut identifiquen dues capitals amb seus igualment compartides.

Aquest és el cas ben conegut de les **Canàries**. L'article 3 de la Llei orgànica 10/1982, de 10 d'agost, de l'Estatut d'autonomia de les Canàries, disposa que "La capitalitat de Canàries es fixa de manera compartida a les ciutats de Santa Cruz de Tenerife i Las Palmas de Gran Canaria, i el seu desplegament s'ha de regular a través d'una llei del Parlament de Canàries". A continuació s'hi afegeix una "complexa" regulació de les seus d'autogovern que respon a la idiosincràsia territorial canària: "La seu del president del Govern autònom alterna entre les dues capitals per períodes legislatius. 2. El Parlament canari té la seu a la ciutat de Santa Cruz de Tenerife".

e) Comunitats autònomes que en un sol precepte estatutari identifiquen la seva capital, però estableixen que la seu de les seves institucions es comparteix amb una altra ciutat.

És el cas de la Regió de **Múrcia**. L'article 5 de la Llei orgànica 4/1982, de 9 de juny, de l'Estatut d'autonomia, disposa que "La capitalitat de la Regió s'estableix a la ciutat de Múrcia, que és la seu dels seus òrgans institucionals, a excepció de l'Assemblea Regional, que la

6. Cal fer dues precisions en relació amb la Comunitat d'Andalusia. En primer lloc, l'important canvi que el nou Estatut ha assumit en la regulació d'aquesta qüestió. L'antic article 7 de l'Estatut d'autonomia aprovat per la Llei orgànica 6/1981, de 30 de desembre, disposava que "*La capital de Andalusia, sede del Gobierno y del Parlamento, será la ciudad que decida este, por mayoría de dos tercios, en su primera sesión ordinaria*". La segona precisió té a veure amb la flexibilitat que el nou article 4.3 de l'Estatut d'autonomia vigent preveu per fixar seus d'organismes o institucions de la Comunitat Autònoma en altres ciutats andaluses, per a la qual cosa es remet a una eventual llei del Parlament andalús. Ara bé, el mateix precepte assenta amb rotunditat que aquesta possibilitat resta vedada per a "les seus que estableix aquest Estatut", és a dir, les que es residencien a Sevilla segons l'article 4.1.

té a la ciutat de Cartagena". La capitalitat, en coherència amb el que hem insistit al començament d'aquesta anàlisi, es localitza a la seu de la presidència.

3r) Comunitats autònomes que no identifiquen la seva capital, però que al·ludeixen a les seues institucionals, sia per identificar-les sia per remetre's a una llei posterior a aquest efecte.

a) Comunitats autònomes que sí que identifiquen nominalment la seu de les seues institucions.

El primer exemple és l'article 5 de l'Estatut de la **Comunitat Valenciana**, aprovat per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, en virtut del qual s'afirma que "La seu de la Generalitat serà el palau d'este nom, a la ciutat de València". Així mateix, l'article 21.2 estableix que "Les Corts tenen la seu en el Palau dels Borja de la ciutat de València, i poden celebrar sessions en altres llocs de la Comunitat Valenciana quan els seus òrgans de govern així ho acorden". Finalment, l'article 29.3 afirma que "La seu del Consell serà a la ciutat de València, i els seus organismes, servicis i dependències es podran establir a diferents llocs del territori de la Comunitat Valenciana, d'acord amb criteris de descentralització i coordinació de funcions".<sup>7</sup>

En segon lloc, també caldria citar la Comunitat d'**As-túries**. L'article 5 de la Llei orgànica 7/1981, de 30 de desembre, de l'Estatut d'autonomia per a Astúries, disposa que "La seu de les institucions del Principat d'As-túries és la ciutat d'Oviedo, sens perjudici que per llei del Principat algun dels seus organismes, serveis o dependències s'estableixi en un altre lloc del territori".

b) Comunitats autònomes que remetent a una llei autonòmica la determinació de la seu de les seues institucions.<sup>8</sup>

En aquest sentit, cal citar en primer lloc l'article 4 de l'Estatut de la Comunitat Autònoma del **País Basc**, aprovat per la Llei orgànica 3/1979, de 18 de desembre, segons el qual "La designació de la seu de les institucions comunes de la Comunitat Autònoma del País Basc s'ha de fer mitjançant llei del Parlament Basc i dins el territori de la comunitat autònoma".<sup>9</sup> També és el cas de la Comunitat de **Galícia**. L'article 8 de l'Estatut gallec, aprovat per la Llei orgànica 1/1981, de 6 d'abril, disposa que "Una llei de Galícia, per a l'aprovació de la qual es requereix el vot favorable de les dues terceres parts dels membres del seu Parlament, ha de fixar la seu de les institucions autonòmiques".<sup>10</sup>

7. Tanmateix, la redacció original de l'article 6 de l'Estatut valencià, aprovat per la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, disposava que "*La sede de la Generalidad Valenciana radicarà en el Palacio de su nombre, sito en la ciudad de Valencia. Sus instituciones podrán establecerse y celebrar reuniones en cualquiera de los municipios de la Comunidad, de acuerdo con lo que determine la Ley*".

8. Aquestes comunitats autònomes plantegen el problema jurídic de la reserva estatutària de la determinació de la capital, en virtut d'una interpretació estricta de l'article 147.2.c) de la Constitució. Sobre aquesta qüestió es va pronunciar aviat el Tribunal Constitucional en la sentència 89/1984, de 28 de setembre, recurs d'inconstitucionalitat presentat contra la Llei orgànica 4/1983, de 25 de febrer, de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó, l'article 3 de la qual, en la redacció original, establia una remissió legal per a la determinació de la seu institucional de la Comunitat: "1. Constituïdes les Corts de Castella i Lleó a la vila de Tordesillas, han d'aprovar, en la primera sessió ordinària, la llei que determini la seu o les seus de les seues institucions d'autogovern per majoria de dos terços. 2. Una llei de les Corts de Castella i Lleó ha de determinar la ubicació dels organismes o serveis de l'Administració de la Comunitat, a proposta de la Junta, atenent criteris de descentralització, eficàcia, coordinació de funcions i la tradició històrica i cultural". Doncs bé, el Tribunal Constitucional va desestimar aquest recurs, considerant que l'exigència expressada en l'article 147.2.c) de la Constitució no es podia entendre com una reserva estatutària absoluta, sinó relativa, que només significava l'exclusió total de la norma estatal no estatutària, però que no impedia la remissió de l'Estatut a la llei de la mateixa Comunitat. Afirma expressament la sentència (FJ 7) el següent: "*Ciertamente no existe tal reserva ni siquiera frente a las leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias [artículo 147.2.c)], ya que estas pueden resultar también de las leyes estatales no estatutarias a que se refiere el artículo 150 de la Constitución. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante ley no podría considerarse contrario al artículo 147.2.c). Y lo mismo hay que decir de la determinación de la sede de tales instituciones. El precepto contenido en el artículo 147.2.c) de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación, que no hay motivos para rechazar, que ve en el artículo 147.2.d) una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa*".

Una anàlisi i un comentari crític destacat de la sentència, en ARAGÓN REYES (1997). Sobre la qüestió de la reserva estatutària, vegeu FERNÁNDEZ-MIRANDA (2005, 278-280).

9. Llei 1/1980, de 23 de maig, de seu de les institucions de la Comunitat Autònoma del País Basc, designant Vitòria.

10. Llei 4/2002, de 25 de juny, de l'estatut de la capitalitat de la ciutat de Santiago de Compostel·la.

Igualment, cal citar dins d'aquest grup la Comunitat de **Castella-la Manxa**. L'article 6 de l'Estatut castellanomanxec, aprovat per la Llei orgànica 9/1982, de 10 d'agost, estableix que "Una llei de les Corts de Castella-la Manxa ha de fixar la seu de les institucions regionals".<sup>11</sup> És també, finalment, el cas de la Comunitat de **Castella i Lleó**, l'Estatut de la qual, aprovat per la Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre, en l'article 3.1 disposa que "Una llei de les Corts de Castella i Lleó, aprovada per majoria de dos terços, ha de fixar la seu o les seus de les institucions bàsiques de la Comunitat".<sup>12</sup>

En virtut d'aquest repàs de les normes estatutàries vigents es pot arribar a les conclusions següents en relació amb la noció jurídica de capitalitat:

a) Des d'un pla purament formal es pot posar en relleu la diversitat de models de capitalitat.

b) La no-identificació de la capital autonòmica en els estatuts d'autonomia no és obstacle per admetre l'existència d'una connexió evident entre la idea de capitalitat i la de "seu de les institucions autònomes pròpies" de l'article 147.2.c) de la Constitució.<sup>13</sup> La capital és la ciutat on s'ubica la seu de les institucions polítiques de la comunitat autònoma.

c) Malgrat la relació entre capitalitat i seu institucional, els estatuts d'autonomia posen en relleu que la seu de les institucions autonòmiques pot ser modificada, compartida entre diversos municipis i fins i tot no coincidir amb la capital. La seu institucional,

per tant, manté una relació necessària però no suficient amb la capitalitat. És a dir, un municipi és capital d'una comunitat autònoma si té totes les seus de les institucions polítiques de la regió o almenys la presidència de la comunitat. Això també vol dir que el fet de ser la seu d'alguna de les institucions autonòmiques diferents de la del president no és suficient per adquirir la condició de capital. Aquí cal connectar aquesta conclusió amb el concepte bàsic de capitalitat manejat pàgines enrere, que permet afirmar que una ciutat que deixa de ser la seu de l'òrgan de suprema representació de la comunitat, deixaria de respondre al sentit jurídic mínim de la noció de capitalitat per molt que segueixi sent formalment la capital de la regió.

d) La capitalitat pot ser compartida per diverses ciutats de la mateixa manera que pot ser modificada. La particularitat que sorgeix a les comunitats autònomes que identifiquen nominalment la seva capital en els seus estatuts, és que la seva modificació s'haurà de realitzar per les vies estatutàries previstes. No obstant això, a les altres que en remetent la designació a la llei, i no hi ha cap reserva estatutària absoluta en aquesta matèria, és evident que un canvi legal seria via jurídica suficient per a aquest canvi.

e) La seu de les institucions no impedeix la celebració de reunions en altres localitats, de la mateixa manera que la ubicació de les seves dependències administratives o de gestió en altres municipis.

11. Llei de 7 de desembre de 1983 de la seu de les institucions regionals de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa, designant Toledo.

12. Cal fer una puntualització respecte a aquesta Comunitat. L'apartat 2n de l'article 3 de l'Estatut estableix, de manera similar al que fa l'Estatut de la Comunitat de Madrid, que "La Junta de Castella i Lleó ha de determinar la ubicació dels organismes o serveis de l'Administració de la Comunitat, atenent criteris de descentralització, d'eficàcia i de coordinació de funcions i la tradició historicocultural". D'altra banda, val la pena recordar les diferències amb la redacció original de l'article 3.2 de l'Estatut castellanoleonès, aprovat per la Llei orgànica 4/1983, de 25 de febrer, previstes respecte a això, i ja posades en relleu en analitzar la STC 89/1984.

D'altra banda, la llei a la qual es remet el precepte estatutari és la Llei 13/1987, de 29 de desembre, per la qual es determina la seu de les institucions d'autogovern de Castella i Lleó, designant Valladolid; tanmateix, s'hi estableix transitòriament que les Corts de Castella i Lleó determinaran la seva ubicació, d'acord amb el que preveu l'article únic de la llei, de conformitat amb el procediment establert en el seu propi Reglament. S'hi afegeix que "*En tanto no se produzca dicha ubicación en la ciudad de Valladolid, se mantendrá como sede la actualmente establecida en el castillo de Fuensaldaña*". En l'actualitat la seu es localitza ja a la capital.

13. Aquesta identificació es confirma, per exemple, a la vista de la regulació dictada a Galícia a aquest efecte. Recordem que l'article 8 de l'Estatut galleg disposa que una llei "ha de fixar la seu de les institucions autonòmiques". Aquesta llei va ser la Llei 1/1982, de 24 de juny, de fixació de la seu de les institucions autonòmiques de Galícia, que va designar Santiago de Compostel·la. Per la seva banda, l'article 89.2 de la Llei 5/1997, de 22 de juliol, d'Administració local de Galícia, va reconèixer que també per una llei del Parlament de Galícia es dotaria "*de un estatuto especial a la ciudad de Santiago de Compostela como sede de las instituciones autonómicas*". Doncs bé, l'article 1 de la Llei 4/2002, de 25 de juny, de l'estatut de la capitalitat de la ciutat de Santiago de Compostel·la, fa confluïr ambdues nocions, "capitalitat" i "seu de les institucions autonòmiques", en assenyalar que "*La presente Ley tiene por objeto regular el estatuto especial de la ciudad de Santiago de Compostela como sede de las instituciones autonómicas y por su reconocimiento como capital de la Comunidad Autónoma de Galicia, de conformidad con lo previsto en el artículo 89.2 3. de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia*".

### 3. Lleis i règims especials

En els últims anys ha cobrat especial interès la possibilitat que les grans ciutats, fins i tot sense la condició de capital, gaudeixin d'un règim jurídic particular. Es poden diferenciar dos tipus d'iniciatives referents a això: de manera singular, les normes amb rang de llei, estatals i autonòmiques, que atribueixen a la capital un règim jurídic específic; en segon lloc, de manera més general, la Llei de bases del règim local, segons va ser modificada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, i en virtut de la qual es va introduir el nou títol X a la Llei, relatiu als "municipis de gran població", entre els que la capitalitat i la condició de seu institucional és un dels criteris per a l'aplicació d'aquest règim jurídic.

#### 3.1. Les lleis de capitalitat

##### 3.1.1. Les especialitats del règim jurídic de Madrid i Barcelona, així com d'altres capitals regionals

En el nostre dret local la singularitat d'algunes ciutats espanyoles ha estat lligada al "règim de carta". Ortiz Díaz (1954, 42 i seg.) va fer una de les primeres anàlisis sobre aquesta qüestió, mostrant que aquesta especialitat del règim local és tradicional en el nostre dret, existint previsions normatives des de l'Estatut municipal de 1924 (articles 142 i seg.), la Llei municipal republicana (articles 98-100) i les lleis de règim local de 1950 (article 303) i 1955, modificada l'any 1957 (article 94 i 96).<sup>14</sup>

En l'actualitat la utilització d'aquesta categoria no hi té lloc, ja que el "règim de carta" adquireix sentit en estar vinculat a sistemes normatius no basats en l'autonomia municipal.<sup>15</sup> En l'actualitat tots els municipis

espanyols gaudeixen de l'autonomia organitzativa que es podia deduir del "règim de carta" atorgat pels precedents normatius de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en endavant, LBRL). Per això, les lleis de Madrid i Barcelona no són pròpiament "lleis de carta" enteses en el sentit tradicional, sinó simplement lleis especials que desplacen el règim general local comú (general i sectorial) (Velasco Caballero, 2009, 203 i 204).

És ben cert que el fet de la capitalitat no significa necessàriament l'existència d'un estatut especial (Ortega Álvarez, 2003, 1137). Ara bé, sí que és cert que, tant per motius històrics com econòmics, de la mateixa manera que per la població d'aquestes ciutats, o bé pel fenomen del metropolitanisme, la capitalitat ha estat lligada a certes especialitats jurídiques que no neixen necessàriament de la condició de capital de la ciutat, sinó d'aquestes altres circumstàncies... Això vol dir que, sense perjudici de la seva relació, jurídicament s'han de distingir la condició de capitalitat i la de "municipi de gran població", així com el fenomen del metropolitanisme, ja que no sempre hi ha correspondència entre tots aquests conceptes.

Una altra qüestió clau en relació amb l'eventual existència d'una llei especial és que aquesta circumstància lligada a la capitalitat no pot, en cap cas, suposar el desconeixement del principi d'autonomia municipal. Altrament dit, parafrasejant l'article 2 LBRL i la jurisprudència constitucional, la capitalitat no pot privar el municipi que gaudeixi d'aquesta condició de la participació en la presa de decisions que afectin els interessos locals. No són possibles, per exemple, d'acord amb el nostre ordenament constitucional, solucions que facin dependre de les autoritats centrals el govern municipal de la capital de l'Estat, cosa que en canvi sí que trobem en el dret comparat (Piñar Mañas, 1983, 400; Ferret

14. La jurisprudència constitucional també ha efectuat alguna reflexió sobre aquest singular règim, i el seu respecte del principi d'autonomia municipal prenent com a base la legislació de règim local vigent fins l'aprovació de la Llei de bases del règim local de 1985. En concret, la STC 4/1981, de 2 de febrer, en el recurs d'inconstitucionalitat contra diversos preceptes del text articulat i refós de les lleis de bases de règim local de 17 de juliol de 1945 i 3 de desembre de 1953, aprovat pel Decret de 24 de juny de 1955, entre d'altres normes preconstitucionals, es va pronunciar sobre els articles 94.1 i 96 de la Llei de règim local que es referien al règim especial municipal de carta –orgànic i econòmic– i establien la competència del Consell de Ministres per aprovar la dita carta. Doncs bé, la STC 4/1981 afirma que, per tal d'enjudiciar la constitucionalitat d'aquesta competència, calia tenir en compte que la finalitat del legislador era la de permetre l'establiment d'un règim orgànic peculiar per al govern i l'administració del municipi, o un sistema econòmic adequat a les seves necessitats peculiars, diferent del general, si bé dins els límits permesos per la Llei. Afegeix a continuació: "*partiendo de esta finalidad, 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*".

15. Tanmateix, alguna doctrina ha emprat recentment aquesta terminologia. Vegeu ORTEGA ÁLVAREZ (2003, 1137 i seg.). Igualment, la mateixa Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, empra aquest mateix concepte.

Jacas, 2002, 7). De fet, no és intranscendent que lleis com les de Madrid i Barcelona incorporin un precepte que parteix del reconeixement, com no podia ser de cap altra manera (encara que mai no és ociós reiterar-ho), del respecte de l'autonomia local.

Al nostre país l'aprovació de lleis especials presenta força singularitats. La primera, i probablement la més destacada, és l'existència de lleis especials de capitalitat dictades pel legislador estatal i d'altres aprovades pel legislador autonòmic. Quant a les primeres cal citar la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona, així com la Llei 22/2006, de 4 de juliol, de capitalitat i de règim especial de Madrid.

Aquesta disjuntiva planteja el problema de si l'Estat gaudeix de competències per aprovar lleis bàsiques que afectin una única ciutat. Dos tipus d'arguments es podrien al·legar a favor d'aquesta competència. En primer lloc, que, quan es donen situacions singulars, la legislació bàsica estatal pot perdre la seva característica de generalitat. Altrament dit: és igualment bàsic que hi hagi règims diferents per a municipis diferents (Font i Llovet, 2000, 19-20).<sup>16</sup> I, en segon lloc, i això caldria afegir que és aplicable només a la Llei de Madrid, els títols competencials bàsics de l'Estat prenent com a base els quals va ser aprovada la Llei poden albergar normes de desplegament i detallades allà on no pot existir competència autonòmica. En el cas madrileny s'uneixen diverses dades que confirmen aquesta tesi. Primer, que Madrid és la capital de l'Estat i que per aquest motiu ha de ser regulada per l'Estat mateix. Segon, la particularitat que l'article 6 de l'Estatut d'autonomia de Madrid remeti a una llei estatal la regulació esmentada, en el que es pot qualificar, més que d'una atribució competencial, que un estatut no pot realitzar a favor de l'Estat, d'una limitació de la competència autonòmica en matèria

de règim local (ex article 27.1 de l'Estatut) (Velasco Caballero, 2006, 326).

Fent un pas endavant, entre les capitals autonòmiques amb llei especial cal distingir, al seu torn, entre les que tenen una singularitat que preveuen ja l'estatut d'autonomia i/o la legislació autonòmica de règim local, i les que disposen d'una llei sense que el seu estatut i/o la seva legislació de règim local prevegin expressament la possibilitat d'aprovar una llei de capitalitat. Respecte de les primeres s'ha d'assenyalar, d'una banda, que la inclusió de la competència en l'Estatut d'autonomia suposa una major garantia per a la comunitat autònoma en termes competencials. Ara bé, això no suposa una exclusivitat competencial limitadora de les competències estatals atorgades per la Constitució. Aquí de nou s'ha de citar Barcelona com a exemple, ciutat respecte de la qual el legislador estatal també ha regulat singularment.

Seguint amb l'exemple de Barcelona, hem de posar en relleu que l'article 89 de l'Estatut de Catalunya, relatiu al "Règim especial del municipi de Barcelona", estableix que "El municipi de Barcelona disposa d'un règim especial establert per llei del Parlament. L'Ajuntament de Barcelona té iniciativa per a proposar la modificació d'aquest règim especial i, d'acord amb les lleis i el Reglament del Parlament, ha de participar en l'elaboració dels projectes de llei que incideixen en aquest règim especial i ha d'ésser consultat en la tramitació parlamentària d'altres iniciatives legislatives sobre el seu règim especial". Així mateix, l'article 78 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual es va aprovar el Text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, ja indicava que "El municipi de Barcelona gaudeix del règim jurídic especial establert en la llei de la Carta Municipal de Barcelona", és a dir, la llei catalana 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

---

16. Tant la STC 4/1981 com la STC 214/1989, de 21 de desembre, si bé de manera tangencial, accepten implícitament aquests règims especials, malgrat la seva singularitat. Sobre la STC 4/1981, ja hem assenyalat que el Tribunal confirma la constitucionalitat de la llavors vigent llei de règim local de 1955, sobre la competència del Consell de Ministres per aprovar règims de carta. Pel que fa a la STC 214/1989 (FJ 7), el Tribunal es pronuncia sobre l'article 9 LBRL. L'article 9 estableix que les normes de desplegament de la llei que afectin entitats locals no podran limitar el seu àmbit d'aplicació a una o diverses de les dites entitats amb caràcter singular, sense perjudici d'allò disposat per als règims municipals o provincials especials. Tanmateix, segons l'opinió del Tribunal, aquest precepte "no supone, en contra de lo que sostiene la Generalidad, la imposición de un uniformismo generalizado en el ejercicio de las competencias autonómicas, ni la imposibilidad de regímenes locales especiales, sino que tan solo veda el establecimiento de regímenes locales de carácter singular, es decir, con aplicación limitada a determinadas y concretas entidades locales individualizadas por la propia norma. La prohibición de regímenes, de caso único, singulares o particularizados 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 disminuida a través de la creación de normas de caso único por parte de la comunidad autónoma".

També dins d'aquest grup es troba Palma de Mallorca. L'article 75.10 de l'Estatut de les Balears estableix que "El municipi de Palma disposarà d'una llei de capitalitat especial establerta pel Parlament de les Illes Balears. L'Ajuntament de Palma té iniciativa per proposar la modificació d'aquest règim especial i, d'acord amb les lleis i el Reglament del Parlament, ha de participar en l'elaboració dels projectes de llei que incideixen en aquest règim especial i ha de ser consultat en la tramitació parlamentària d'altres iniciatives legislatives sobre el seu règim especial". Per la seva banda, l'article 27 de la Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears, disposa igualment que "El municipi de Palma de Mallorca disposarà d'una llei de capitalitat especial establerta pel Parlament de les Illes Balears. L'ajuntament de Palma de Mallorca té iniciativa per proposar la modificació d'aquest règim especial i, d'acord amb les lleis i el Reglament del Parlament, ha de participar en l'elaboració dels projectes de llei que incideixen en aquest règim especial i ha de ser consultat en la tramitació parlamentària d'altres iniciatives legislatives sobre el seu règim especial". Aquesta llei és la Llei 8/2008, de 5 de juny, de modificació de la Llei 23/2006, de 20 de desembre, de capitalitat de Palma de Mallorca.<sup>17</sup>

Un segon grup de lleis de capitalitat, el conformarien les capitals amb llei especial tot i que el seu estatut no preveia res sobre això. En alguns casos, com el de Santiago de Compostel·la, aquesta previsió sí que es trobava en la legislació de règim local. En concret, la Llei 1/1982, de 24 de juny, de fixació de la seu de les institucions autonòmiques de Galícia, en compliment de la remissió legal que feia l'Estatut de Galícia, va designar Santiago de Compostel·la com a seu. Ara bé, només va ser per la Llei 5/1997, de 22 de juliol, d'Administració local de Galícia, que, en l'article 89.2, es va preveure que per una llei del Parlament de Galícia es dotaria la ciutat de Santiago de Compostel·la d'un estatut especial com a seu de les institucions autonòmiques. Aquesta llei és la Llei 4/2002, de 25 de juny, de l'estatut de la capitalitat de la ciutat de Santiago de Compostel·la.

Fins i tot sense cap previsió legal prèvia, també disposen d'una llei especial de capitalitat altres dues comunitats autònomes. Es tracta de la ciutat de Pamplona, en virtut de la Llei foral 16/1997, de 2 de desembre, per la qual s'estableix la "Carta de Capitalitat" de la Ciutat de Pamplona, i de les capitals canàries, prenent com a base la Llei de la Comunitat Autònoma de Canàries 8/2007, de 13 d'abril, de l'Estatut de la capitalitat compartida de les ciutats de Las Palmas de Gran Canaria i Santa Cruz de Tenerife.

Un altre criteri classificatori de les lleis especials de capitalitat és el del seu contingut i, sobretot, el de la intensitat regulativa d'aquests continguts. Les lleis de capitalitat, ja hem insistit sobre això, estableixen un règim jurídic especial per a les localitats que gaudeixen de la condició de capital. És cert que, almenys en les que anem a qualificar de lleis completes, certament el fenomen de la capitalitat com a dada important per adoptar un règim especial és clau, però també és cert que altres aspectes són igualment considerats, des de la seva població a la seva transcendència econòmica i territorial. Ara bé, hem d'insistir que la capitalitat opera com a "detonant" jurídic que sintetitza tots aquests elements. De fet, no és casualitat que tant la Llei de Madrid com les lleis de Barcelona, així com la Llei de Palma de Mallorca, facin al·lusió a aquesta circumstància en el primer dels seus articles.

La majoria d'aquestes normes legals, encara que és cert que no acullen continguts idèntics, sí que pot dir-se que acullen continguts comuns. Hi ha igualment disparitat substancial entre les que podríem anomenar, en primer lloc, lleis completes, i les que podem qualificar de lleis parcials. Sense perjudici que puguin incidir més en certs aspectes o fins i tot oblidar alguns altres, les lleis especials de Madrid,<sup>18</sup> Barcelona i Palma de Mallorca afronten continguts com els següents: 1r) honors o distincions i règim protocol·lari; 2n) previsions organitzatives i de gestió; 3r) atribució de competències específiques en matèria sectorial; 4t) règim de relacions entre les diferents administracions públiques i altres institucions que conflueixen al territori de la ca-

17. Finalment, dins d'aquest grup també es podria esmentar Saragossa, però el cert és que la llei de capitalitat d'aquesta ciutat encara no ha estat aprovada. En qualsevol cas, s'ha de tenir en compte que l'article 87 de l'Estatut d'Aragó estableix que "Saragossa, com a capital d'Aragó, disposa d'un règim especial establert per llei de Corts d'Aragó". Amb anterioritat, l'article 61 de la Llei 7/1999, de 9 d'abril, d'Administració local d'Aragó, ja preveia el següent: "*Podrà establir-se un règim especial competencial i financer per al municipi de Saragossa, en atenció a la condició de capital de la Comunitat Autònoma i les seves peculiaritats pròpies, sense perjudici de lo establert en l'article 76 de la present Ley*", és a dir, sense perjudici de la creació per llei de la Comunitat Autònoma de l'entitat metropolitana de Saragossa.

18. Algunes reflexions precisament sobre les limitacions de la Llei de Madrid en PAREJO ALFONSO (2006, 103-107).

pital, establint, si s'escau, un òrgan en el si del qual se satisfacin les necessitats de cooperació i coordinació entre aquestes (Consell de la Capitalitat o Comissió Interadministrativa de Capitalitat); i 5è) règim econòmic i financer especial.

Davant d'aquestes lleis, les lleis parcials poden ser qualificades així no només perquè deixen de regular bona part o alguns aspectes dels comentats, sinó també perquè, fins i tot quan els regulen pràcticament tots, ho fan de manera merament testimonial, limitada o molt parcial. Aquest grup de lleis de capitalitat coincideix amb les ciutats on el règim especial no havia estat previst amb anterioritat en l'estatut d'autonomia o en la legislació de règim local autonòmic: Pamplona,<sup>19</sup> Santiago de Compostel·la,<sup>20</sup> i Las Palmas de Gran Canaria i Santa Cruz de Tenerife.<sup>21</sup> Aquí el fenomen de la capitalitat és clarament el més important als efectes de l'aprovació d'aquestes normes legals.

De tot aquest conjunt de lleis, sens dubte el major interès el posseeixen les lleis de Madrid i de Barcelona, és a dir, tant la Llei 22/2006, de 4 de juliol, de capitalitat i de règim especial de Madrid, com la Llei 1/2006, de 13 de març, per la qual es regula el règim especial del municipi de Barcelona, completada per la Llei catalana 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Fins a la seva aprovació, la LBRL de 1985 ja va admetre algunes singularitats en el règim jurídic de les dues ciutats, derivades de la vigència dels decrets de 1960 i 1963, que van establir un règim especial per a tots dos municipis. En concret, la disposició addicional 6a de la LBRL preveia en la redacció original el següent:

"1. El règim especial del municipi de Madrid, contingut en el text articulat aprovat pel Decret 1674/1963, d'11 de juliol, modificat pel Decret 2482/1970, de 22 d'agost, continua vigent, fins que no es dicti la Llei prevista a l'article 6è de la Llei orgànica 3/1983, de 25 de febrer, de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid, llevat del que s'oposi, contradigui o sigui incompatible amb el que estableix aquesta Llei. En particular, queden expressament derogats els articles 2n, apartat c); paràgraf 2, incís final; 11, 12, 13 i 39, paràgraf 2 de l'esmentada Llei especial, així com tots els

que configuren un sistema de relacions interadministratives diferent del que preveu aquesta Llei.

"2. El règim especial del municipi de Barcelona, contingut en el text articulat aprovat pel Decret 1166/1960, de 23 de maig; el Decret Llei 5/1974, de 24 d'agost, i el Decret 3276/1974, de 28 de novembre, de constitució i desenvolupament de l'Entitat Metropolitana de Barcelona, i les seves disposicions concordants continuen vigents llevat del que s'oposi, contradigui o sigui incompatible amb el que estableix aquesta Llei."

L'especialitat del règim jurídic d'ambdós municipis es troba prevista ja en els estatuts d'autonomia de les dues comunitats autònomes. En el cas de Barcelona, ja ha estat exposat anteriorment com tant l'Estatut català com la Llei de règim local autonòmic preveien una llei especial per a aquesta ciutat. En el cas de Madrid, també succeeix el mateix respecte a l'Estatut d'autonomia, i, a més, d'una manera particular. L'article 6 de l'Estatut de Madrid disposa que "La vila de Madrid, per la seva condició de capital de l'Estat i seu de les institucions generals, té un règim especial, regulat per una llei votada a les Corts. Aquesta llei ha de determinar les relacions entre les institucions estatals, autonòmiques i municipals, en l'exercici de les seves respectives competències". La peculiaritat és cridanera: l'Estatut d'autonomia remet l'aprovació de la Llei de capitalitat no a una llei autonòmic, sinó a una llei estatal. Aquí, com el mateix precepte indica, no és la capitalitat de la Comunitat la dada considerada per preveure una llei de capitalitat, sinó la previsió de l'article 5 de la Constitució que declara Madrid capital de l'Estat. Com ja hem assenyalat, aquesta previsió s'ha d'entendre com una autorestricció competencial autonòmic i no com una atribució competencial a l'Estat, que de cap manera no es pot articular a través d'un estatut d'autonomia.

Encara que ambdues lleis van ser tramitades de manera similar, la veritat és que el seu contingut difereix no tant pel que fa a la regulació competencial sectorial, com pel que fa als aspectes organitzatius.<sup>22</sup> Crida l'atenció, concretament, que la Llei de Barcelona no té una regulació organitzativa que sí que té la Llei de Madrid. La raó es troba en el fet que aquestes determinacions es trobaven ja, en el cas de Barcelona, en la Llei

19. La Llei se centra gairebé en la seva integritat en l'establiment d'un règim de finançament específic.

20. En aquest cas se centra la regulació en les relacions interadministratives o en l'atribució de competències.

21. Fonamentalment es tracta d'una llei que regula les relacions entre administracions, així com les qüestions més protocol·làries o simbòliques, i es limita a esmentar una part de la resta dels continguts enunciatos abans.

22. Sobre aquestes lleis han estat publicats estudis complets. Vegeu PAREJO ALFONSO, BRAVO RIVERA i PRIETO ROMERO (2006) per al cas de la Llei de Madrid, i FONT I LLOVET (2000) i GALÁN GALÁN (2001) per a la Llei de Barcelona de 1998.

catalana 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona.<sup>23</sup> Com ha posat en relleu Velasco Caballero (2009, 203), resulta paradoxal que *“lo que para Barcelona es norma autonómica, para Madrid es norma (básica) estatal”*.

Aquesta conclusió paradoxal és conseqüència en bona mesura del tenor literal del precepte estatutari recentment comentat de la Comunitat de Madrid. Anem per parts. No es pot deixar de reiterar que l'apartat 3r de la disposició addicional 6a de la LBRL, en la redacció atorgada per la Llei 11/1999, de 21 d'abril, al·ludeix als aspectes organitzatius que en principi podien ser objecte d'una llei de les comunitats autònomes afectades: *“Sens perjudici del que estableixen els apartats anteriors, mitjançant una llei de les comunitats autònomes respectives, es poden actualitzar els règims especials esmentats, per a la qual cosa es poden establir, amb el respecte del principi d'autonomia local i a instància dels ajuntaments corresponents, les especialitats següents al règim general d'organització municipal que preveu aquesta Llei:...”*.<sup>24</sup>

Així doncs, es pot dir que la Llei catalana 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona, va anticipar continguts que després la mateixa LBRL va remetre a les comunitats autònomes. Potser seria més correcte dir que la LBRL es va adaptar de manera sobrevinguda a un panorama legal ja copat en els aspectes organitzatius per la Llei 22/1998. Ara bé, en el cas de la Llei de Madrid, ha estat el legislador estatal i no l'autonòmic el que ha donat satisfacció a les

previsions organitzatius que la disposició addicional 6a remetia al legislador autonòmic. Tant les previsions de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid (que contradictòriament a la LBRL remetien aquestes mateixes consideracions al legislador estatal) com el recurs als aforismes *lex posterior derogat lex anterior* i *lex specialis derogat lex generalis*, serviren per justificar que fos una llei estatal posterior i especial (la Llei 22/2006) la que derogués, fins i tot amb remissió estatutària prèvia, una llei estatal per regular aquells aspectes (la LBRL).

### 3.1.2. Alguna consideració sobre la transcendència territorial de les lleis de capitalitat

El contingut amb transcendència urbanística o territorial de les lleis de capitalitat és escàs i, com es veurà, relativament poc rellevant. Aquestes previsions es limiten als continguts legals en matèria d'atribució de competències, així com a alguna qüestió substancial secundària o amb rellevància estrictament de gestió urbanística.

Des d'aquest punt de vista, es pot distingir entre les lleis que no diuen res sobre això (Pamplona i Santa Cruz de Tenerife i Las Palmas de Gran Canaria), les que regulen puntualment la qüestió (Madrid i Santiago de Compostel·la)<sup>25</sup> i les que tenen continguts bastant més desenvolupats (Palma de Mallorca i sobretot Barcelona). Com és fàcilment imaginable, l'interès es troba en les últimes lleis, i, més concretament, en la

23. Com assenyala FONT I LLOVET (2000, 19-20), la Carta Municipal de Barcelona ha actuat com a impulsora de l'eixamplament d'una de les esclatxes ja obertes en la Llei bàsica estatal, per donar una mica més de virtualitat a aquest principi de diferenciació d'allò local que ha d'anar més enllà del competencial i arribar també a allò organitzatiu.

24. El precepte continua assenyalant el següent: *“1a Es pot modificar la denominació dels òrgans necessaris que preveu l'article 20.1 d'aquesta Llei. 2a El ple o l'òrgan equivalent pot funcionar també mitjançant comissions. En aquest cas, corresponen a les comissions, a més de les funcions que preveu l'article 20.1.c) d'aquesta Llei per als òrgans complementaris que tinguin com a funció l'estudi, l'informe o la consulta dels assumptes que hagin de ser sotmesos a la decisió del ple, les funcions que els atribueixi o delegui el ple, llevat de les que contenen els apartats 2 i 3 de l'article 47 i les atribucions que conté l'apartat 3 de l'article 22 d'aquesta Llei. 3a Es poden atribuir a la comissió de govern que preveu l'article 23 d'aquesta Llei, com a pròpies, competències en les matèries següents: a) Les que aquesta Llei no reservi en exclusiva al ple, perquè són delegables o perquè no requereixen una majoria específica per a l'adopció d'acords. b) Les que aquesta Llei atribueix a l'alcalde en relació amb l'urbanisme, la contractació, el personal i l'adquisició i l'alienació de béns. c) L'aprovació de projectes, reglaments i ordenances i el projecte de pressupost. 4a Es poden atribuir a l'alcalde, com a pròpies, les competències que aquesta Llei no reserva en exclusiva al ple, perquè són delegables o perquè no requereixen una majoria específica per a l'adopció d'acords”*.

25. Quant a les lleis de Santiago de Compostel·la i Madrid, es pot indicar que pel que fa a la primera tan sols es dedica un precepte (l'article 23 de la Llei) a aquestes matèries, amb el tenor literal següent: *“1. El Ayuntamiento de Santiago de Compostela reservará en los planes generales de ordenación municipal el suelo necesario para dar respuesta a las necesidades de ubicación de edificios de organismos públicos, bien sean autonómicos, estatales o internacionales, que deseen tener sedes permanentes en Galicia. 2. El Ayuntamiento de Santiago de Compostela emitirá informe previo en los casos de diseño de grandes infraestructuras de comunicación que le afecten, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación sectorial”*.

La Llei de Madrid dedica alguns preceptes a conferir competències en matèria d'aprovació del planejament [articles 11.1.j), 11.2, 11.3, 17.1.d) i 48.1], o d'instruments de gestió urbanística [articles 17.1.d) i f) i 37.2], així com en matèria de concessió de llicències (article 17.1.k).

Llei de Barcelona de 1998, ja que la Llei de Palma de Mallorca no recull tots els aspectes que sí que són regulats per la Llei barcelonina, i els que són regulats segueixen en bona mesura el model regulador de la Llei catalana.

La Llei de Barcelona recull alguns aspectes que són interessants des de la perspectiva urbanística i territorial. A banda de les consideracions competencials en matèria d'aprovació del planejament<sup>26</sup> i altres instruments urbanístics (projectes d'urbanització), destaca la competència municipal per informar plans territorials que afectin el municipi (article 64): "L'Ajuntament de Barcelona participa en l'ordenació del territori, mitjançant: a) L'informe preceptiu dels projectes de Pla territorial general, dels plans territorials sectorials i de llurs revisions o modificacions. b) La intervenció directa en l'elaboració dels plans territorials parcials, territorials sectorials i directors de coordinació que afecten el municipi de Barcelona, i també llurs revisions i modificacions. Aquesta intervenció s'ha de dur a terme mitjançant el nomenament de representants en els òrgans de seguiment i en els òrgans tècnics encarregats de la redacció dels plans".

No hi ha dubte que aquesta facultat evidencia la transcendència supramunicipal d'una gran ciutat com és Barcelona. L'article 71 de la Llei de Palma de Mallorca posa en relleu una cosa similar, i fins i tot es podria dir que amb més claredat: "L'Ajuntament de Palma de Mallorca ha de participar en l'ordenació del territori, d'acord amb la legislació vigent, mitjançant la seva intervenció en l'elaboració dels projectes de les directrius d'ordenació territorial, el Pla territorial de Mallorca, els plans territorials insulars, els plans directors sectorials i els altres instruments d'ordenació i planejament, tant en la redacció inicial de l'instrument d'ordenació com en les seves revisions o modificacions, sempre que afectin aquest municipi. Per a aquesta intervenció s'han de nomenar representants en els òrgans de seguiment i en els òrgans tècnics encarregats de la redacció dels plans. Tot instrument

de planificació supramunicipal, en el moment de la seva elaboració o modificació, ha de tenir en compte les característiques de Palma de Mallorca, per la seva situació a l'illa, pel nombre d'habitants i per la concentració de serveis públics al seu terme; mantenint en tot cas la coherència amb els models territorials que tinguin en compte tot el territori". Fora d'això, els continguts en matèria urbanística de les lleis de Barcelona i Palma de Mallorca redunden en qüestions tècniques purament urbanístiques, la incidència de les quals és fonamentalment local.

Un supòsit especial és, fent un pas endavant, la ciutat de Saragossa. Com és sabut, encara no s'ha aprovat la Llei de capitalitat aragonesa, però la disposició transitòria 10a de la Llei 1/2008, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen mesures urgents per a l'adaptació de l'ordenament urbanístic a la Llei 8/2007, de 28 de maig, de sòl, garanties de sostenibilitat del planejament urbanístic i impuls a les polítiques actives d'habitatge i sòl a la Comunitat Autònoma d'Aragó, disposa algunes especialitats per a aquesta ciutat, "en tanto se establezca el régimen especial de capitalidad de la ciudad de Zaragoza previsto en el artículo 87 del Estatuto de Autonomía aprobado mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril". Mentrestant passa això, la disposició estableix que el que institueix la Llei 1/2008 serà aplicable al municipi de Saragossa de conformitat amb les regles següents: "a) A los efectos establecidos en los apartados 3 y 4 del artículo 32 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística, creados por el Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre,<sup>27</sup> y la disposición transitoria cuarta del mismo,<sup>28</sup> se entenderá que el Plan General vigente en el Municipio de Zaragoza incorpora el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio sin que resulte de aplicación lo previsto en la disposición cuarta de esta Ley; b) Para la aplicación del régimen de exención de reservas establecido en la letra b) del apartado 3 del artículo 5 de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de

26. Aquí destaca la creació de la subcomissió d'urbanisme, òrgan mixt compost per representants de l'Administració municipal i autonòmica, la funció principal del qual és aprovar definitivament el Pla general.

27. Aquest precepte es refereix a la *definició del model d'evolució urbana i ocupació del territori que ha d'incorporar el planejament general, ponderant desenvolupament i sostenibilitat ambiental i econòmica*.

28. Aquesta disposició estableix el següent: "En el suelo urbanizable no delimitado clasificado bajo el régimen resultante de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, no podrán aprobarse Planes Parciales en tanto se incorpore al planeamiento general el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio regulado en los apartados tercero y cuarto del artículo 32 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, introducido por este Decreto-ley. Excepcionalmente, en estos supuestos, el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio podrá incorporarse al planeamiento general por el procedimiento de modificación".

*vivienda protegida,<sup>29</sup> en la redacción dada por esta Ley, en el Municipio de Zaragoza no será precisa autorización del Gobierno de Aragón. El cumplimiento íntegro de la reserva exigible dentro del ámbito del Plan General de Zaragoza y su distribución respetuosa con el principio de cohesión social deberá acreditarse en el expediente de planeamiento afectado, y la autorización de la exención, a la vista de dicha acreditación, se entenderá implícita en el informe favorable que emita el órgano urbanístico autonómico competente en el procedimiento de aprobación del planeamiento”.*

### **3.2. La regulació de les capitals des de la perspectiva de la legislació de règim local: el règim de “municipis de gran població”**

La Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, de reforma de la LBRL, va introduir un nou títol X que té per objecte la regulació del règim jurídic dels “municipis de gran població”. L’objectiu de la Llei era dotar els municipis que la Llei qualifica “de gran població” d’un règim jurídic específic, una nova forma de govern local, amb la finalitat d’atendre les seves necessitats específiques. Amb això es trencava la uniformitat que havia dominat en la legislació del nostre règim local, confrontant el règim dels “municipis de gran població” amb el règim comú que persisteix.

No obstant això, el resultat és una mica paradoxal. El nou títol X de la LBRL conté una regulació bastant extensa, incidint en molts aspectes de l’organització local, però també intensa, ja que el grau de desplegament de la regulació legal és bastant detallat.<sup>30</sup> Es pot afirmar amb Velasco Caballero (2004, 4) que la regulació dels “municipis de gran població” és més acabada i completa que la dels municipis de règim comú. El

resultat és, com dèiem, paradoxal, ja que és cridaner que siguin els “municipis de gran població” els que gaudeixin de menor autonomia organitzativa en comparació amb els municipis de règim comú.

L’exposició de motius de la Llei de reforma del govern local de 2003 esmentava dues finalitats clares: 1a) dissenyar governs municipals amb gran capacitat de gestió per actuar ràpidament i eficaçment; i 2a) obrir el debat polític aprofundint en el control de l’acció d’un Executiu reforçat, de manera que el ple exerceixi les seves funcions tant en el camp del debat sobre polítiques de la ciutat com en el terreny del control a l’Executiu.

Rememorant el principi de separació de poders, aquests objectius expliquen en bona mesura que la regulació de “municipis de gran població” s’inspiri en la forma d’organització i de funcionament de l’Estat i de les comunitats autònomes (Velasco Caballero, 2004, 3 i seg.). Des d’aquesta perspectiva, no es pot amagar que la nova regulació del ple és en bona mesura paral·lela a la regulació de les Corts Generals i de les assemblees legislatives autonòmiques. En aquest sentit, és comú que els comentaristes de la Llei parlin d’una parlamentarització progressiva del model de govern municipal. Igualment es detecten correspondències amb la Llei 50/1997, de 27 de novembre, d’organització, competència i funcionament del Govern, i la nova regulació funcional de l’alcalde i de la Junta de Govern dels “municipis de gran població”. De la mateixa manera, també és evident la semblança entre la regulació de l’Administració General de l’Estat en la Llei 6/1997, de 14 d’abril, d’organització i funcionament de l’Administració General de l’Estat, i la regulació dels “òrgans de govern” i els “òrgans directius” en el nou títol X de la LBRL. En qualsevol cas, sense perjudici que el títol X de la LBRL parteixi del motlle de la regulació estatal o autonòmica, no es pot negar que introdueix igualment modulacions i matisos notables que singularitzen el règim dels “municipis de gran població”.

29. Segons aquest precepte, *“Los Planes Generales de Ordenación Urbana y, de acuerdo con ellos, los instrumentos de planeamiento de desarrollo, deberán establecer, en sectores o unidades de suelo urbano no consolidado o urbanizable cuyo uso característico sea el residencial y la edificabilidad residencial supere los tres mil metros cuadrados por hectárea, las siguientes reservas de terrenos para la construcción de viviendas protegidas habilitando a la Administración para tasar su precio o renta: (...) b) En los municipios con población de derecho superior a cinco mil habitantes, así como, mediando acuerdo del consejero competente en materia de urbanismo, en los municipios que por su relevancia territorial lo requieran, los terrenos equivalentes, al menos, al veinte por ciento de la edificabilidad residencial prevista en suelo urbanizable y el quince por ciento en suelo urbano no consolidado. El consejero competente en materia de urbanismo, motivadamente, podrá establecer criterios específicos en atención al carácter turístico, histórico o estacional de los municipios y eximir, total o parcialmente, conforme a dichos criterios, del cumplimiento de lo establecido en este apartado a los municipios incluidos en el mismo”.*

30. Les peculiaritats del règim es concreten en els òrgans que es determinen com a necessaris (ple, comissions del ple, alcalde, tinents d’alcalde i Junta de Govern Local), la divisió territorial en districtes, els òrgans superiors i directius, l’assessoria jurídica, els mecanismes de participació ciutadana, el consell social de la ciutat i la comissió especial de suggeriments i reclamacions.

Deixant al marge les particularitats organitzatives dels "municipis de gran població",<sup>31</sup> la dada clau que es correspon amb el fil argumental d'aquest estudi és l'anàlisi dels municipis que estan subjectes a aquest règim jurídic i si entre aquests es troben les capitals regionals, així com si d'aquesta regulació es pot detectar alguna previsió amb transcendència més enllà d'allò purament organitzatiu. L'article 121 LBRL estableix que el règim dels "municipis de gran població" serà aplicable: "a) Als municipis la població dels quals superi els 250.000 habitants. b) Als municipis capitals de província la població dels quals sigui de més de 175.000 habitants. c) Als municipis que siguin capitals de província, capitals autonòmiques o seus de les institucions autonòmiques. d) Així mateix, als municipis la població dels quals superi els 75.000 habitants, que tinguin circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials".<sup>32</sup> En els dos últims supòsits s'exigeix a més que l'aplicació d'aquest règim es decideixi per les assemblees legislatives autonòmiques a iniciativa dels respectius ajuntaments.

En relació amb aquesta exigència d'aprovació pels parlaments autonòmics en els supòsits de les lletres c) i d) abans esmentades, els models seguits per les comunitats autònomes són variables. En el cas d'Andalusia s'ha aprovat la Llei 2/2008, de 10 de desembre, que

regula l'accés dels municipis andalusos al règim d'organització dels municipis de gran població, que acaba mitjançant una decisió del Parlament andalús. Per contraposició a aquest model, la gran majoria de les comunitats autònomes han seguit un model d'aprovació sia mitjançant lleis singulars municipi per municipi, sia mitjançant lleis aplicables a diversos municipis.<sup>33</sup> En tots aquests casos, s'ha aprovat una llei d'aplicació del règim de "municipis de gran població" per a les capitals regionals.

Segons l'article 121 LBRL es poden distingir, per tant, fins a quatre grups de municipis, sense perjudici de les particularitats de Barcelona o Madrid. L'important, en qualsevol cas, és que l'article 121.1 estableix una enumeració tancada de supòsits. En altres paraules, el règim especial del títol X només es podrà aplicar als municipis subsumibles en algun dels grups recollits expressament en les seves quatre lletres (Galán Galán, 2004, 145). Això, lògicament, suposa també un límit al legislador autonòmic, en el sentit que no podrà decidir aplicar aquest mateix règim a d'altres municipis.

D'aquests quatre grups, se'n pot fer una distinció entre aquells als quals s'aplica de manera obligatòria i directa el règim de "municipis de gran població", i els altres que depenen de la decisió de l'assemblea legislativa autonòmica. En el primer cas, la decisió del

31. Vegeu VELASCO CABALLERO (2004), JIMÉNEZ ASENSIO (2004) o GALÁN GALÁN (2004).

32. Per últim, tampoc no es pot desconèixer que la mateixa llei exclouia del seu àmbit d'aplicació Barcelona ciutat mentre no s'aprovés el seu règim especial (disposició transitòria 4a de la llei). La llei 1/2006 de Barcelona deroga la disposició transitòria 4a, concretant en l'article 1.3 els aspectes del títol X de la LBRL aplicables al municipi de Barcelona: "a) La possibilitat de delegació de la convocatòria i presidència del Ple en un dels regidors, prevista a l'article 122.2 de la llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local. b) La possibilitat de nomenar membres de la Junta de Govern Local o òrgan que la substitueixi persones que no tinguin la condició de regidors, sempre que el seu nombre no superi un terç dels seus membres, exclòs l'alcalde, així com la previsió relativa al nombre de membres electes necessaris per a la seva constitució vàlida, prevista a l'article 126.2 de la llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local".

Pel que fa al municipi de Madrid, la llei 22/2006 preveu en el preàmbul el següent: "El model de l'organització política i administrativa de l'Ajuntament de Madrid que conté aquest títol desplega l'establert al títol X de la llei reguladora de les bases del règim local, és a dir, no s'opta per un model diferent del vigent, sinó que es parteix d'aquest, es perfilen alguns aspectes i s'introdueixen algunes singularitats".

33. A Castella-la Manxa s'ha optat per un sistema de decisions cas per cas, i s'hi han dictat les lleis següents: llei 11/2004, de 21 de desembre, per a l'aplicació al municipi de Toledo del règim d'organització dels municipis de gran població; llei 10/2004, de 21 de desembre, per a l'aplicació al municipi de Cuenca del règim d'organització dels municipis de gran població; llei 9/2004, de 21 de desembre, per a l'aplicació al municipi de Talavera de la Reina del règim d'organització dels municipis de gran població; llei 8/2004, de 21 de desembre, per a l'aplicació al municipi de Guadalajara del règim d'organització dels municipis de gran població; llei 7/2004, de 21 de desembre, per a l'aplicació al municipi de Ciudad Real del règim d'organització dels municipis de gran població; i llei 6/2004, de 21 de desembre, per a l'aplicació al municipi d'Albacete del règim d'organització dels municipis de gran població.

Seguint la mateixa sistemàtica, la Comunitat d'Extremadura ha dictat la llei 8/2004, de 23 de desembre, per a l'aplicació al municipi de Mèrida, capital d'Extremadura, del règim d'organització dels municipis de gran població. Els mateix passa a Galícia amb la llei 4/2004, de 28 de juny, per a l'aplicació als municipis de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra i Santiago de Compostela del règim d'organització dels municipis de gran població, a La Rioja amb la llei 1/2004, de 16 de febrer, per a l'aplicació al municipi de Logronyo del règim d'organització dels municipis de gran població, així com a la Comunitat Valenciana amb la llei 1/2005, de 27 de maig, de la Generalitat, per la qual s'estableix l'aplicació al municipi d'Elx del règim d'organització dels municipis de gran població.

legislador estatal bàsic s'imposa sobre el legislador autonòmic i, òbviament, sobre els municipis afectats. Per a la resta de municipis [lletres c) i d) de l'article 121] ens trobaríem davant una aplicació dependent de l'aprovació de l'assemblea legislativa a iniciativa del municipi interessat, de manera que podem parlar d'una aplicació facultativa.

Aquest darrer supòsit és el que més ens interessa, ja que a totes les capitals autonòmiques o seus de les institucions autonòmiques se'ls pot aplicar el règim de "municipis de gran població", amb la decisió prèvia de la seva assemblea legislativa. Tanmateix, dins d'aquest supòsit es troben poques comunitats autònomes, ja que a la majoria de les seves capitals s'aplica imperativament aquell règim especial en virtut de la seva població. La majoria de les capitals regionals tenen més de 250.000 habitants, o bé tenen més de 175.000 habitants i són capitals de província. Deixant de banda les ciutats de Madrid i Barcelona, València, Saragossa, Sevilla, Las Palmas de Gran Canaria, Valladolid i Palma de Mallorca tenen més de 250.000 habitants. A més, Múrcia, Pamplona, Oviedo, Santa Cruz de Tenerife, Santander i Vitòria tenen més de 175.000 habitants, i no cal dir que són a més capitals de la seva província. Caldria afegir que Toledo, Logronyo i Santiago de Compostel·la tenen més de 75.000 habitants, i per llei de les seves respectives comunitats autònomes ja els és aplicable el règim de "municipis de gran població", així com a Mèrida, a la qual, encara que té menys de 75.000 habitants, com a capital d'Extremadura se li aplica el mateix règim en virtut de la Llei extremeña 8/2004.

Hem de recordar, en qualsevol cas, que no hi ha una identitat total entre capitalitat i seu de les institucions autonòmiques. Tampoc no es pot dir que les seus a què es refereix la LBRL siguin només les de la Presidència, el Govern i el Parlament autonòmic, ja que els estatuts d'autonomia i la legislació que els desplega solen fixar, per un seguit, la seu d'altres institucions de les comunitats autònomes. Això implica que la llista de grans ciutats a les que seria aplicable la Llei és força llarga, heterogènia i fins i tot contradictòria, ja que

finalment el règim de "municipis de gran població" pot acabar sent aplicable a ciutats relativament petites.

Des d'aquesta perspectiva, no es pot ocultar que la sistemàtica de l'article 121 LBRL pretén una ampliació no menyspreable de l'àmbit d'aplicació del títol X de la Llei. El resultat final és que el règim contingut en el títol X no és, evidentment, una llei de "grans ciutats", però tampoc no pot ser qualificat, tot i la seva rúbri-ca, com un règim de "municipis de gran població". Una manifestació que corrobora aquesta conclusió és la decisió del legislador de mantenir el règim especial encara que el municipi hagi perdut la xifra de població determinant de la seva aplicació (article 121.3 LBRL) (Galán Galán, 2004, 169 i seg.).

A aquesta heterogeneïtat contribueix sense cap dubte la varietat de criteris emprats per definir l'àmbit subjectiu d'aquest règim jurídic, des de la població, passant per la condició de capital de província, capital regional, seu institucional, a banda de presentar circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials. D'altra banda, no es comprèn molt bé per què algun d'aquests criteris és acollit individualment, mentre que altres ho són cumulativament.

Potser els dos supòsits més cridaners són els previstos en les lletres c) i d) de l'article 121. Sense perjudici de l'important marge d'apreciació que atorguen els conceptes utilitzats en la lletra d) ("que tinguin circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials"),<sup>34</sup> la seva combinació amb el criteri de la població (superior als 75.000 habitants) permet definir un grup de ciutats mitjanes, però amb més rellevància territorial. No obstant això, en el cas de la lletra c), la condició de capital (de província o regional) o de seu de les institucions autonòmiques, sense més concreció, resulta criticable.<sup>35</sup>

Deixant de banda l'àmbit subjectiu del règim de "municipis de gran població", la veritat és que les novetats en el pla urbanístic territorial són mínimes i es refereixen a l'aprovació dels plans urbanístics. L'article 123.1.i) LBRL, atribueix al ple "L'aprovació inicial del planejament general i l'aprovació que posi fi a la tramitació municipal dels plans i altres instruments

34. No obstant això, caldria aclarir que aquests criteris tenen una certa relació amb els que estableix l'article 30 LBRL, reme-nent a les comunitats autònomes la possibilitat d'establir règims especials no només per als municipis petits o de caràcter rural, sinó també per als municipis amb característiques que "ho facin aconsellable, com el caràcter historicoartístic o el predomini en el seu terme de les activitats turístiques, industrials, mineres o altres de semblants". Ara bé, en aquest cas no s'estableix cap limitació des del punt de vista poblacional.

35. Aquesta crítica, per exemple, hauria estat evident en relació amb municipis com Fuensaldaña, antiga seu de les Corts castellanolleoneses, fins a la seva localització a la ciutat de Valladolid.

d'ordenació que preveu la legislació urbanística". Amb tot, això mateix ja és competència de tots els municipis subjectes al règim comú, d'acord amb l'article 22.2.c) LBRL. Per la seva part, l'article 127.1.d) LBRL atribueix a la Junta de Govern Local "Les aprovacions dels instruments de planejament de desenvolupament del planejament general no atribuïdes expressament al ple, així com dels instruments de gestió urbanística i dels projectes d'urbanització". En el cas del règim comú aquesta competència és pròpia de l'alcalde segons l'article 21.1.j). Res més.

#### 4. Algunes conseqüències de la capitalitat en l'àmbit urbanístic territorial que tenen a veure més amb la seva població que amb la condició de capital

La concreció de les conclusions posades en relleu recentment en matèria d'aprovació de plans urbanístics queda, tanmateix, condicionada pels termes en què s'expressi la legislació urbanística de cada comunitat autònoma. La competència orgànica podrà estar atribuïda en els termes recentment assenyalats, però l'atribució de l'aprovació mateixa del planejament a les entitats locals dependrà del que estableixi la llei autonòmica en matèria urbanística, sense perjudici de les singularitats posades de manifest en analitzar les lleis de capitalitat.

Un repàs de les lleis autonòmiques vigents deixa, com a la resta del nostre estudi, un resultat sense conseqüències rellevants. La capitalitat no és considerada mai com a criteri determinant a l'efecte d'atorgar a aquell municipi un règim jurídic diferent.

Les lleis autonòmiques, seguint en part la tradició en el nostre dret urbanístic, atribueixen la competència sia a òrgans autonòmics, sia als ajuntaments, prenent com a base criteris poblacionals, amb independència que es tracti de capitals regionals o de província (excepte en el cas aragonès, que sí que es refereix a les capitals de província),<sup>36</sup> o bé seguint criteris més moderns, en virtut de normes substancials o de contingut, de manera que es confereix als òrgans autonòmics l'aprovació de les determinacions estructurants.

En els casos en què el criteri és el poblacional s'observen algunes paradoxes. En algunes comunitats autònomes, s'atorga la competència per aprovar definitivament els plans generals d'ordenació urbana o de desenvolupament als òrgans autonòmics, quan es tracta de municipis amb població superior a un nombre d'habitants que, lògicament, depèn de la comunitat autònoma. No obstant això, en altres comunitats autònomes es preveu l'opció contrària, la competència municipal per aprovar tots o algun dels plans esmentats en cadascuna de les lleis si la seva població supera un llindar determinat. Sigui com sigui, la capitalitat regional no té cap rellevància sobre això, més enllà de les peculiaritats que puguin ser previstes en les lleis de capitalitat ja comentades.

Les conclusions no són molt més satisfactòries si s'analitzen les lleis d'ordenació del territori autonòmiques i els plans territorials aprovats. En el marc legal, només la llei 4/2009, de 22 de juny, d'ordenació del territori d'Aragó, esmenta la capitalitat, encara que en realitat es fa referència al fenomen del metropolitanisme, com a factor territorial determinant. Així es

36. L'exposició de motius de la llei 3/2009, de 17 de juny, d'urbanisme d'Aragó, afirma el següent en aquest sentit: "Muchas de las novedades que introduce esta Ley, aun anticipadas y estrechamente conectadas con las materias anteriores, se concentran en su título IV, dedicado a la gestión urbanística, que ha de afectar especialmente a los municipios de mayor dinamismo urbanístico de Aragón y, muy especialmente, a las capitales provinciales, en las que es preciso y conveniente introducir prácticas reales de competencia en la actividad urbanística en todos los niveles y, de manera especial, en el de programación y gestión de la ejecución de un planeamiento actualizado con el que ya cuentan Huesca y Zaragoza y está preparando Teruel". Prenent en consideració aquesta singularitat, l'article 49.1 de la llei, relatiu a l'aprovació definitiva dels plans generals, assenyalava que "La aprobación definitiva del plan general corresponde al Consejo Provincial de Urbanismo, salvo cuando se trate de un municipio capital de Provincia o de un plan conjunto de varios municipios de distintas provincias, supuestos en los que la competencia corresponde al Consejo de Urbanismo de Aragón".

De la mateixa manera, l'article 9 de la llei 4/2009, de 22 de juny, d'ordenació del territori d'Aragó, relatiu al "Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón", disposa en l'apartat 5è que "Corresponden al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, además de cualesquiera funciones de carácter activo o consultivo que se le atribuyan en otras disposiciones, las siguientes competencias de conformidad con lo establecido en esta Ley: (...) e) Emitir informe territorial sobre los planes generales de ordenación urbana de los municipios capitales de provincia, los planes conjuntos de varios municipios de distintas provincias y los planes de aquellos municipios que se determinen por informe conjunto de los departamentos competentes en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, por razón de su incidencia territorial".

posa de relleu en l'exposició de motius: *"Por otra parte, habrá de considerarse también el papel del espacio metropolitano de Zaragoza con respecto al resto de Aragón, estableciendo nuevos mecanismos de cooperación y complementariedad entre la gran ciudad y su ámbito de influencia regional, especialmente con las comarcas de baja densidad poblacional y envejecidas del medio rural aragonés. Nuestra capital tiene necesidad, en definitiva, de mantener e incluso mejorar su rango dentro del sistema urbano español, pero haciendo que su crecimiento tenga un efecto difusor sobre el resto del sistema urbano aragonés, en lugar de agudizar su macrocefalia"*. Així, la disposició addicional vuitena preveu que *"En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, el Gobierno de Aragón iniciará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 23, las Directrices de Ordenación Territorial zonales que articulen el espacio metropolitano de Zaragoza y establezcan los mecanismos de cooperación y complementariedad entre la capital y su ámbito de influencia"*.

Pel que fa als plans territorials aprovats a nivell regional, només la Llei 3/2008, de 17 de juny, d'aprovació de les directrius essencials d'ordenació del territori de Castella i Lleó, utilitza el concepte de capital, però per referir-lo a les capitals de província. I pel que fa als plans subregionals, diverses comunitats autònomes han aprovat plans que afecten les seves capitals, però no pel fet de ser la capital, ja que plans similars han estat aprovats per altres ciutats. D'altra banda, en tots aquests casos, com passa també per al cas recentment comentat de la ciutat de Saragossa, els plans subregionals estan clarament vinculats al fenomen del metropolitanisme, més que al de la capitalitat. Així, per exemple, s'ha aprovat un pla d'ordenació del territori per a l'aglomeració urbana de Sevilla, encara que també n'hi ha per a Granada i Màlaga. O el Pla territorial parcial Àrea Metropolitana de Tenerife, vinculant aquí capitalitat i metropolitanisme; o les directrius d'ordenació territorial de Valladolid i el seu entorn, encara que també n'hi ha per a la resta de capitals de província en coherència amb el tractament especial que els atorguen les ja esmentades directrius essencials d'ordenació del territori de Castella i Lleó.

## 5. L'escassa transcendència de la condició de capitalitat en el nostre dret en perspectiva territorial. Algun intent d'ordenació tipològica de les capitals en funció del seu règim jurídic

El professor Morell Ocaña (2002), en un magnífic estudi, ha analitzat el fenomen de la capitalitat fent plat de l'origen de la capitalitat com a mitificació del centre polític (el mite del centre) i la conseqüent exacerbació de la funció de la capitalitat, per contraposició a la difuminació institucional de la perifèria. La relació centre-perifèria constitueix, sens dubte, una de les claus de comprensió de la història i el present de les institucions públiques espanyoles.

Com posa en relleu Morell Ocaña (2002, 928-930), la capitalitat de l'Estat hauria complert dues funcions en aquest context de tensions: 1a) concentrar les energies culturals, econòmiques i socials que es generen al territori; 2a) atorgar una legitimitat i un suport efectiu a l'exercici de poder per part de les autoritats públiques en els diferents àmbits del territori, generant una certa "separació" entre autoritat i territori. D'altra banda, afegeix, el dret públic ha donat lloc a una estructura territorial dominada per criteris de simetria i uniformitat, ja que l'Estat ha estat concebut com una magnitud divisible en unitats homogènies i racionals, les circumscripcions administratives.<sup>37</sup> Aquest plantejament ha donat lloc a un doble efecte. D'una banda, una preeminència clara de la capital, entesa com a centre de poder no només polític, sinó també econòmic i social. D'altra banda, una irremeiable feblesa institucional de la perifèria, que deriva en una relació fonamentalment de control des del centre (centralisme *versus* descentralització i tutela).

El model territorial autonòmic i la idea de capitalitat regional no sempre han mantingut la mateixa tensió capital-perifèria recentment descrita, però sí que és cert que reproduïen la idea de centralitat de la capital basada en criteris variables, moltes vegades cumulatiu. Un examen dels estatuts d'autonomia i de les normes que els despleguen en aquest aspecte, permet posar en relleu que la designació de les capitals regionals ha estat basada en un o diversos dels criteris següents:

37. Fenomen reproduït en èpoques recents per les mateixes administracions autonòmiques amb la comarcalització d'algunes regions o amb l'intent de superació de la província com a circumscripció amb les anomenades "vegueries".

a) El criteri històric: hi ha un indubtable component històric en la designació de les capitals de les comunitats autònomes. Com hi insistirem després, aquest criteri coincideix en la majoria de les comunitats autònomes amb els que seran esmentats posteriorment, però no es pot desconèixer que hi ha alguns exemples en què el criteri històric opera de manera autònoma. En aquests casos ens trobem davant comunitats autònomes en què hi sol haver un equilibri en el sistema de ciutats, tant des del pla poblacional com des de la perspectiva econòmica i política, cosa que obliga a optar per ciutats menors, encara que amb una simbologia que permet la seva elecció per saldar la pugna que es pugui plantejar entre les grans ciutats. Coincideix aquest cas amb les comunitats autònomes que han designat com a capital ciutats de menys població que a més no són capital de província. Mèrida i Santiago de Compostel·la en són els exemples. A la resta de comunitats autònomes aquest criteri coincideix, com ja hem assenyalat, amb els que s'hi analitzaran a continuació; en aquestes comunitats autònomes, el fet històric és un element més que contribueix a enaltir el centre polític i socioeconòmic regional, generant tensions semblants a les que anteriorment han estat descrites en la relació centre-perifèria.

b) El criteri de la importància de la ciutat: el pes socioeconòmic i polític de les grans concentracions urbanes i de les grans àrees metropolitanes sorgides en l'època dels 70 (Madrid i Barcelona, per descomptat, però també Saragossa, València o Sevilla, de la mateixa manera que Valladolid) és una altra dada clau per designar la capital. En aquests casos el pes d'aquestes aglomeracions urbanes fa que la capital sigui una ciutat amb un dinamisme predominant i atractiu, que en molts casos es combina amb un important desequilibri amb la resta de capitals de província (despoblació, menor desenvolupament econòmic...). En altres paraules, la relació de la capital amb la resta del territori autònom sembla mostrar-se en termes semblants al dualisme capital-perifèria comentat abans. D'altra banda, en aquests supòsits s'origina també una identitat evident entre capital, gran ciutat i àrea metropolitana, que, com veurem més endavant, ha afavorit la decreixent transcendència jurídica de la capitalitat.

c) El criteri de l'equilibri de ciutats: en algunes comunitats autònomes hi ha una bipolaritat acusada entre ciutats. Sol ser propi de territoris amb un fort equilibri urbà que, entre altres circumstàncies, pot ser resultat de la mateixa història o de qüestions geogràfiques com

el fenomen de la insularitat. La puixança dels centres urbans dificulta una designació única de la capitalitat. Les comunitats autònomes de Canàries i de la Regió de Múrcia són bons exemples, on les dificultats que proporciona l'equilibri del sistema de ciutats obliguen a la doble capitalitat (Canàries) o a la distribució estratègica de les seves institucions en diverses seus (Múrcia). La idea de centralitat aquí es reproduïx, dotant-la de ressorts politicoinstitucionals similars que solen coincidir amb la potència socioeconòmica d'aquestes ciutats, sense menysprear la seva rellevància històrica. En aquests casos, les tensions centre-perifèria es reproduïxen a totes les ciutats honrades per aquests honors, consolidant-ne encara més el predomini socioeconòmic i polític.

Si alguna cosa es pot deduir d'aquesta exposició és que els criteris assenyalats no operen de manera autònoma, sinó que ho fan generalment de manera cumulativa, en el que podríem denominar una acumulació gradual, que a la majoria de comunitats autònomes contribueix a consolidar el predomini de la ciutat-capital. Des d'aquesta perspectiva gradual cumulativa recentment referida, no sense matisos, que d'altra banda poden ser importants, es pot afirmar que les capitals designades prenent com a base el criteri de l'equilibri de ciutats (lletra c) són alhora ciutats importants des del punt de vista socioeconòmic, però també històric. Així mateix, les capitals designades pel criteri de la importància (lletra b) són a més ciutats històriques, símbol històric i cultural dels dits territoris.

La segona conseqüència derivable de l'exposició realitzada abans té connotacions territorials. El criteri o els criteris determinants de la designació de la capital són sens dubte determinants d'un model territorial diferent: 1r) el criteri a) de manera autònoma sol ser conseqüència d'un model territorial equilibrat, on la capital exerceix una centralitat institucional, encara que des d'una perspectiva socioeconòmica hi ha un sistema urbà més equilibrat; 2n) el criteri b), vinculat amb l'a), és manifestació d'un model territorial generalment desequilibrat, amb una centralitat de la capital destacada i estesa a la seva àrea d'influència (metropolitanisme); i 3r) el criteri c), vinculat amb els criteris a) i b), genera un model tendencialment equilibrat almenys entre els centres de poder. La centralitat de la capitalitat s'equilibra formalment entre diferents ciutats a les quals s'atorga la mateixa distinció, o bé es consideren seu institucional. A diferència del primer supòsit, la designació no és el resultat de l'equilibri,

sinó que és la designació mateixa la que contribueix a ratificar un equilibri històric, polític i socioeconòmic moltes vegades traduït en enfrontament.

Una darrera conseqüència que emana d'aquesta anàlisi es revela a la vista de la designació com a capital de ciutats que generalment (excepte potser casos com Galícia o Extremadura) han exercit un paper de motor socioeconòmic i de concentració poblacional. Ja ha estat anunciat amb anterioritat que aquesta complementació de criteris històrics, polítics i socioeconòmics té com a resultat la identitat i fins i tot confusió del fenomen de la capitalitat amb altres que jurídicament gaudeixen d'un tractament diferenciat; ens referim fonamentalment als "municipis de gran població" i a les àrees metropolitanes (Galán Galán i Toscano Gil, 2006, 242 i seg.). Aquesta identitat ha transcendit la capitalitat per estendre's a les grans ciutats, fomentant progressivament una superació de la rellevància jurídica de la capitalitat i la seva dilució en règims coincidents només parcialment.

Sobre una ciutat que gaudeix de la condició de capital d'una comunitat autònoma, solen coincidir al mateix temps altres dues dimensions amb transcendència jurídica, que permeten la seva qualificació com a grans ciutats: ser un "municipi de gran població", i constituir una aglomeració urbana d'àmbit metropolità (no necessàriament monocèntric). Ara bé, aquesta coincidència, ni és única, ni contribueix a realçar la condició de capitalitat, sinó tot el contrari:

1r) És cert, i hem d'insistir sobre això, que no és correcte afirmar que tota capital regional és, pel fet de la seva capitalitat, una gran ciutat en els termes recentment exposats, però també és cert que la majoria de les capitals tenen més de 175.000 habitants (13 comunitats autònomes, incloses les Canàries amb les seves dues capitals). Els "municipis de gran població" i les grans ciutats responen a la idea que certs municipis requereixen una organització i unes competències específiques en funció de la seva grandària. La previsió a nivell general en la LBRL d'un règim de "municipis de gran població", difumina en bona mesura la necessitat d'un règim organitzatiu i funcional específic per a les

capitals. Així es posa de manifest amb claredat a les ciutats de Barcelona i Madrid, les lleis de capitalitat de les quals o es remeten a la LBRL o completen amb especialitats aquest règim.

2n) D'altra banda, també és correcte afirmar que el fenomen del metropolitanisme sol estar lligat per descomptat a la gran població i al dinamisme social i econòmic del municipi, però també a la capitalitat, en alguns casos com a conseqüència d'aquesta (el factor d'atracció i de generació d'activitat que exerceix la capitalitat), o com un dels criteris determinants per a la seva designació com a tal.<sup>38</sup> Les àrees metropolitanes, com estableix l'article 43 LBRL, estan integrades pels municipis de "grans aglomeracions urbanes entre els nuclis de població dels quals hi hagi vinculacions econòmiques i socials que facin necessària la planificació conjunta i la coordinació de determinats serveis i obres". És a dir, responen a una idea d'optimització de la gestió en àmbits supramunicipals on les sinergies entre municipis són inevitables. Un magnífic exemple n'és la Llei 2/2001, d'11 de maig, de creació i gestió d'àrees metropolitanes a la Comunitat Valenciana, en matèria de serveis hidràulics i tractament de residus, que entre molts altres municipis inclou València capital. Ara bé, tampoc no són moltes les comunitats autònomes que han fet el pas de crear àrees metropolitanes,<sup>39</sup> sobretot perquè no és infreqüent un cert rebuig a l'acumulació de poder que aquestes àrees poden assolir davant del Govern regional. Recentment ha estat aprovada la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, però no moltes altres capitals disposen d'una llei que traslladi al món jurídic el fenomen metropolità. En altres casos com Saragossa, ja hem exposat que està pendent la seva constitució, però també en altres es desvia cap a la planificació territorial com en el cas de Sevilla, amb l'aprovació del Pla d'ordenació del territori per a l'aglomeració urbana de Sevilla. Sigui com sigui, el cert és que aquest fenomen suposa igualment una certa dilució en l'àmbit supramunicipal d'influència de la pròpia capitalitat.

Encara més, aquesta condició de gran ciutat que en molts casos caracteritza les capitals regionals sol coin-

38. En la Iniciativa de la Comissió Europea URBAN, el mapa de l'Espanya urbana apareix classificat de la manera següent: 1. Àrees metropolitanes internacionals: Madrid i Barcelona. 2. Àrees metropolitanes nacionals-regionals: València, Bilbao, Sevilla, Màlaga, Saragossa i Las Palmas. 3. Àrees en període de metropolinització: Palma de Mallorca, Vigo-Pontevedra, Gijón-Oviedo-Avilès, Alacant-Elx, Múrcia, la Corunya i Valladolid. 4. Altres àrees urbanes: Granada, Còrdova, Cadis-Jerez, Vitòria, Santander, Santa Cruz de Tenerife, Pamplona, Salamanca, Sant Sebastià, Burgos, Almeria, Lleó i Tarragona. No cal dir que aquest mapa coincideix parcialment amb el de les capitals regionals, faltant ciutats com Santiago de Compostel·la, Toledo, Mèrida o Logronyo.

39. Segons l'article 43.1 LBRL, es creen per una llei autonòmica.

cidir a més amb municipis que gaudeixen de característiques historicoartístiques, o en què predominen les activitats turístiques, industrials, mineres o altres semblants, i que, segons l'article 30 LBRL, podrien gaudir d'un règim jurídic especial en els termes que la legislació autonòmica, si s'escau, estableixi. Per si això fos poc, a tot això hi hem d'afegir la planificació territorial aprovada per algunes comunitats autònomes en relació amb aquestes ciutats i el seu entorn, etc.

La conclusió, per sorprenent que sembli, és que l'autonomia d'aquestes grans ciutats, que en principi podria pensar-se més àmplia en virtut de la seva condició de capital regional, resulta no ser tal. Es podria donar el cas que una capital regional estigués sotmesa a les normes (de rang legal o no): a) la normativa general de règim local, tant estatal com autonòmica; b) el règim especial que la comunitat autònoma conferís a aquesta ciutat en virtut de l'article 30 LBRL; c) el règim jurídic especial dels "municipis de gran població"; d) la llei de capitalitat, això sí, amb la seva extensió variable; e) el règim de les àrees metropolitanes, quan hagin estat declarades per llei; f) els plans territorials aprovats per a aquestes ciutats i àrees d'influència urbana.

## 6. Conclusions

No sembla sorprenent, en vista de les conclusions recentment assolides, que el bagatge de la capitalitat a nivell urbanístic territorial sigui tan escàs. El legislador estatal, però sobretot l'autonòmic, no sembla tenir cap interès especial a dotar de rellevància jurídica un fenomen urbà que està ja molt regulat de manera indirecta. Encara més, la capitalitat no determina *ex ante* cap especialitat que a nivell general mereixi un tractament singularitzable fora dels casos ja previstos en el règim general. Tot i així, aquesta conclusió també es trasllada a les lleis especials de capitalitat. En aquest sentit, no és per això sorprenent que bona part de les lleis de capitalitat se centrin en el simbòlic, l'honor i la dignitat de la capitalitat, i en el finançament (el problema de l'anomenada "subvenció de capitalitat") per la seva condició de seu institucional.

Seguint amb aquesta exposició, en l'estrictament territorial i urbanístic, no és estrany que la legislació sectorial tampoc no identifiqui com un problema la capitalitat, probablement perquè les seves circumstàncies urbanes i territorials no són exclusives. Aquesta exclusivitat pot

permetre entendre que el legislador sí que atorgui un règim especial per a alguna ciutat (Barcelona o Palma de Mallorca), però la inexistència d'una qüestió territorial en funció del caràcter de la capitalitat és una cosa que es neutralitza amb la parquedat de la Llei de Madrid en aquests aspectes. Potser també es pensi en aquest sentit que aquestes lleis de capitalitat, excepte per adaptar en el que calgui el règim competencial i alguna qüestió addicional, no són un bon lloc per solucionar aquests problemes. El planejament territorial aquí cobra un cert protagonisme, tan limitat com en altres aspectes a Espanya, però que de nou reubica la capitalitat en la "normalitat" del règim jurídic general.

La conclusió només pot ser que la capitalitat no és un fenomen amb transcendència urbanística territorial, que doti aquesta noció d'un règim particular des d'aquesta perspectiva. Més enllà de les lleis de capitalitat, i només llevat d'excepcions, les singularitats de la capitalitat no les dona l'existència d'un règim especial, sinó l'aplicació de la legislació general al cas concret.

## Bibliografia

- ARAGÓN REYES, M., "El significado jurídico de la capitalidad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, 1997.
- ARAGÓN REYES, M., "Régimen jurídico de la capitalidad de Madrid", en PAREJO ALFONSO, L., BRAVO RIVERA, J. i PRIETO ROMERO, C. (coord.), *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, 2006.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., *Madrid. Área metropolitana, gran ciudad, capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*, Colex, Madrid, 2005.
- FERRET JACAS, J., "La legislación en materia de grandes ciudades y las competencias autonómicas", en *Informe comunidades autónomas 2002*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2002.
- FONT I LLOVET, T., "La Carta municipal de Barcelona en la reforma del régimen local", *Punt de Vista*, núm. 7, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2000.
- GALÁN GALÁN, A., *La carta municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del municipio de Barcelona*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001.
- GALÁN GALÁN, A., "El régimen especial de los municipios de gran población", en *Anuario del Gobierno Local*

- 2003, Fundació Democràcia i Govern Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2004.
- GALÁN GALÁN, A. i TOSCANO GIL, F., "Las tres dimensiones de la gran ciudad", en TRONCOSO REIGADA, A. (dir.), *Comentarios a la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Ley 22/2006, de 4 de julio*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2006.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Política y administración en la reforma del gobierno local (un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los 'municipios de gran población')", en *Anuario del Gobierno Local 2003*, Fundació Democràcia i Govern Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2004.
- MORELL OCAÑA, L., "La capitalidad de las entidades territoriales", en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. i GUAYO CASTIELLA, I. del (coord.), *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, BOE, Madrid, 2002.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Régimen especial de cartas", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 2003.
- ORTIZ DÍAZ, J., *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, IEAL, Madrid, 1957.
- PAREJO ALFONSO, L., "Régimen de capitalidad y el sistema de relaciones interadministrativas", en PAREJO ALFONSO, L., BRAVO RIVERA, J. i PRIETO ROMERO, C. (coord.), *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, 2006.
- PIÑAR MAÑAS, J. L., "El régimen de capitalidad del Estado", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.), *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, IEE, Madrid, 1983.
- VELASCO CABALLERO, F., "Nuevo Régimen Jurídico-Organizativo de los 'Municipios de Gran Población'", en *Jornadas sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local*, Ajuntament de Madrid, 22 de setembre de 2004.
- VELASCO CABALLERO, F., "La Ley de Madrid en el sistema de fuentes del derecho local", en PAREJO ALFONSO, L., BRAVO RIVERA, J. i PRIETO ROMERO, C. (coord.), *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, Bosch, Barcelona, 2006.
- VELASCO CABALLERO, F., *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2009. ■