

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXIII

SEPTIEMBRE-OCTUBRE

NUM. 137

I. SECCION DOCTRINAL

Madrid, capital política y sede de la Administración central (*)

por

LUIS JORDANA DE POZAS

Catedrático y Profesor del Instituto de Estudios de Administración Local.

SUMARIO: I. *Concepto y clases de capitalidad.*—II. *La capitalidad del Estado.*—III. *Capital política y capital administrativa.*—IV. *Grandeza y servidumbre de las grandes capitales metropolitanas.*—V. *Repercusiones de la capitalidad política y administrativa sobre el Régimen local.*—VI. *Referencia a algunos casos ejemplares de Régimen local especial de capitales de Estado.*—VII. *Conclusiones obtenidas del estudio comparado sobre el Régimen de las ciudades capitales de Estado.*—VIII. *Madrid, capital consuetudinaria de España.*—IX. *Madrid, capital del Reino.*—X. *Consecuencias de la capitalidad política en el Régimen especial del Municipio de Madrid.*—XI. *Madrid, capital administrativa.*—XII. *Madrid, ciudad hegemónica.*

I. CONCEPTO Y CLASES DE CAPITALIDAD

Dondequiera que, en una determinada área, existen varias poblaciones una de ellas suele predominar sobre las demás ejerciendo una hegemonía. Ocurre así en el Municipio con varios núcleos de población, en el distrito, en la comarca, en la Provincia,

(*) Este trabajo constituye la colaboración de su autor al libro *Madrid, 1964*, que publicará próximamente el Instituto de Estudios de Administración Local.

en la región, en el Estado unitario y en el federal o confederal; y también en el ámbito continental. Esa ciudad principal o predominante es la capital del ámbito o territorio respectivo.

En nuestro idioma, y en muchos otros, se denomina *capital* lo que hace cabeza o es esencial o de máxima importancia. Sustantivada, esta palabra designa en las ciencias sociales a la ciudad que, de hecho o de derecho, es la principal de una comunidad humana y a la que, por antonomasia, se la denomina *la capital*.

Existen, sin embargo, muchas clases de comunidades y de actividades humanas, y respecto de cada una de ellas se da el fenómeno de la capitalidad. Poder político, riqueza, cultura, religión, comercio, industria y tantos otros son distintos dominios, cada uno de ellos dividido en múltiples sectores y en los que suele darse el caso de que en una determinada ciudad encarne el predominio y la capitalidad. Cabe distinguir, por tanto, muy diversas clases de capitales: política, económica, religiosa, cultural, etcétera.

Desde otro punto de vista, la capitalidad puede ser consecuencia de la evolución espontánea o de una decisión del Poder soberano. Casi siempre ocurre lo primero, pero hay casos notorios de lo segundo, como sucede con Washington, Canberra, Brasilia y, últimamente, Islamabad, capital en construcción del Pakistán. Hay un tercer camino, consistente en que un acto de autoridad proclame o reconozca oficialmente la capitalidad que realmente era un hecho social anterior. Así suele ocurrir, por ejemplo, en la Administración local, en la que es necesario que un precepto legal o una decisión administrativa determinen en qué población ha de recaer la capitalidad de la Provincia o del Municipio, pero quedando implícito que es un deber de la autoridad otorgarla a aquella que, de hecho, es la principal.

II. LA CAPITAL DEL ESTADO

La observación del desenvolvimiento histórico y de la realidad actual nos descubre que mientras en algunos Estados la hegemonía de una sola ciudad sobre todas las demás es evidente en los más diversos campos, en otros el predominio de una ciudad

no es total, sino reducido a ciertos aspectos, mientras que hay en el mismo país otras poblaciones que la superan desde puntos de vista diferentes. Existe una tercera situación, en la que varias ciudades ejercen un influjo y tienen una importancia análoga. Inglaterra, Francia y Portugal pueden citarse como ejemplos de lo primero; Italia, España y Brasil son varios, entre muchos más, ejemplos de lo segundo, y Suiza o Australia nos presentan casos de los aludidos en el tercer grupo.

Ahora bien, la evolución política ha conducido a la necesidad de que exista una capital política aun en los Estados de menor centralización y unificación social o económica.

En el proceso de formación del Estado moderno es un momento decisivo aquel en que el Rey y su Corte fijan su residencia en una ciudad, convirtiendo en sedentaria una institución que durante siglos había estimado esencial la movilidad y variabilidad de su estancia. La pasmosa facilidad con que el Rey y su Corte y Consejo se trasladaban de uno a otro extremo del Reino, la reunión de Cortes en las más diversas ciudades respondían a características y necesidades políticas propias de la Edad Media y del comienzo de la Moderna. Una tras otra, sin que comúnmente se proclame ni siquiera se adopte la decisión de fijar definitivamente la residencia del príncipe, de la Corte y del germen de su Administración central, el hecho se produce en las monarquías europeas. En España, como es sabido, lo realiza Felipe II.

Automáticamente, la sede del Gobierno real y de su Administración se convierte en el centro y cabeza del país, si bien es muy largo el proceso hasta conseguir la hegemonía efectiva. Tal proceso es paralelo al de unificación política de la Nación, que la capital del Estado perseguirá y favorecerá ahincadamente por todos sus medios. Ambos procesos, además de largos, conocen muchas alternativas. La encarnación de ambos es tan grande, que la capital del Estado prospera o decae, aumenta o disminuye de población y de riqueza, es admirada e imitada o, por el contrario, objeto de críticas y desacatos según las vicisitudes y alternativas de la unidad y la fuerza del Gobierno y de las instituciones que en ella permanentemente residen.

En las grandes crisis del Estado, cuando se ve en peligro de

desaparición o de disolución por obra de un enemigo exterior o de una grave disensión interna, las consecuencias para la capital del Estado pueden ser gravísimas. La historia de los dos siglos últimos nos presenta múltiples ejemplos de abandono de la capital por el Gobierno, de residencia temporal en otras ciudades del país e incluso de pérdida de la capitalidad una vez terminadas las guerras o sucesos determinantes de la crisis.

III. CAPITAL POLITICA Y CAPITAL ADMINISTRATIVA

Como acertadamente sugiere el epígrafe general del capítulo que se me encargó desarrollar, la capitalidad política no lleva consigo necesariamente la capitalidad administrativa o, cuando menos, no prejuzga la importancia y el grado de ésta. El otorgamiento o el hecho de la capitalidad política poseída por una ciudad lleva consigo necesariamente la residencia en ella de los Poderes del Estado. El propio Jefe de éste (sin que pueda estimarse excepción la residencia por razones de seguridad u otras en palacios ubicados fuera del término municipal estricto de la capital), el Parlamento, el Tribunal o Corte Suprema y el Gobierno residirán en la capital. De ello no se sigue, sin embargo, que haya de ocurrir lo mismo con los Departamentos ministeriales y las jefaturas superiores de los servicios públicos nacionales.

El hecho o el grado de intensidad de la capitalidad administrativa y su coincidencia con la capitalidad política depende de una larga serie de circunstancias y de propósitos.

Ante todo, es decisiva la constitución política. En los países federales, el conocido recelo de los Estados respecto del debilitamiento de sus poderes en beneficio del Gobierno federal les lleva frecuentemente a tomar medidas que impidan o prevengan la centralización. Entre ellas se encuentran las que obligan a diseminar la residencia de los órganos administrativos, así como los ideados para estorbar el crecimiento, influjo y predominio de la capital.

Aun entre los Estados unitarios puede concebirse perfectamente que los Departamentos ministeriales y los órganos centrales de los grandes servicios públicos se distribuyan entre una

pluralidad de ciudades, en vez de situarlos todos en la capital política. En favor de esta orientación se han invocado, entre otros motivos: *a)* La mejor instalación y mayor economía. *b)* La colaboración al designio de frenar el crecimiento desmedido de la capital metropolitana. *c)* Las ventajas de esta diseminación para caso de guerra o de revolución; y *d)* Las ventajas para los funcionarios en orden a vivienda, coste de vida, etc.

El grado de concentración administrativa en la capital depende en gran medida del sistema centralizado o descentralizado de la Administración. En principio, en los países federales y en los de ejecución de las leyes por las Corporaciones locales serán mucho menos voluminosos los órganos centrales y, por tanto, su repercusión sobre la urbe capital del Estado. Aun supuesta la centralización administrativa, cabe adoptar una intensa desconcentración, que producirá un efecto semejante de descongestión en la capital.

Finalmente, tendrá máxima importancia el que la capitalidad política coincida, también, con el predominio de la ciudad en el orden económico, industrial, cultural, religioso, estratégico, turístico, etc. No ya sólo el grado de su hegemonía efectiva en el país, sino que también el volumen de los medios y el personal de los servicios públicos serán mucho mayores si la capital política y administrativa es al propio tiempo la de la jerarquía eclesiástica, uno de los principales centros fabriles, un gran puerto o un nudo principal de comunicaciones, un importante mercado y centro económico, la sede de los mejores establecimientos universitarios y científicos, la atracción más sentida por los visitantes extranjeros, etc.

IV. GRANDEZA Y SERVIDUMBRE DE LAS GRANDES CAPITALES METROPOLITANAS

Muy frecuentemente, la capitalidad del Estado recae en la más populosa de sus aglomeraciones urbanas (pues ya queda estrecha y resulta inadecuada la denominación de ciudad o de Municipio) o, precisamente por el enorme ímpetu que la capitalidad le infunde, crece más de prisa que ninguna otra, hasta superarlas. Cuando

esto ocurre, al tremendo potencial de crecimiento y a la fabulosa acumulación de problemas que caracterizan a la gran urbe vienen a sumarse el poder y los medios aportados por el régimen político y administrativo que en ella se asienta.

La gran capital crece entonces a un ritmo acelerado en población, en extensión y en riqueza. La cifra de sus habitantes supera a la de cualquiera otra ciudad del país y se expresa por millones; comparada con la de la Nación llega, frecuentemente, a porcentajes altísimos. El espacio que requiere y el carácter tentacular que le es propio determinan que desborde los límites territoriales legalmente fijados, que absorba realmente un gran número de entes de población y cree enormes incrementos de valor en las propiedades de todo género. La riqueza que en ella llega a acumularse es imposible de cifrar, pero atendiendo solamente a la de sus edificios y solares, cuentas y depósitos, material móvil de los servicios e industrias, museos y colecciones de obras de arte, comercios e industrias, se nos representa como enorme. Referida a la riqueza total del país significa una proporción elevadísima.

La capital contiene—dice ROBSON—las instituciones que requieren vastos recursos y la participación de un número amplísimo de personas: la Universidad, la Opera, los mejores teatros, los grandes museos y galerías, las principales bibliotecas, las salas de concierto donde se escuchan las orquestas sinfónicas y los artistas más famosos, las exposiciones especializadas o del más alto interés, los centros directores de enseñanza e investigación científica, los Tribunales superiores de justicia, las más variadas oficinas del Gobierno, los estudios principales de radio y televisión; las centrales de los Bancos, de las Compañías de seguros y de otras muchas instituciones financieras; los mercados al por mayor; los mejores y más importantes centros comerciales de muebles, joyas, automóviles, obras de arte, modas, etc.; las oficinas centrales de las grandes empresas mercantiles; los principales editores de libros, revistas y diarios; los más amplios y perfectos hospitales de enseñanza e investigación, y tantas otras cosas como florecen en las grandes ciudades y que no admiten la descentralización. Y en sus barrios y cercanías hay casas y pisos,

fábricas y despachos, tiendas y laboratorios, escuelas, oficinas, centros cívicos. Y aún añadiríamos iglesias, clubs, campos de deportes, atracciones turísticas, instituciones benéficas, establecimientos penitenciarios, cuarteles e instituciones militares y tantas otras cosas.

La fuerza del imán constituido por tal enorme complejo de poder, de belleza, de riqueza, de lazos afectivos y de tantas otras clases de fuerza es de una potencia incalculable. Parece realmente por encima de las posibilidades humanas contrarrestar su atracción con medidas de carácter administrativo. La experiencia, ya bastante rica, lo demuestra. Y esa es la grandeza de la capital.

Su servidumbre está formada por el cúmulo de problemas y de peligros creado por esta fusión de los que toda gran ciudad lleva consigo y de los que la organización, funcionamiento y coordinación de las instituciones y servicios públicos del Estado suscita en sí misma y en su integración en el complejo metropolitano.

V. REPERCUSIONES DE LA CAPITALIDAD POLITICA Y ADMINISTRATIVA SOBRE EL REGIMEN LOCAL

El hecho de la capitalidad determina, pues, un aumento extraordinario de la fuerza de atracción de la urbe en que recae. Esta atracción se ejerce sobre todas las clases sociales del país y también sobre los visitantes que provienen del extranjero. Todas las aristocracias, la tradicional como la constituida por los potentados del comercio o de la industria, los intelectuales, los más acreditados y famosos de cada profesión se establecen en ella o la visitan con frecuencia, complaciéndose en ocupar lo que es una plataforma que realza su propia estatura y en hallarse en próxima relación con sus pares y con la clientela o público de que viven. Las clases medias, integradas esencialmente por funcionarios y profesionales liberales, ven en la capital la cúspide de sus escalafones o provechos y tienden a ella como las mariposas a la luz. Y en cuanto a los trabajadores, sobre todo a causa del desarrollo de la industria de la construcción, del gran número de puestos subalternos civiles o militares que existen en la capital y, recientemente, de la sugestión que les produce la televisión

y los demás medios de difusión y de propaganda, afluyen de todo el país en proporciones creadoras de graves problemas.

En cuanto a los extranjeros, esa atracción dimana de la historia, del prestigio y curiosidad que el Poder y las instituciones en que se concreta originan, de la residencia en la capital de las misiones diplomáticas y de los servicios centrales consulares, de la máxima categoría de los espectáculos públicos y de los monumentos, museos y colecciones que en ella se encuentran.

Inevitablemente, la proximidad al Gobierno y a los más altos funcionarios significa una ventaja para adquirir aquella información pronta y exacta que tan precisa es para los negocios de toda índole y ofrece ocasiones múltiples para hacerse oír o para favorecer el logro de aspiraciones o el beneficio de intereses.

Por las razones indicadas y por otras que no hay espacio para exponer, la capital se convierte en muestra y escaparate de las realizaciones del país y de su Gobierno. No es sólo que en ella se celebran las más importantes concentraciones, asambleas, congresos y exposiciones de toda clase, sino que los edificios, establecimientos, instalaciones y servicios que en ella existen se procura que sean primicia y modelo. Cuando no es así, la crítica surge inmediata y el público la encuentra justificada.

Sin embargo, las repercusiones producidas por el hecho de la capitalidad nacional que más nos interesan aquí son las que se refieren al régimen municipal, tanto en su estructura como en sus relaciones con el Poder central, en el funcionamiento de sus órganos, en sus servicios y en la respectiva hacienda.

Las singularidades del Régimen local de las ciudades capitales de Estado no han aparecido como consecuencia de una doctrina previa y general. Por el contrario, cada una de ellas obedece a circunstancias especiales y propias del país respectivo.

VI. REFERENCIA A ALGUNOS CASOS EJEMPLARES DE REGIMEN LOCAL ESPECIAL DE CAPITALES DE ESTADO

Prescindiendo de las singularidades que en las antiguas monarquías tenía frecuentemente el régimen de las ciudades en que

residía la Corte, de las que apenas quedan huellas, el más destacado ejemplo de régimen especial de una capital de Estado es el de Washington, que tiene su razón de ser en la misma Constitución americana, aunque en su forma actual fuese regulado por la Ley de 1 de julio de 1878.

La idea básica del régimen de Washington es la de garantizar que los poderes de la Unión estén a salvo de toda intromisión o presión de cualquier género que sea. Creado el Distrito de Columbia, que no forma parte del territorio de ninguno de los Estados federados, se estableció en él la capital federal, a la que la mencionada Ley dotó de un régimen no sólo distinto, sino realmente opuesto al de carácter democrático y de representación popular, característico del Gobierno municipal americano. A este régimen no se llegó sino después de una serie de sucesivos sistemas y experiencias que resultaron poco satisfactorios. Delimitado el Distrito federal, fue construída la ciudad destinada a ser capital de los Estados Unidos, siguiendo los planos del ingeniero P. CH. L'ENFANT, que reflejan una clara influencia francesa. Su desarrollo fue lento y accidentado hasta el último cuarto del pasado siglo, en que se afirmó la concepción y el rumbo de Washington como capital federal.

Desde la fecha antes indicada, el Congreso ejerce la facultad legislativa en el Distrito, mientras que la ejecutiva corresponde a una Cámara (*Board*) formada por tres Comisarios (*Commissioners*), que nombra el Presidente de los Estados Unidos. De éste dependen, también, los Tribunales y Jueces residentes en el Distrito. En cuanto a los recursos financieros, proceden por iguales partes de la Hacienda federal y de las exacciones y medios del propio Distrito. Desde 1874 desapareció todo carácter representativo y la población del Distrito carece del derecho de sufragio, no sólo en el orden local, sino también en las elecciones federales. De este modo se previene toda posible influencia de los partidos políticos. Por si todo ello fuera poco, se ha impedido la existencia de grandes establecimientos industriales en el Distrito, quedando reducida la población trabajadora a la de las oficinas, comercio y servicios. Por los medios indicados ha logrado frenarse el cre-

cimiento de la ciudad, que ha pasado, sin embargo, de los 8.000 habitantes que tenía en 1814 a los 764.000 que tiene hoy.

El régimen de Washington ha constituido un prototipo de gobierno de capitales de Estado. Pronto alcanzará su centenario y su influjo, sobre todo en América, ha sido muy grande, particularmente en los Estados federales, como Méjico, Argentina, Brasil y Venezuela. Aunque con variantes, el régimen de Méjico, de Buenos Aires y de Caracas responde a la misma preocupación de salvaguardia del Gobierno nacional, que se traduce en singularidades territoriales (el Distrito federal), estructurales (nomenclamiento gubernativo del órgano ejecutivo y supresión o debilitamiento del colegiado municipal), de relación con los Poderes del Estado (dependencia del Presidente de la República y del Parlamento o de uno solo de ellos), de menor participación de los vecinos en la Administración municipal y, finalmente, financieras (toma a su cargo de los gastos por la Nación o fuerte subvención de fondos del Estado). Otras ciudades capitales de Estados americanos, como Bogotá, Santiago de Chile, La Habana, Managua, Tegucigalpa, Santo Domingo y San Juan de Puerto Rico muestran, aunque debilitadas, esas mismas tendencias.

Es de notar, sin embargo, que—exceptuado el reciente caso de Brasilia—en todas las demás capitales iberoamericanas se trata de ciudades que no deben su existencia al hecho de la capitalidad y que son, casi siempre, las más populosas y ricas del respectivo país, lo que dificulta, en ciertos aspectos, el absoluto predominio de su función de capitalidad sobre el meramente municipal.

Otro ejemplo de capital federal creada *ad hoc* es el de Canberra, que en 1908 fue fundada a igual distancia de Sidney y de Melbourne, para evitar la rivalidad entre ambas, y que es una de las capitales de Estado más pequeñas, ya que su población es de 51.000 habitantes.

El último ejemplo de la indicada tendencia nos lo suministra, aunque con rasgos originales, Islamabad, nueva capital del Pakistán. La decisión y el nombre (que significa ciudad del Islam) datan de 1960. Su construcción, con arreglo a las actuales tendencias arquitectónicas, se halla casi terminada. Ha de ser exclusivamente la capital política y administrativa federal, pues todas

las actividades de otro género se centran en la próxima ciudad de Rawalpindi. Un gran parque y un lago artificial separan ambas ciudades.

Las capitales de Estado europeas no han seguido un patrón determinado. Por lo común, su régimen municipal responde a circunstancias históricas, políticas o económicas peculiares.

Londres ofrece un claro ejemplo de ciudad capital de un gran imperio. Desde todos los puntos de vista es la principal urbe del Reino Unido, pues la única excepción, que es la religiosa en lo concerniente a la iglesia oficial, carece de importancia práctica. No es, por tanto, extraño que haya tenido siempre un régimen especial para su gobierno; pero es de notar que tal circunstancia no ha sido debida a motivos políticos. En efecto, la historia inglesa no presenta casos de oposición o conflicto entre la ciudad o su vecindario con el Gobierno del país.

Dejando aparte la supervivencia medieval que significa el régimen propio de la *City*, lo que hoy es el Condado de Londres ha atravesado por una etapa de fraccionamiento de la Administración local entre un gran número de burgos, distritos y parroquias a la que, por imperativo de las necesidades públicas, sucedió hacia mediados del pasado siglo una empírica pluralidad de organismos autónomos creados *ad hoc* para los diferentes servicios, hasta que se impuso un criterio de unidad que plasmó en la Ley del Gobierno de Londres de 1899, posteriormente modificada en ciertos aspectos por otras.

Estructuralmente, Londres no es un burgo, o Municipio urbano, sino un Condado, que comprende la *City* y otros 28 burgos metropolitanos, dotados de cierta autonomía para el ejercicio de una competencia estrictamente delimitada. La base de los respectivos Consejos es democrática y la administración de los servicios corre a cargo de los Comités característicos del Régimen local británico y de los funcionarios del Condado.

Como rasgos muy interesantes del régimen especial de Londres son de notar los que se refieren a la competencia y a los recursos financieros. En cuanto a la primera, aunque su campo es amplísimo y de enorme volumen, quedan sustraídos a ella algunos importantes servicios, confiados a entes especiales, como los del

puerto, el gas y el agua. La policía de seguridad, exceptuada la *City*, ha sido organizada en un Distrito metropolitano bajo la jefatura de un Comisario nombrado por la Corona y en directa dependencia del Ministerio del Interior.

Finalmente, en lo concerniente a la Hacienda, el Estado subvenciona cuantiosamente los servicios de educación, policía municipal, sanidad, etc., y se hace cargo del déficit de los transportes urbanos de superficie. Como en muchas otras grandes ciudades, las tarifas de los servicios de transporte tienen un marcado carácter político-social que impide que correspondan al coste real de la explotación. En dicho carácter se basa la motivación del hecho frecuente en capitales de Estado de que éste asuma el déficit del expresado servicio o una buena parte de él.

Otra circunstancia digna de mención es la de que, si bien las propiedades ocupadas por la Corona (es decir, los edificios y establecimientos del Estado) se hallan exentos del pago de los impuestos locales, ésta entrega al Condado, con carácter graciable, sumas equivalentes a las cuotas que—de no existir la exención—habrían de abonarse.

También París es, en todos los terrenos, la capital indiscutible de Francia. Como ha escrito RICE-SHARP, «no sólo es la capital política de Francia, sino que domina también la vida económica y cultural de la Nación». En la región parisina se recaudan la mitad de los impuestos del país y en ella está situada la tercera parte de la actividad económica de todo el país. En el orden cultural, su predominio es aún mayor.

Aunque con exageración evidente, tal concentración y hegemonía llevan a JEAN FRANÇOIS GRAVIER a titular su libro acerca de este tema: *París y el desierto francés*. La aglomeración parisiense ha rebasado los siete millones de habitantes, decuplicando la población de Marsella, que le sigue en importancia.

Desde el punto de vista político, París ha sido la indiscutida capital del país, llevando su influencia al extremo de imponerse violentamente frente al resto de Francia y a su Gobierno. La Revolución francesa y la *Commune* son los dos episodios más conocidos entre los varios que registra la Historia. Como escribe CHAP-

MAN, «sucesivas revoluciones han demostrado que quien manda en las calles de París manda en toda la Nación».

Consecuencia lógica de tantas singularidades es que París sea una excepción del Régimen local uniforme francés. Ya durante el Segundo Imperio, el Barón HAUSSMANN proclamó que «la capital pertenece al Gobierno». BARTHÉLEMY cita, entre las razones que exigen imperiosamente que París tenga un régimen especial, la del «peligro político que existirá si, junto a los poderes públicos, existieran poderes locales muy potentes». Y con muy raras excepciones no solamente acostumbra justificarse la existencia de un régimen excepcional de la capital, sino que la tendencia legislativa es más bien restrictiva de la competencia y la autonomía de los órganos locales parisinos. Cabe señalar, sin embargo, alguna voz discrepante, como la de GRIOTTERAY en su reciente libro *L'Etat contre Paris*.

No existe una ley que contenga el régimen especial de la ciudad de París y de la aglomeración parisina. Las normas que lo regulan se hallan en un gran número de disposiciones, algunas de las cuales datan de la misma Revolución. Aunque orgánicamente se distinguen la Ciudad de París y el Departamento del Sena, dado el enorme predominio de aquélla sobre los 80 Municipios que con ella integran el citado Departamento, prácticamente existe una integración de ambas Entidades locales. La que suele denominarse aglomeración parisina se extiende en tres Departamentos y comprende la ciudad de París y 200 Municipios de población variadísima.

En el aspecto territorial, París se subdivide en 20 Distritos (*arrondissements*) y cada uno de ellos en cuatro barrios (*quartiers*). En cuanto a su estructura orgánica, existe un Consejo Municipal de 90 miembros elegidos, pero carece de Alcalde. Las funciones ejecutivas pertenecen a dos Prefectos: el de Policía y, en cuanto al resto de las facultades, el del Sena. La competencia del Consejo Municipal es bastante reducida si se la compara con la de los demás Consejos municipales franceses y se halla contenida en una enumeración limitativa de fines que, con tendencia restrictiva, se hizo por el Decreto-ley de 21 de abril de 1939 y la Ordenanza de 13 de abril de 1945. Sobre él se ejerce una fuerte

tutela administrativa que requiere, en casi todos los casos, la aprobación de un órgano superior. Los dos Prefectos son nombrados por el Gobierno y lo mismo ocurre con los 20 Alcaldes de los respectivos Distritos.

En el orden financiero, la ciudad de París necesita de una aportación importantísima del Estado, lo cual es otro importante motivo de la intervención de la Administración central. Algunos servicios esenciales se han sustraído a la competencia municipal. Así ocurre con el de transportes urbanos, entregado con carácter de monopolio a un organismo autónomo (*Régie Autonome des Transports de Paris*) que no está bajo el control del Consejo Municipal, sino del Ministerio de Obras Públicas. El Estado sufraga el déficit de este monopolio hasta un máximo del 15 por 100.

Muchas otras capitales de Estados europeos tienen un régimen de gobierno local que difiere del común en el país. Así ocurre con Lisboa, Roma, Moscú, Copenhague, Estocolmo y algunas otras.

Lisboa está dividida en barrios y feligresías o parroquias. Carece de Consejo municipal y la Comisión (Cámara Municipal) que la gobierna tiene una constitución distinta de la que posee en los demás Municipios. Los que la rodean se hallan obligatoriamente federados con la capital, que predomina y marca eficazmente la dirección de la política y de los servicios locales. El Estado aporta el 50 por 100 del coste de las obras municipales de mayor importancia.

Como razón del régimen especial de la capital se ha proclamado el carácter de modelo o paradigma. El Plan general para la reconstrucción de la Ciudad de Moscú, aprobado en 1935, proclamaba como su fin «la creación de una ciudad que reflejara plenamente la grandeza y belleza de la época socialista». Y MUSSO-LINI, en 1925, había escrito acerca de Roma que una capital verdadera tenía que ser símbolo del Estado, mito de la Nación, orgullo de sus habitantes, corazón y cabeza del país, nacional y universal.

Incluso en países tan acusadamente democráticos, como los escandinavos, las capitales de sus Estados tienen regímenes especiales que muestran rasgos comunes a los de otras capitales, junto a algunos originales.

Copenhague tiene un Consejo Municipal elegido, al que corresponden las facultades legislativas en el orden local y las principales decisiones financieras, pero la administración corre a cargo de un Consejo Ejecutivo (*Magistrat*) formado por un Superburgomaestre, cinco Burgomaestres y cinco Tenientes de Alcalde (*Aldermen*), todos ellos retribuidos y nombrados por el Consejo Municipal para un período de ocho años, es decir, doble del mandato de los Consejeros, que es solamente de cuatro años. Cada uno de los Burgomaestres es Jefe, con facultades decisorias, de uno de los seis Departamentos en que se divide la Administración municipal, corriendo el de Hacienda a cargo del Superburgomaestre.

Estocolmo es juntamente un Municipio y un Condado, y se rige por una Ley especial de 1930. Su organización comprende un gran Consejo Municipal elegido, que consta de 100 miembros y que se reúne mensualmente, y de una Comisión, elegida por él entre sus componentes, que consta de 12 vocales. Existe un Lord Lugarteniente nombrado por el Gobierno, si bien el Consejo y la Comisión eligen sus respectivos presidentes.

Un rasgo de particular interés del régimen especial de Estocolmo es el de los Directores municipales (*Borgarråd*). Son ocho, correspondiendo a los Departamentos en que se divide la Administración de la ciudad (Hacienda, Personal, Escuelas, Hospitales, Servicios sociales, Vivienda, Vías públicas y urbanismo y, finalmente, Dominio público). Los nombra el Consejo Municipal en su primera sesión y para el mismo tiempo (cuatro años) que dura su mandato. Pueden o no ser miembros del Consejo, pero no pueden serlo de la Comisión. Su retribución es la más alta que existe en toda la Administración pública sueca, superando en una quinta parte la de los Ministros.

Los Directores municipales, además de ser los Jefes de los respectivos Departamentos, asisten obligatoriamente a las sesiones del Consejo y de la Comisión, y en esta última informan y proponen sobre los asuntos de su Departamento. Cada uno de ellos preside un Comité nombrado por el Consejo y al que pueden pertenecer personas que no sean miembros del mismo. Todos los Directores reunidos bajo la presidencia del de Hacienda forman una Comisión propia, que coordina sus actividades, discute los

asuntos comunes y elabora las propuestas que han de ser sometidas a la Comisión Municipal.

Nos hemos extendido en la mención de este rasgo característico de la Administración municipal de Estocolmo por tratarse de un precedente de una de las más controvertidas innovaciones de las leyes especiales de Barcelona y de Madrid. Los Directores municipales fueron creados después de la primera guerra mundial y, no obstante el tiempo transcurrido, siguen siendo objeto de polémica. Su designación se realiza con carácter partidista y en proporción a la representación de cada partido político en el Consejo Municipal de Estocolmo.

VII. CONCLUSIONES OBTENIDAS DEL ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS CIUDADES CAPITALES DE ESTADO

Un estudio comparado del régimen de las ciudades capitales de Estado (del que el apartado anterior es un esquemático resumen) persuade de la existencia universal de una fuerte tendencia a exceptuarlas del Régimen local general, regulando su gobierno y administración mediante normas especiales. Esta tendencia no se debe al volumen demográfico o económico de la urbe, sino a su condición de capital política y administrativa del Estado. En efecto, son muchas las metrópolis que no son capitales del Estado y se hallan sometidas al Régimen local común; mientras que ciudades de población reducida o mediana, pero en las que ha recaído la capitalidad, tienen un régimen especial.

En los países (que son la mayoría) cuya organización local comprende dos o tres categorías de entes territoriales (Municipio y Provincia o Condado; Municipio, Distrito y Provincia), es clara la tendencia a sustraer a la capital de toda dependencia e integración respecto de una entidad territorial superior. Este designio se logra por dos caminos: el de constituir un Distrito exento, con dependencia directa del Legislativo o del Ejecutivo nacional o el de acumular en los órganos administrativos de la capital las atribuciones normalmente repartidas entre los dos o los tres tipos de Entidades locales. Pertenecen al primero de los caminos indi-

cados los Distritos federales de las Naciones americanas y de Australia. La segunda solución ha sido frecuentemente empleada en Europa (Londres, París, capitales nórdicas y otras varias).

Dos constantes de las organizaciones especiales de las capitales suelen ser la inexistencia o competencia relativamente menor de los órganos colegiados designados por sufragio y la deliberada disminución del papel del órgano ejecutivo municipal.

En la misma línea se encuentra el grado de autonomía local, generalmente disminuído en las capitales de Estado como consecuencia del nombramiento gubernativo de todos o algunos de quienes las gobiernan y administran o del mayor control y tutela ejercidos por las autoridades superiores.

Finalmente, la calidad exigida en los servicios públicos de las capitales, las limitaciones a sus tarifas impuestas por motivos políticos, el enorme volumen de ciertas obras urbanas, las consecuencias de la exención de impuestos y tasas declarada a favor de la Administración directa o indirecta del Estado y otras singularidades producen habitualmente la necesidad de una asistencia financiera especial del Estado a las Haciendas de estas ciudades. Es, también, frecuente que algunos servicios de gran importancia, como los transportes, los puertos y el abastecimiento de agua sean tomados a su cargo por la Administración del Estado o confiados por ella a organismos creados *ad hoc* y más o menos sustraídos al control municipal.

Es de advertir, sin embargo, que de ningún modo ha de entenderse que las tendencias o características reseñadas coincidan necesariamente, ni que se integren en un modelo o patrón imitado con generalidad.

Y también conviene añadir que no se mencionan anteriormente otra serie de características que suelen darse en las ciudades capitales de Estado, pero no por esta calidad, sino por tratarse de grandes metrópolis que plantean problemas intrincados de administración urbana, pero que no son específicos de las capitales, sino comunes a todas las aglomeraciones urbanas de gran tamaño.

VIII. MADRID, CAPITAL CONSUETUDINARIA DE ESPAÑA

A lo largo de cuatro siglos España no ha tenido otra capital que Madrid. Este hecho, sin embargo, no fué consecuencia de una decisión proclamada, ni tampoco de un precepto dictado para el futuro y para siempre. En su comienzo fué un simple traslado del Rey, de la Corte y del Consejo, que era entonces lo más parecido al Gobierno. No solamente no se proclamó como definitivo, sino que no lo fué. El transcurso del tiempo lo consolidó y fortificó con la red de intereses y hábitos creados, pero no hasta el punto de que fuese aceptado como indiscutible y acertado. En otra ocasión he recogido las críticas reiteradas desde los mismos primeros años del siglo XVII y que directa o indirectamente se encuentran en las obras de ALONSO NÚÑEZ DE CASTRO, de ALVAREZ BAENA, de QUEVEDO, de GÓNGORA, de LOPE DE VEGA y de otros muchos escritores. La misma actitud y con análogos argumentos reaparece en todos los momentos críticos de nuestra Historia y en cuantas ocasiones se ve en peligro la unidad nacional: tendencias separatistas, guerras civiles, crisis de las instituciones fundamentales... Quizá por eso mismo, Madrid viene a identificarse con la idea de la Nación unificada.

Ahora bien, su capitalidad es, realmente, más política que nacional. Con tal carácter atraviesa las enormes dificultades de los primeros tiempos y supera una tras otra las grandes crisis de la Nación y del Estado: la guerra de Sucesión, la invasión francesa, la primera guerra carlista, la primera República, las Cantonales, la segunda guerra carlista, la crisis de 1898, la segunda República, los separatismos regionales y el Alzamiento Nacional. Pero, desde el comienzo, aparece clara la dualidad. Madrid es «*Villa y Corte*». Su población es pequeña y sin relieve. Ni en el orden comercial, ni en el industrial, ni en el agrícola ocupa un lugar destacado. Tampoco es la urbe más populosa. Su hegemonía cultural es más que dudosa. Eclesiásticamente no es sede episcopal hasta la segunda mitad del siglo XIX. Si el volumen físico de la Villa es pequeño ocurre lo mismo con su influjo en la vida política del país.

Los Alcaldes y Regidores de Madrid no desempeñaron un papel

destacado, sino que permanecen oscurecidos y subalternos respecto de la Corte. Y cosa análoga ocurre con el pueblo madrileño, es decir, con los vecinos que no formaban parte de la Corte en una u otra categoría, desde la de los Grandes y los Ministros del Rey hasta los criados, corchetes y alguaciles. Políticamente, ese pueblo rara vez y con poca eficacia se opuso al Gobierno, y cuando lo hizo no estuvo encabezado por su Concejo y autoridades locales. Los sucesos heroicos del 2 de mayo deben su relieve histórico a la circunstancia de haberse producido en la Corte.

El Madrid anterior a 1936 fué creado en función de su capitalidad política. Si de él hubiéramos podido separar el Palacio Real y sus dependencias; los parques, jardines y colecciones regias; el Teatro Real; los palacios y viviendas de autoridades y funcionarios; las fuerzas militares y de policía estacionadas por razón de la capitalidad; el conjunto de las representaciones diplomáticas; los Consejos y Tribunales superiores; las instituciones nacionales benéficas y culturales; los órganos centrales de la Administración y de los servicios, hubiera seguido quedando una población inferior a muchas otras españolas.

Su capitalidad nacional no existía o era controvertida, pero su capitalidad política se había consolidado y era un hecho multi-secular e indiscutible.

IX. MADRID, CAPITAL DEL REINO

El Ayuntamiento de Madrid aspiraba a que el hecho se convirtiese en norma y la costumbre en precepto escrito. Y a que, en consecuencia, se le dotase de un régimen especial.

Hasta que se promulgó el Estatuto municipal de 1924 tales aspiraciones tropezaban con el absoluto uniformismo del Régimen local español. Las únicas diferencias, que tampoco eran exclusivas de Madrid, se reducían al número de Concejales, fijado en función de la cifra de población; la designación del Alcalde por el Ministro de la Gobernación; y sus menores o nulas atribuciones como delegado del Gobierno, que correspondían al Gobernador civil o al Director general de Seguridad.

El Estatuto municipal admitió la variedad orgánica, funcional

y económica de los Municipios que se acogieran al régimen de carta. De la Casa de la Villa salieron proyectos para una Carta de Madrid, que no llegaron a formalizarse.

El año 1931, durante la discusión del proyecto de Constitución republicana, se presentaron varias enmiendas que dieron lugar a un breve debate y al texto definitivo del artículo 5.º de la Constitución de 9 de diciembre de dicho año que decía así: «La capitalidad de la República se fija en Madrid». De acuerdo con esa declaración, la Ley municipal de 1934, en su artículo 4.º, confería al Municipio de la capital categoría propia y preveía que su régimen y gobierno pudiera ser objeto de una ley especial.

Es indudable que a los citados precedentes de la reciente Ley especial del Municipio de Madrid debe añadirse el ambiente creado entre los universitarios y municipalistas por la divulgación de las tendencias que se habían manifestado respecto del régimen de las ciudades capitales de Estado, particularmente en la conocida obra del profesor POSADA sobre el régimen municipal de la ciudad moderna. En sus comentarios a la Constitución republicana, el profesor PÉREZ SERRANO sugería la conveniencia de que, llegado el caso de que Castilla se organizase como región autónoma, se pensara «en una capital federal (estilo Washington) que no pertenezca a ninguno de los núcleos políticos regionales».

Terminada la guerra de liberación, reinstaurados en Madrid el Gobierno nacional, los Departamentos ministeriales, los altos Consejos y Tribunales, el hecho tradicional de la capitalidad política continuó existiendo con mayor fuerza. Sin duda por ello no existe precepto alguno en las Leyes fundamentales que haga referencia a la capital del Estado ni a la sede de los órganos del mismo: Jefe del Estado, Cortes, Gobierno y Ministerios, Consejo de Estado, Tribunal Supremo, etc. Tan sólo en el artículo 7.º del Reglamento del Consejo del Reino (Decreto de 30 de diciembre de 1948) y en el 12 del de las Cortes Españolas (Ley de 26 de diciembre de 1957) se hace referencia al «Palacio de las Cortes», lo que puede interpretarse genéricamente. Si se negara valor (lo que no suele hacerse) a la costumbre en el Derecho público, la consecuencia sería la licitud de la actuación de tales Corporaciones y órganos de gobierno en cualquier lugar y la posibilidad de esta-

blecer o cambiar su sede por una simple decisión administrativa.

Llegado el momento de cumplir la Ley de 7 de noviembre de 1957 usando de la autorización que otorgaba al Gobierno para dictar, con carácter de ley, una disposición que contuviera un régimen especial para el Municipio de Madrid, reapareció con mayor fuerza la aspiración de que este régimen se basara en la capitalidad y la declarase de modo expreso. «Reconocido el hecho multiseccular de que desde hace más de cuatrocientos años Madrid es la capital de España, parece obligado convertir aquel hecho en norma y deducir de él, mediante el adecuado reflejo en el artículo de la Ley especial las consecuencias de orden institucional y político-administrativo que ello reporta...» Así decía la motivación del anteproyecto redactado por el Ayuntamiento de Madrid.

Recogiendo la aspiración, el texto del proyecto, en su artículo 1.º, era del tenor siguiente: «El régimen municipal de Madrid, capital del Reino, se acomodará a los preceptos de la presente Ley».

Insistió la Corporación municipal madrileña en su criterio, pero concretando su propuesta en la frase «Madrid, capital de España», por estimar conveniente «dar al término todo el alcance y amplitud debidos y, por consiguiente, no adscribirlo a un sistema o régimen político, sino a lo más sustantivo y permanente que se encierra en el concepto del Estado». Por su parte, el Consejo de Estado consideró que el problema planteado tenía una dimensión estrictamente política, la resolución de la cual era propia del Consejo de Ministros. En definitiva, éste mantuvo el texto del proyecto («... Madrid, capital del Reino...»). Es de notar, sin embargo, que en la exposición de motivos de la Ley menciona, entre los aspectos que han conducido al texto que se promulga el de que Madrid es «la capital del Estado y sede del Gobierno nacional».

¿Cuál es el carácter y cuáles las consecuencias del citado texto? No parecen ir más allá del reconocimiento legal de un hecho consuetudinario. En el orden político general no parece dudoso que el inciso transcrito carece de efectividad jurídica y no coarta ni limita más de lo que anteriormente lo estaba la residencia y localización de la actividad de los órganos de los Poderes del

Estado. No ocurre, sin embargo, lo mismo en cuanto a las consecuencias para el régimen municipal de Madrid.

Evidentemente, la declaración de la Ley hay que relacionarla con el artículo 1.º de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, que dice: «España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino».

X. CONSECUENCIAS DE LA CAPITALIDAD POLITICA EN EL REGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE MADRID

Las únicas consecuencias que expresamente reconoce la Ley de 11 de julio de 1963 «por razón de capitalidad» son las contenidas en el artículo segundo de la misma con el nombre de *prerrogativas* que tienen un carácter honorífico o de jerarquía.

El Municipio de Madrid «tendrá preeminencia honorífica respecto de los demás Municipios» y «como distintivo de la capitalidad, su escudo llevará en la mantedura, sobre el campo de oro, la corona del Escudo nacional».

Mayor importancia práctica tiene la prerrogativa tercera, consistente en que «los actos emanados del Alcalde, Comisión municipal de gobierno y Ayuntamiento pleno sólo podrán ser recurridos en alzada e intervenidos y fiscalizados por órganos centrales de la Administración general del Estado, entendiéndose que las diversas facultades otorgadas como norma general en tal sentido a los Gobernadores civiles, Delegados de Hacienda y otros órganos provinciales por la Ley de Régimen local serán ejercidos en cuanto al Municipio de Madrid por el órgano central competente del Ministerio del ramo que corresponda».

Estas prerrogativas no se hallaban en el proyecto de Ley y fueron literalmente reproducidas del anteproyecto redactado por el Ayuntamiento de Madrid. En cambio, no fué aceptada la subvención de capitalidad que había incluido como una de tales prerrogativas la expresada Corporación.

La subvención de capitalidad es una vieja aspiración que fué propuesta en los siguientes términos: «Percibirá (el Municipio de Madrid) una subvención anual, a cargo del Erario público, que se

destinará íntegramente a obras de urbanización, saneamiento y embellecimiento de la metrópoli». Más adelante, el anteproyecto de ley elevado por el Ayuntamiento desarrollaba este precepto en el capítulo segundo del título tercero. Como finalidad de la subvención se señalaba la de «compensar las cargas y gastos que reporta para Madrid ser capital de la Nación» y se preceptuaba que su importe sería equivalente al 5 por 1.000 del Presupuesto general del Estado (estado letra A) y que debería nutrir necesariamente el presupuesto municipal de Urbanismo.

No puede estimarse consecuencia de la capitalidad el que el Alcalde de Madrid sea nombrado por el Jefe del Estado, puesto que lo mismo se había dispuesto respecto del de Barcelona por la Ley especial de 23 de mayo de 1960.

XI. MADRID, CAPITAL ADMINISTRATIVA

La capitalidad política ha sido, pues, proclamada por la Ley especial, que ha otorgado a Madrid ciertas prerrogativas que acabamos de enumerar. En cambio, la capitalidad administrativa, tal vez más importante en sus consecuencias prácticas sobre los servicios y la Hacienda municipales, sigue siendo meramente fáctica. El sistema fuertemente centralista de la Administración española ha sido el factor principal del desarrollo de Madrid hasta bien entrado el presente siglo y continúa siéndolo. Nada, sin embargo, impediría que se pusiera en práctica una política de franca descentralización y desconcentración, incluso ubicando en otras ciudades algunos de los Departamentos ministeriales, de los órganos centrales de los grandes servicios públicos, etc.

La realidad, sin embargo, es que la capitalidad administrativa acusa un marcado aumento de volumen, tanto en el aspecto personal como en el material. Basta con ver las estadísticas y plantillas de personal civil y militar, la Guía de la Administración civil del Estado y un plano de Madrid en el que se hayan señalado los edificios y espacios que son propiedad o están afectados a los diferentes servicios y actividades del Estado, para darse cuenta del alcance municipal del hecho mencionado.

Las repercusiones sobre el Municipio de Madrid son contra-

dictorias. Por una parte, da mayor vida a la ciudad, es una ventaja para sus habitantes y aporta medios e inversiones cuantiosas dentro del término municipal. Mas, por otra, es ocasión de interferencias y menoscabos de la competencia municipal, exige el establecimiento de costosos servicios de escaso o nulo rendimiento y origina una fuerte merma del producto de las exacciones locales, dado que las instituciones y dependencias de la Administración del Estado, sus vehículos y muchos de los que forman parte de su personal disfrutaban de exenciones de toda clase de contribuciones, arbitrios y tasas municipales. Esta última circunstancia es uno de los más sólidos argumentos utilizados en pro de la subvención de capitalidad a que antes nos hemos referido. En el Derecho comparado abundan ejemplos como el de Inglaterra, y otros que antes señalamos.

XII. MADRID, CIUDAD HEGEMONICA

El hecho tradicional de la Corte en Madrid ha perdurado y sus consecuencias sufrieron en los últimos años un indudable desarrollo, pero muchísimo menor que el que está teniendo la Villa de Madrid en ese mismo período. Ha aumentado el número y el volumen de los Ministerios y de las instituciones y servicios que de ellos dependen y ha mejorado notablemente su instalación. Son hoy 16 los Ministerios, que comprenden, solamente en cuanto a los de carácter civil, 170 Subsecretarías y Direcciones generales y un buen número de organismos autónomos, algunos de los cuales de gran desarrollo y medios. Ocupan entre todos más de doscientos edificios, a los que han de sumarse los establecimientos militares, las instituciones eclesiásticas, los centros nacionales sanitarios, culturales y benéficos. El número de misiones diplomáticas es mayor que nunca. Y, sin embargo, ya no es exacto que en la dualidad varias veces apuntada antes prevalezca el Madrid oficial sobre la población urbana. La *Villa* de Madrid se ha convertido en un plazo brevísimo, en una gran metrópoli con un ímpetu arrollador de crecimiento.

En otros capítulos de este volumen, y con máxima autoridad, se estudia y analiza el desarrollo a que aludimos en sus dife-

rentes aspectos. Baste recordar aquí que antes de 1936 Madrid no era la ciudad más grande de España y que hoy lo es con enorme diferencia; que carecía prácticamente de industria y actualmente figura, según como se compare, en el segundo o tercer lugar; que su índice de crecimiento no puede parangonarse en Europa más que con el de Moscú; que la densidad de su población, no obstante la ampliación considerable de su término municipal, es de 33.278 habitantes por kilómetro cuadrado; que su crecimiento biológico supera el de cualquier otra ciudad del continente, estando ya próxima a un aumento anual de cien mil habitantes por el incontrastable imán que acredita ser respecto de la inmigración. Su hegemonía no es ya una aspiración ni una política, sino una fuerza biológica. Un signo trascendental es que la moderna sede episcopal se haya elevado a arzobispal y que abiertamente se propugne la conveniencia de que pueda convertirse en Primada. El aumento del prestigio y de las instituciones culturales, el mayor papel internacional, las cifras del turismo y tantos otros datos coinciden en indicar la apuntada tendencia de Madrid a convertirse en una gran metrópoli hegemónica.

El temor a la exageración del crecimiento de Madrid y al carácter verdaderamente difícil de los problemas que origina han determinado una reacción tímida que aspira a frenar tal crecimiento. Así, en la Ley del Area Metropolitana de Madrid de 2 de diciembre de 1963, que no puede menos de asociarse a la Ley especial de su Municipio, se menciona entre los motivos que la determinan el de «atenuar en lo posible el índice de crecimiento que la capital ha venido hasta ahora manteniendo», si bien advierta a renglón seguido que la cuestión no se plantea en términos de acciones inmediatas y de choque, sino, sobre todo, como exigencia de ordenación y racionalización del conjunto. Su articulado comprende la que llama «Política de Descongestión de Madrid». Mas es indudable que la ordenación del crecimiento parte como supuesto de la certidumbre de este mismo crecimiento.

El estudio de los resultados que, en diversos países, ha producido la política encaminada a evitar el crecimiento de las grandes ciudades y particularmente de las capitales de Estado no autoriza el optimismo. En el aspecto que ahora nos ocupa, ni si-

quiera la radical medida de crear otra ciudad a la que se trasladen los órganos nacionales del Gobierno y de la Administración ha determinado la disminución, ni siquiera el estacionamiento demográfico y económico de la capital tradicional: Sidney, Estambul y Río de Janeiro son ejemplos recientes.

Ello explica que la Ley especial del Municipio de Madrid haya tenido mucho más en cuenta el aspecto y los problemas de gran ciudad que los relativos a su carácter de capital del Estado español.

Y aun completada por la que creó el Area Metropolitana, puede afirmarse, como lo hace PÉREZ OLEA en un reciente estudio, que Madrid, como capital de España y como metrópoli, no ha llegado a tener una regulación político-administrativa adecuada.