

EL REGIMEN ESPECIAL DE MADRID Y BARCELONA

SUMARIO: I. LOS REGÍMENES LOCALES ESPECIALES. A. *El uniformismo*. B. *Las especialidades del régimen local*.—II. LAS GRANDES CIUDADES Y LA CAPITAL. A. *Las grandes ciudades*. B. *El régimen de capitalidad*.—III. LA LEY DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1957. A. *Carácter*. B. *Límites de la delegación*. 1. *Procedimiento*. 2. *Contenido*.

I.—LOS REGÍMENES LOCALES ESPECIALES.

A. *El uniformismo*.

1. Cuando, triunfante la Revolución, la Asamblea constituyente se enfrenta con la ingente tarea de conformar administrativamente la Francia que había dejado el antiguo régimen, una preocupación de uniformismo e igualdad—que luego se continuaría en la legislación napoleónica—va a presidir aquellas decisivas sesiones. «La Asamblea constituyente tenía la misión de suprimir distinciones contrarias a la igualdad, y de reemplazar la arbitrariedad con la regla; debía, sobre todo, establecer esta ley común y homogénea que la Francia reclamaba por todas partes, que los reyes procuraban hacer prevalecer desde muchos siglos, y que desde entonces, sancionada por los elegidos de la nación y asociada a la libertad, estaba destinada a inaugurar y consolidar el nuevo régimen. Por las leyes de 1789 y 1790, todas las antiguas comunidades de habitantes, desde la parroquia rural hasta la ciudad más populosa, reciben una existencia legal, el mismo nombre, los mismos derechos. Los municipios son propietarios; administran sus bienes, tienen su policía, ejercen atribuciones que se rozan con los intereses del Estado, dependen, es cierto, de él, mas componen cuerpos secundarios, distintos, dotados de vida propia, y forman como pequeñas familias, en la gran familia nacional. La Francia se divide en departamentos, subdivididos en distritos; pero los departamentos no tienen ni la existencia, ni los poderes que las provincias de Estado. Lejos de encaminarse al restablecimiento de las antiguas provincias, las nuevas circunscripciones tienen por objeto abolirlas, y no son más que divisiones

puramente administrativas, creadas para facilitar el servicio público, sin derechos particulares, sin existencia diferente» (1).

Nada tiene de extraño, por tanto, que cuando la doctrina se enfrenta con aquellos hechos subraye la profunda significación de los mismos en la organización administrativa de la Francia moderna. «Entre nosotros —dirá CORMENIN—, la centralización ha resuelto el gran problema de la unidad en el territorio, la legislación y el Gobierno. La centralización explica la Francia administrativa» (2).

2. Los principios uniformistas que habían quedado consagrados en el ordenamiento jurídico francés se extienden después a la legislación de casi todos los países del continente europeo. Al mismo tiempo que las ideas revolucionarias van atravesando las fronteras de los distintos países, lo hacen aquellas ideas sobre la organización administrativa. España no constituye una excepción. Sus leyes reguladoras del régimen local van a consagrar, con una fidelidad extraordinaria, los principios uniformistas. Y cuando en los demás países se va modificando aquella orientación y, paulatinamente, van abandonando el uniformismo, la legislación española se conserva fiel a los viejos principios, con escasas excepciones.

Hace unos años, cuando el profesor JORDANA ofrecía un excelente resumen de las tendencias europeas sobre el régimen local, señalaba entre ellas la tendencia generalizada a la variedad orgánica de las Administraciones locales. «A decir verdad—constataba—, asombra que todavía perdure en algunos países el uniformismo seguido por nuestros parlamentarios de Cádiz, si bien hemos demostrado que esos países son cada vez menos» (3).

B. Las especialidades del régimen local.

1. Pese al principio general uniformista, nuestro ordenamiento de la Administración local no deja de ofrecer algunas excepciones, siquiera sean limitadas y de escasa importancia. Aparte de las especialidades consistentes en la variación del número de Concejales según la población del Municipio y en la supresión de la Comisión Municipal permanente en los Municipios pequeños, las excepciones al régimen uniformista son las siguientes: en el orden municipal, el régimen de carta, el de los Municipios adoptados por el Jefe del Estado, y el de las plazas de soberanía de Africa; en el orden provincial, el régimen de Alava y Navarra y el de los Cabildos insulares.

2. De las especialidades existentes en el orden municipal, por tanto,

(1) VIVIEN, *Estudios administrativos*, trad. de HERNÁNDEZ AMORES y LÓPEZ SOMALO, Madrid, 1854, II, págs. 8-9.

(2) En su célebre opúsculo sobre la Centralización, cuyo texto incluyó más tarde en su *Droit administratif*. Cfr., 5.ª ed., París, 1840, I, págs. 1 y ss.

(3) JORDANA DE POZAS, *Tendencias europeas actuales del régimen local*, Madrid, 1948, pág. 82.

una es concreta para determinados Municipios, las plazas de soberanía de Africa, cuyo régimen se encuentra regulado en la Ley de 25 de diciembre de 1955; otra, prevista en la Ley de 13 de julio de 1940 (cuyo régimen se declaró subsistente por la Ley de régimen local, disposición transitoria primera), para los Municipios en que se dieran determinadas circunstancias (4), y, por último, el régimen de carta, previsto con carácter general para aquellos Municipios que, desde el punto de vista orgánico o económico, ofrezcan acusadas peculiaridades que aconsejen un régimen distinto al de los demás Municipios (5). En principio cabría pensar que el régimen de carta podría ser una eficaz solución para el delicado problema que plantean aquellos Municipios para los que resulta inadecuado el régimen municipal ordinario. Pero si se tienen en cuenta las rígidas limitaciones impuestas al régimen de carta por los artículos 98 y 99 de la Ley de régimen local y 113 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, se comprenderá que el mismo no supone solución alguna. Pues son los aspectos en que, según la Ley, no cabe modificar el régimen ordinario donde más frecuentemente surge la necesidad de modificación; tanto en el aspecto orgánico como en el económico.

3. En orden distinto al estrictamente municipal, nuestro ordenamiento jurídico ofrece, como especialidades al régimen uniformista, el de Alava y Navarra y, sobre todo, el régimen de Cabildos que, para las provincias insulares, prevé la Ley de régimen local (disposición adicional primera) (6), aun cuando sólo haya logrado la realidad en las Canarias (7). Quizás valga la pena insistir acerca del régimen exigido por las acusadas peculiaridades de esas islas maravillosas. La incomprensión para sus problemas ha sido destacado más de una vez desde los propios órganos de la Administración central. Por ejemplo, en las «Jornadas municipalistas» allí celebradas en 1957, el entonces Director General de Administración Local, GARCÍA HERNÁNDEZ, dijo: «Agradecemos, pues, sin reservas, las delicias que nos brindan Tenerife, Gran Canaria o La Palma; pero no olvidemos a Lanzarote, Fuenteventura, Gomera y Hierro. Agradecemos también los deleites, pero no olvidemos las angustias que, a veces, provienen antes del «Boletín Oficial» que de una Naturaleza hostil» (8). La contribución extraordinaria del archipiélago canario a la economía nacional exige, en justa correspondencia, el reconocimiento de un régimen local especial idóneo a sus peculiares caracte-

(4) ITURMENDI, *El régimen municipal de los pueblos adoptados*, Madrid, 1940.

(5) ORTIZ, *Modalidades y perspectivas del régimen especial de Carta*, Madrid, 1954.

(6) «Se autoriza al Gobierno—dice esta disposición adicional—para constituir el Archipiélago balear en régimen de Cabildos insulares.»

(7) DE LA ROSA, *Evolución del régimen local en las Islas Canarias*, Madrid, 1946.

(8) *Jornadas Municipalistas en las Islas Canarias*, Las Palmas de Gran Canaria, 1957, «Clausura», pág. 4, y GUASP, en *El alma del Derecho*, «Revista del Foro Canario», núm. 14, 1956, pág. 15, hablaba de «¡Cuántas veces no habréis padecido aquí leyes lejanas e incomprensivas!».

terísticas. Quizás no exista otro caso en todo el territorio español en que más insuficiente sea el régimen local ordinario para que unas determinadas entidades puedan realizar sus fines. El sistema de Cabildos actualmente existente responde, efectivamente, a unas características geográficas indiscutibles. Pero no es sólo la geografía insular la que postula una derogación del régimen común. Son muchas las peculiaridades que ofrecen las Islas Canarias, entre ellas las económicas, para que el régimen local exigido pueda resultar satisfecho con el sistema de Cabildos (9). Es necesario, pues, dotar al archipiélago canario de un régimen local especial, orgánico y económico que, sobre la base del sistema de Cabildos existente, responda a sus acusadas peculiaridades, netamente diferenciadas del resto de la vida local española.

II.—LAS GRANDES CIUDADES Y LA CAPITAL.

A. *Las grandes ciudades*

1. Una de las constantes que nos ofrece el Derecho comparado es el régimen local especial para las grandes ciudades. Superado el uniformismo que, por influencia francesa, fué acogido en la legislación de los principales países, se vió la clara necesidad de regular de modo harto distinto el Municipio rural y el Municipio urbano (10). Y, dentro de los Municipi-

(9) Cfr. MARTÍNEZ CAMPOS, *Canarias en la brecha*, Las Palmas de Gran Canaria, 1952, págs. 329-46.

En la Exposición razonada del R. D. de 11 de julio de 1852, concediendo las franquicias de puertos a Canarias, se recogían argumentos que conservan pleno valor. «Como de nada sirve—decía—la especialidad y riqueza de los frutos si por medio de la exportación no se reparten entre los mercados exteriores los sobrantes que deja el consumo, todas las ventajas desaparecen si aquellos puertos, por cualquier razón, dejan de ser frecuentados.» «El origen de esta situación—añade después—está averiguado. Si las naves se alejan de aquellas costas, es porque no encuentran allí aliciente para la carga ni para la descarga; es porque no hay un mercado más extenso que las limitadas exigencias de la población; es porque tienen señalados recargos gravosos; es porque se hallan sujetos a formalidades incómodas; es, finalmente, porque en otros puntos extranjeros, aunque incomparablemente menos ventajosos, se les ofrecen mayores facilidades y economías. Declaremos puertos francos a las Islas Canarias, y todos estos inconvenientes desaparecerán.»

Al subsistir estas razones, es necesario, por tanto, estructurar un régimen económico y orgánico que comience por confirmar y ratificar la declaración de puertos francos hecha en favor de las Islas por R. D. de 11 de julio de 1852 y la ampliación determinada en la Ley de 10 de julio de 1870, Ley de 6 de marzo de 1900 y demás disposiciones complementarias, tales como los Decretos de 28 de junio de 1927 y 19 de abril de 1924.

Sobre el régimen especial de las Islas Canarias, esta REVISTA publicará en breve un trabajo de LEOPOLDO DE LA ROSA.

(10) POSADA, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, 1936. En el

pios urbanos, las grandes ciudades ofrecen características harto distintas que postulan un régimen orgánico y financiero especial. Los problemas que plantea la densidad demográfica de la gran ciudad y sus inevitables consecuencias en orden al transporte, circulación, urbanización, sanidad, etcétera, exigen un sistema de organización y unos recursos financieros harto diferentes de los exigidos por los demás Municipios.

2. Son muchas las grandes ciudades que, en los distintos países, gozan de ese régimen local especial (11), bien en virtud de carta o en virtud de normas legales. El primero, debido a los principios informantes del sistema, ha sido el adoptado en buen número de ciudades de los Estados Unidos de América del Norte. A título de ejemplo, señalaremos que una carta, adoptada en la elección celebrada el 3 de noviembre de 1936, es la que regula el régimen local de Nueva York (12). En el continente europeo, por el contrario, los regímenes especiales de las grandes ciudades ha sido instaurado por disposiciones estatales (13).

3. En España, hasta la fecha, no se ha previsto régimen especial alguno para las grandes ciudades. Pero la modificación introducida en la Ley

preámbulo de la Ley de 13 de noviembre de 1957 sobre el plan de urgencia social, al referirse al problema de la vivienda, se dice: «Y si este problema es grave en todo el ámbito de la Patria, como lo es en todas las naciones del mundo, resulta todavía más angustioso en las grandes capitales, y en especial en la capital de España.» Y, poco después, añade: «Por ello, y aunque en su disposición final se prevé la extensión de la presente Ley a las otras ciudades que lo hayan solicitado, y en especial a Barcelona, de muy parecidas características y necesidades, se ha decidido singularizar esta disposición para empezar aplicándola inicialmente a Madrid.»

(11) No es propio de este lugar exponer, siquiera sea resumidamente, el régimen de las principales ciudades. Un excelente compendio de logrados trabajos sobre algunas de ellas, el de ROBSON, *Great cities of the World*, Londres, 1954.

(12) Texto refundido de 31 de mayo de 1954. Interesante, también, el régimen de Filadelfia. Cfr. *Philadelphia Home Rule Charter* (annotated), adoptada el 17 de abril de 1951. Vid., también, CLINTON ROGERS WOODRUFF, *City Government by Commission*, Nueva York y Londres, 1911; MERRIAM, PARRAT y LEPAWSKY, *The Government of the Metropolitan region of Chicago*, Chicago, 1933; MAUD, *City Government. The Johannesburg experiment*, Oxford, 1938.

Una crítica apasionada del sistema de gobierno, en STEAD, *El Gobierno de Nueva York o una democracia que desaparece*, según el libro «El mundo invisible de Satán al descubierto», traducción española (s. f.).

(13) Por ejemplo, Lyon, cuyo régimen local tiene antecedentes en el Decreto de 24 de marzo de 1852, leyes de 21 de abril de 1871 y 4 de abril de 1873, y que posteriormente fué regulado por Ley de 30 de mayo de 1941. Cfr. FOIGNET, *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 1.^{er} fasc., París, 1943, pág. 165-167, y MALECIEUX, *Manuel de Droit Administratif*, París, 1954, pág. 65. Y se puede citar la ciudad de Marsella, cuyo régimen se reguló por Decreto-ley de 20 de marzo de 1939, completado por los de 29 de julio de 1939 y, más tarde, por Ley de 8 de diciembre de 1941. No obstante, después de la liberación, por Ley de 20 de febrero de 1946, se suprimió el régimen anterior. Cfr. ROLLAND, *Précis de Droit administratif*, 10.^a ed., París, 1953, pág. 237; LAUBADERIE, *Manuel de Droit administratif*, 4.^a ed., París, 1955, pág. 176.

de Régimen local por la de 7 de noviembre de 1957, prevé la posibilidad de que por el Gobierno se apruebe, con carácter de Ley, un régimen especial para «Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas también lo aconseje».

B. *El régimen de capitalidad.*

1. Dentro de las grandes ciudades destacan con vigorosa personalidad las capitales de los Estados. Resulta indudable que buena parte de los problemas que ofrece la capital de un Estado son comunes a los de la gran ciudad. Pero, al lado de estos problemas comunes, la capital del Estado ofrece otros que son propios de la misma. No se dan tanto por el hecho de ser gran ciudad, como por el hecho mismo de ser la capital del Estado. De aquí que otra de las tendencias que se observan en el Derecho comparado es la existencia, en casi todos los países, de un régimen especial de capitalidad.

2. Hay que reconocer que, a veces, son razones históricas las que han determinado este régimen especial de capitalidad (14). Pero sobre estas razones históricas, contingentes, están otras que constituyen un fundamento indiscutible del régimen de capitalidad (15). Predicados respecto de una capital determinada, son susceptibles de generalización y pueden ser aducidos para fundamentar un régimen especial de capitalidad en cualquier Estado. Por ejemplo, vamos a recoger los que, tradicionalmente, vienen siendo aducidos para justificar el régimen especial de París y del departamento del Sena (16). Es indudable que algunos de ellos (v. gr., los demográficos) son comunes a las grandes ciudades; pero incluso éstos no dejan de ofrecer un matiz especial, dada su conexión con los problemas propios de la capital, como se señala a continuación:

a) *Población.*—La población de París, muy superior a la del resto de las ciudades francesas, plantea una serie de problemas que no se dan en las restantes. Bastará recordar que, según datos del *Annuaire statistique*

(14) Sobre el régimen de París, CONTE, *L'Administration de la generalité de Paris a la fin du règne de Louis XIV*, Lille, 1926; RENÉ HERON DE VILLEFOSSE, *Histoire de Paris*, 1945; ANDRÉ MORIRET, *Du vieux Paris au Paris moderne*, 1932; M. POETE, *Paris de sa naissance a nos jours*, 3 vols., 1931 a 1938.

(15) Un resumen de las mismas puede encontrarse en casi todos los manuales y tratados. Cfr., por ejemplo, CHOMBART DE LAUWE, *Paris et l'agglomération parisiense*, París, 1952; H. DETTON, *L'Administration regionale et locale de la France*, París, 1953, págs. 119-121; MALEVILLE, *Le regime administratif de Paris et du Departement de la Seine*, «Juris classeur Administratif», fasc. 124, en especial, págs. 3 a 5; LECARET, *Le Statut de Paris*, tomo I, París, 1956.

(16) Argumentos análogos suelen aducirse al tratarse de otras capitales. Un resumen general de los mismos, en CARMONA ROMAY, *Programa de gobierno municipal*, La Habana, 1945.

abregé (1950, pág. 18), en 1946 la población de París ascendía a 2.725.400 habitantes, cifra muy superior a la de la ciudad que le seguía en población (Marsella, con 636.000 habitantes).

Hay que reconocer que en España no se da esta desproporción, por lo que si atendiéramos a razones exclusivamente demográficas, el régimen de Madrid en nada habría de diferenciarse al de Barcelona, de población análoga (17).

b) *Situación económica*.—Al referirse la doctrina francesa a las razones económicas que justifican el régimen especial de París, destaca la situación económica, recogiendo unos datos impresionantes en este sentido. Recordaremos los siguientes: que es la sede de los principales Bancos y de la mayor parte de las grandes empresas industriales y comerciales, cuyas instalaciones y fábricas están generalmente situadas en la *banlieu* parisién; que es el centro de la red ferroviaria y de las carreteras nacionales, que, salvo excepciones, nacen en la capital; que, consecuencia de todo ello, es la extensión considerable de los servicios públicos de carácter económico y social (18).

c) *Política*.—Desde el punto de vista político, la capital adquiere una importancia extraordinaria. La capital es la sede del Gobierno y de las representaciones políticas extranjeras, y a veces—como ocurre en París—, de organismos internacionales (v. gr., UNESCO). La capital del Estado es, por ello, centro de la vida política, artística e intelectual de la nación, dando lugar a una serie de complicados problemas de orden público (19). Al ser la sede del Gobierno, de los órganos de la Administración central, resulta poco menos que innecesaria la presencia de un delegado del Poder central. Porque si en ella se da la presencia real de los órganos centrales, desaparece la razón fundamental que justifica la institución. Aparte de que la presencia de los órganos centrales tiñe a los problemas locales—incluso los más insignificantes—de un matiz especial; las cuestiones más nimias se politizan; una huelga, la perturbación del orden público, los transportes urbanos, unas elecciones municipales, adquieren en la capital unas proporciones que no se dan en otros Municipios. Precisamente este matiz po-

(17) De aquí las acuciantes características que en la capital plantea el problema de la vivienda. Por lo que respecta a España, la Ley de 13 de noviembre de 1957 (cfr. nota 10), en su artículo 1.º, dispone: «Se encomienda al Ministerio de la Vivienda la ejecución de un plan de urgencia social en Madrid, encargado de realizar, en el plazo de dos años, la construcción de 60.000 viviendas, con objeto de absorber el déficit actualmente existente.»

(18) Como datos expresivos, citados por MALEVILLE al referirse a París (ob. cit., página 4), señalaremos que en París existen 3.000 vías públicas, con una longitud de 1.200 kilómetros y una superficie de 2.000 hectáreas.

(19) Esto justifica que, al estructurarse el régimen fiscal de la capital, el Estado reconozca al Municipio los medios económicos necesarios para mantener unos servicios provocados por la presencia en el territorio municipal de unos órganos de carácter estatal, con el aparato burocrático consiguiente.

lítico de los problemas hace que muchas de las funciones propias del Gobernador civil sean asumidas directamente por los órganos centrales.

3. Esta serie de razones no han dejado de repercutir en la legislación española. La Ley municipal de 1935 preveía un régimen especial para Madrid, cuando en su art. 4.º, después de señalar la existencia de distintas categorías de Municipios, disponía: «El (Municipio) de la capital de la República tiene categoría propia, y su régimen y gobierno pueden ser objeto de ley especial.» En último término, la legislación de ordenación urbana de Madrid y sus alrededores ha venido a consagrar este régimen especial de Madrid. Pero esta legislación tiene en cuenta, no tanto el hecho de la capitalidad con sus problemas peculiares, como el factor demográfico. De aquí que la regulación sea análoga a la aplicable a otras ciudades españolas que ofrecen parecidos problemas. Lo que la capitalidad exige no es sólo una adecuada regulación de los problemas de urbanismo, sino un régimen municipal especial, capaz de satisfacer las complejas necesidades de la capital.

Las especiales características de la capital, forzosamente han tenido que repercutir en la regulación de su régimen, y, al lado de las normas comunes a los demás Municipios, han surgido una serie de disposiciones especiales que, en muchos aspectos, suponen importantes derogaciones del régimen común. La trascendencia y relieve que adquieren los problemas en la capital ha movido al Gobierno a intervenir directamente en su solución. En este sentido, nada más expresivo que el preámbulo de la Ley de 12 de mayo de 1956, que comienza con estas palabras: «Preocupado el Gobierno ante la deficiencia y escasez de medios con que se presta el servicio público del transporte colectivo de personas en Madrid...» Es decir, vemos que un problema local, como es el del transporte urbano, por plantearse en la ciudad en que el Gobierno tiene su sede, mueve a éste a actuar. De este modo se han dictado multitud de disposiciones que constituyen la normativa vigente sobre Madrid (20).

III.—LA LEY DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1957.

A. *Carácter.*

La Ley de 7 de noviembre de 1957, en su parte dispositiva, se limita a adicionar a uno de los artículos de la Ley de Régimen local, el 94, un párrafo segundo. Se trata, por tanto, de una modificación introducida en uno de los textos básicos del ordenamiento español, que, en lo sucesivo,

(20) En análogo sentido, sobre el problema de la vivienda, la Ley de 13 de noviembre de 1957 (cfr. nota 17).

Las razones que se recogen en el texto fueron expuestas, con escasas variantes, en el discurso ante las Cortes de TELLO y FERNÁNDEZ CABALLERO (cfr. *Boletín Oficial de las Cortes españolas*, núm. 569, págs. 1596-1601), al defender el proyecto de ley.

tendrá un nuevo precepto, el párrafo 2.º del art. 94. Quizás no sea muy acertado su encuadramiento, al incluirse como un párrafo de un artículo —el 94—, dedicado a regular el régimen especial de carta. Porque la autorización que la modificación introducida por la Ley de 7 de noviembre de 1957 confiere al Gobierno, excede con mucho los límites propios del régimen de carta. Ciertamente que el régimen que en ella se prevé constituye —como el que se instaura por una Carta— una excepción al uniformismo. Pero este denominador común no es característica suficiente como para regular en un mismo artículo, ni siquiera en un mismo capítulo —el que lleva por título «Régimen especial de Carta»—, modalidades tan distintas. El régimen especial de las grandes ciudades, y sobre todo el de capitalidad, tienen rango suficiente como para que el artículo que supone la autorización para que sea instaurado, se hubiera incluido en el Título preliminar del texto básico regulador de nuestro régimen local.

Si se examina el contenido del nuevo precepto de la Ley de Régimen local, podremos apreciar su trascendencia. Porque se trata de una autorización legislativa, de una delegación que los órganos legislativos hacen a favor del Gobierno para que éste, por norma con jerarquía de Ley, regule materia tan importante como es el régimen local de las grandes ciudades. En efecto: en el nuevo precepto se dice que «el Gobierno, a propuesta del Ministro de la Gobernación...», podrá aprobar con carácter de ley un régimen especial orgánico y económico para Madrid y Barcelona, así como para otras ciudades cuyo número de habitantes e importancia de sus problemas también lo aconseje». Resulta indudable, por tanto, que estamos en presencia de una autorización o delegación legislativa. Así como la Ley de Bases de Régimen local fué una autorización para que el Gobierno redactase el texto articulado, la Ley de 7 de noviembre de 1957 contiene una nueva autorización para que, por una nueva Ley, se reglamente aquel aspecto del régimen local español. En consecuencia, cuando el Gobierno, haciendo uso de aquella autorización, promulgue la correspondiente disposición, ésta tendrá el carácter de auténtica Ley delegada o Decreto legislativo. Será un caso más del fenómeno, cada día más frecuente, del ejercicio de funciones legislativas por el Gobierno (21).

B. Límites de la delegación.

Por tanto, el problema más importante que la nueva disposición plantea no es otro que el de los límites de la autorización legislativa (22), ya

(21) GÓMEZ ACEBO, *El ejercicio de la función legislativa por el Gobierno*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, págs. 99-124, donde se ofrece un resumen de los problemas que plantea la delegación legislativa, y CÉSAR QUINTERO, *El concepto de delegación en cuanto a la función legislativa*, «Anuario de Derecho» (Panamá), núm. 1, págs. 15-23.

(22) Carácter circunstancial tiene la disposición transitoria, que se limita a prorrogar

que la disposición que en su día se promulgue por el Gobierno, para que tenga la jerarquía de ley, es necesario que no exceda los límites impuestos por la ley de autorización. Pues bien, los límites que se imponen al Gobierno son de dos órdenes: unos, que afectan al procedimiento, y otros, al contenido.

1. *Procedimiento*.—La Ley de 7 de noviembre de 1957, al añadir un nuevo párrafo al art. 94 de la Ley de Régimen local, no se limita a señalar la materia que debe ser regulada por el Gobierno, sino que le impone un procedimiento, una tramitación a seguir. De aquí que si el Gobierno se saliese de este camino trazado por la Ley, la disposición que en su día dictara, por infringir los límites de la autorización, adolecería de un defecto que le privaría del carácter de Ley. Esto explica el interés que ofrece aquel procedimiento legislativo. Según el nuevo párrafo 2.º del art. 94 de la Ley de Régimen local, el procedimiento que debe seguirse es el siguiente:

a) *Estudio previo del anteproyecto*.—El precepto legal habla de «los estudios pertinentes en que tendrán participación las Corporaciones locales y los Departamentos ministeriales afectados», intervención perfectamente lógica, ya que si la disposición que ha de elaborarse afecta a una determinada entidad local, lógico es que, en su elaboración, tenga participación la Corporación local que ostente su representación, y si afecta a materias atribuidas a la competencia de ciertos Departamentos, según la legislación vigente, lógico es que también éstos intervengan, de una u otra forma, en los trabajos preparatorios. Pues bien:

a') Respecto de las Corporaciones locales interesadas, resulta obvio que, al acometerse la regulación del régimen especial de Madrid, deba intervenir su Ayuntamiento, a través de su legal representante: el Alcalde. Y si se trata del régimen especial de Barcelona, quien debe intervenir es el Ayuntamiento de esta ciudad, representado por su Alcalde.

b') Respecto de los Departamentos ministeriales afectados, es indudable la intervención del Ministerio de la Gobernación, a través de la Dirección General de Administración Local, dada la competencia general que a la misma se asigna en el art. 7.º de la Ley de Régimen local. Ahora bien, aparte del Ministerio de la Gobernación, existen otros Departamentos ministeriales que, por la competencia atribuida para servicios especiales por la legislación vigente, resultan afectados. Principalmente, Obras Públicas y Vivienda, por la intervención de los mismos en materia de transportes urbanos y obras de canalización del Manzanares, y vivienda, respectivamente.

b) *Dictamen del Consejo de Estado*.—Asimismo se prevé la intervención del Consejo de Estado. El nuevo párrafo 2.º del art. 94 de la Ley de

el mandato de los miembros de las Corporaciones locales afectadas en tanto no se dicte la nueva disposición.

Régimen local habla de «previo dictamen del Consejo de Estado». De conformidad a lo dispuesto en el art. 17, apartado 9.º, de la Ley orgánica del Consejo de Estado de 25 de noviembre de 1944, corresponde a la Comisión permanente dictaminar en asuntos en que, por precepto legal, haya de oírse al Consejo, y no decirse expresamente que debe ser el Consejo en pleno. Pero, según el art. 10, núm. 3, de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado (a que se alude a continuación), se exige en estos casos dictamen del Consejo de Estado en pleno.

c) *Acuerdo del Gobierno, a propuesta del Ministerio de la Gobernación.*—Así lo dispone el art. 94, párrafo 2.º, de la Ley de Régimen local, según la redacción dada por la Ley de 7 de noviembre de 1957. En él se dice que «el Gobierno... podrá aprobar con carácter de ley...». Ahora bien, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el art. 10, apartado 3, de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado (texto refundido aprobado por D. de 26 de julio de 1957), que, al regular la competencia del Consejo de Ministros, enumera la de «someter al Jefe del Estado proyectos de disposiciones con fuerza de Ley, cuando el Gobierno cuente para ello, en cada caso, con expresa delegación por Ley votada en Cortes y previo dictamen del Consejo de Estado en pleno». Por tanto, el Consejo de Ministros debe limitarse a aprobar el correspondiente proyecto, que ha de someter al Jefe del Estado, al que corresponderá la sanción de la disposición, que adoptará la forma de Decreto, si bien con fuerza de Ley.

2. *Contenido.*—En cuanto al contenido, también la autorización concedida al Gobierno impone una serie de limitaciones, pero tan amplias, que apenas si existe algún aspecto del régimen local que no pueda ser susceptible de modificación al regular los regímenes especiales de las grandes capitales, por lo que quizás no hubiera sido necesario imponer limitación alguna en este sentido. En efecto, el número 2 del artículo 94 habla de «régimen especial orgánico y económico», y después añade: «Cabrá establecer dentro de dicho sistema modalidades de Comisión y Gerencia con procedimientos de designación peculiares y distintos a los regulados por la legislación común de régimen local, intervención del Gobierno y concesión de recursos económicos especiales.» Dos son, por tanto, los aspectos afectados por el régimen especial: el orgánico y el económico. El sistema de nuestra Ley de Régimen local, dividido en cuatro libros, después de un título preliminar, parte de una distinción fundamental; por un lado, regula la «organización y administración» de Municipios y Provincias», distinguiendo las normas referentes a cada una de estas entidades (libro I, sobre Municipios; libro II, sobre Provincias) de las comunes a unos y otras (libro III); por otro, regula las Haciendas locales. Pues bien, cuando la Ley de 7 de noviembre de 1957 habla de «régimen económico», se está refiriendo a todo lo que nuestra Ley de Régimen local llama Haciendas lo-

cales. Y cuando habla de régimen orgánico se refiere a lo que aquélla llama «organización y administración», esto es, composición y funciones de los distintos órganos municipales, designación de los titulares de los órganos, naturaleza de los cargos y demás aspectos de la estructura y funcionamiento de la entidad.

JESÚS GONZALEZ PEREZ