

LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA: NOTAS SOBRE SUS ESPECIALIDADES¹

ANTONIO FABEIRO MOSQUERA

Sumario: 1. ANTECEDENTES.-2. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN ESPECIAL.-3. LA COMPETENCIA PARA LA APROBACIÓN DE LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA.-4. ESTRUCTURA DE LA LEY.-5. SIMBOLOGÍA INSTITUCIONAL.-6. LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL.-7. LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL.-8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.-9. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y LA GESTIÓN CONSORCIADA.-10. EL TRAMO ESTATAL DE LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA.-12. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL TEXTO.

1. ANTECEDENTES

La existencia de un régimen especial para el Municipio de Barcelona tiene su origen en la Carta Municipal de Barcelona, aprobada durante el régimen de Franco por el Decreto 1.166/1960. En su virtud se atribuyeron ciertas singularidades a este Municipio en materia de organización, administración y hacienda municipal. En 1974 aquel régimen especial fue completado por el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, y el Decreto 3276, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona posteriormente suprimida por la Ley autonómica 7/1987, del Parlamento catalán.

¹ Por Antonio Fabeiro Mosquera, Profesor Asociado Doctor del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNED.

No existe mención constitucional alguna en el Texto de 1978 que permita deducir un régimen especial para las grandes ciudades a modo de garantía. Tampoco el Estatuto catalán de 1979 quiso un régimen especial para Barcelona pues simplemente lo ignora o no lo prevé².

Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su Disposición Adicional Sexta declaró vigente aquel régimen especial salvo en lo que resulte incompatible con la misma³. Y dentro del llamado «Pacto Local» la Ley 11/1999 añade a la mencionada Adicional Sexta un tercer párrafo por el que se autoriza por ley autonómica a la actualización de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona⁴. Asimismo la Ley 39/1988, de Hacien-

² Por el contrario, sí lo hace el Estatuto de Madrid en su artículo 6 cuando dice «*La Villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por ley votada en Corte. Dicha ley determinará las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de sus competencias*».

³ Sexta. 2. El régimen especial del Municipio de Barcelona, contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1.166/1960, de 23 de mayo, el Decreto-ley 5/1974, de 1974, de 24 de agosto y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes continuarán vigentes salvo en lo que se opongan, contradigan o resulte incompatible con lo establecido en la presente ley.

⁴ Sexta. 3. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, mediante ley de las Comunidades Autónomas respectivas, se podrá actualizar dichos regímenes especiales, a cuyo efecto, respetando el principio de autonomía local y a instancia de los correspondientes Ayuntamientos, podrán establecerse las siguientes especialidades al régimen general de organización municipal previsto en la presente Ley.

- 1.^a Se podrá modificar la denominación de los órganos necesarios contemplados en el artículo 20.1 de esta Ley.
- 2.^a El Pleno u órgano equivalente podrá funcionar también mediante comisiones. Corresponde en este caso a las Comisiones, además de las funciones previstas en el artículo 20.1c) de esta Ley para los órganos complementarios que tengan como función el estudio, informen o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, aquellas que les atribuya o delegue dicho Pleno, salvo las contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 47 y las atribuciones contenidas en el apartado 3 del artículo 22 de esta Ley.
- 3.^a Se podrán atribuir a la Comisión de Gobierno prevista en el artículo 23 de esta Ley, como propias, competencias en las siguientes materias:
 - a) Aquellas que la presente ley no reserve en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos.
 - b) Las que esta Ley atribuye al Alcalde en relación con el urbanismo, contratación, personal y adquisición y enajenación de bienes.
 - c) La aprobación de proyectos de reglamentos y ordenanzas y el proyecto de Presupuesto.
- 4.^a Se podrán atribuir al Alcalde como propias aquellas competencias que la presente Ley no reserva en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos.

das Locales, en su artículo 142 y Disposición Transitoria Décima reconocen su carácter supletorio una vez que por ley se apruebe un régimen financiero especial para Barcelona y Madrid⁵.

Al amparo de los títulos estatutarios en materia de régimen local⁶, se dictó la Ley autonómica 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que prevé que «el Municipio de Barcelona gozará de un régimen jurídico especial establecido por ley»⁷, y mientras el Parlamento autonómico no legisle sobre la materia seguirá vigente el régimen especial de 1960, en lo que no se oponga a la Ley de Bases y a esta ley⁸. En su apartado segundo, el artículo 75, estipula que la futura modificación del régimen especial por iniciativa del Gobierno de la Generalidad, exigirá la constitución de una Comisión mixta integrada por representantes de la Generalidad y el Ayuntamiento de Barcelona.

El Parlamento de Cataluña, previo acuerdo del Ayuntamiento de Barcelona, aprobó la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, norma autonómica que otorga a esta ciudad un régimen especial en lo que atañe a organización del Gobierno Municipal, los distritos, potestad normativa municipal, participación y derechos de los vecinos, organización municipal ejecutiva, competencias municipales (urbanismo, vivienda, iniciativa pública en materia económica, gestión de los servicios e infraestructuras estratégicas para el municipio, transportes urbanos de viajeros, movilidad, telecomunicaciones, medioambiente, sanidad, salud pública y consumo, servicios sociales, juventud, mujer, cultura, deportes, educación, seguridad ciudadana, protección civil), además se regula el procedimiento arbitral en materia de consumo.

⁵ El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales dispone que: «El municipio de Barcelona tendrá un régimen financiero especial, del cual será supletorio lo dispuesto en esta ley».

⁶ El artículo 9 EAC de 1979 dice: «La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 8º. Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos».

⁷ Artículo 75.

⁸ La Disposición transitoria primera de la LMRLC establece que :»Sin perjuicio de lo que dispone el artículo 75, el régimen especial del Municipio de Barcelona que establece el Decreto 1.066/1960, de 23 de marzo, continúa estando vigente mientras el Parlamento de Cataluña no legisle sobre la materia, excepción hecha de aquello que se oponga, contradiga o resulte incompatible con la Ley de Bases de Régimen Local y con esta ley».

2. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN ESPECIAL

Previsto en la Disposición transitoria primera de la Ley Municipal de Régimen Local de Cataluña de 1987, este procedimiento incluye una fase municipal, administrativa o pre-legislativa en la cual se encomienda a una Comisión mixta Ayuntamiento-Generalidad la misión de elaborar los «estudios y las propuestas» correspondientes que permitan consensuar y aprobar, por todos los grupos políticos municipales, un texto de reforma del régimen especial de Barcelona. Aprobado por la Comisión por unanimidad, fue sometido al Pleno del Ayuntamiento para su aprobación y posteriormente remitido a la instancia gubernativa autonómica para su asunción como proyecto de ley que, cumplidos los trámites preceptivos, el Parlamento también aprobará por unanimidad el 22 de diciembre de 1998. El mismo procedimiento deberá de seguirse para su revisión. Sin duda, la cuestión relativa a la articulación de las competencias municipales con las estatutarias está en el fondo de este singular *iter* procedimental⁹.

3. LA COMPETENCIA PARA LA APROBACIÓN DE LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, es la primera norma post-constitucional que, en su Disposición adicional sexta, garantiza y reconoce un el régimen especial municipal para Barcelona¹⁰. El Estatuto catalán de 1979 mantiene un silencio sepulcral sobre la cuestión que sólo será roto por la Ley Municipal de Régimen Local de Cataluña en 1987 cuando declara que: «el Municipio de Barcelona gozará de un régimen jurídico especial establecido por ley» (artículo 75)¹¹.

⁹ Con anterioridad fracasaron los proyectos de Carta de 1991, 1994 y 1997.

¹⁰ Así ocurre al declarar que continuarán vigentes las disposiciones citadas de 1960 y 1974. «Por lo pronto de la lectura de la Disposición Adicional sexta de la LBRL se deriva que un régimen jurídico especial de Barcelona no solo es posible, sino que ya existe. En efecto... lo que hace dicha disposición es convalidar, en el sentido de declarar vigente, parte del régimen jurídico especial que ya venía disfrutando la ciudad» (GALÁN GALÁN, *La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del Municipio de Barcelona*, nt. 72, Madrid, 2001, pág. 64).

¹¹ Esta falta de previsión estatutaria, a diferencia de Madrid, impide compartir el criterio sostenido por la Comisión Jurídica Asesora en el punto segundo de su Dictamen de legalidad cuando dice: «Estas formulaciones legales, en el marco de los antecedentes señalados, permiten concluir que el municipio de Barcelona tiene garantizado por el ordenamiento no la simple posibilidad, sino el derecho a gozar de un

El artículo 9 del Estatuto de 1979 reconoce que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 8ª. «Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución...». Y el artículo 149.1.18 citado reserva a la competencia exclusiva del Estado el establecimiento de las bases del «régimen jurídico de las Administraciones públicas», es decir, del régimen local¹², en consecuencia Estado y la Generalidad comparten la competencia en materia régimen local correspondiéndole al primero dictar las bases y al segundo la legislación de desarrollo. Esta última, con el límite infranqueable de tener que respetar la legislación básica establecida por el Estado que a su vez no debe agotar la regulación de la materia. A este juego responde la aprobación de la Ley Municipal de Régimen Local de Cataluña que reitera el mandato de la Ley 7/1985 y encomienda a la ley autonómica la regulación de un régimen jurídico especial para el Municipio de Barcelona Así se desprende de su Disposición Transitoria primera que declara en vigor el régimen establecido por el Decreto 1.166/1960 «mientras el Parlamento catalán no legisle sobre esta materia».

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases del Régimen Local no preveía un régimen básico especial para los municipios de gran población¹³. Sin esperar a la oportuna cobertura estatal, el Parlamento catalán aprobó la Ley 22/1998 de la Carta Municipal de Barcelona, conviniendo en la Disposición Transitoria primera, consciente del conflicto jurídico que se avecinaba por exceso competencial, la demora en su entrada en vigor en lo tocante a organización y funcionamiento hasta la aprobación de la nueva Ley de Bases de Régimen

régimen especial establecido por el legislador». Debe admitirse al menos en el plano conceptual, que la Ley 7/1985 también pudo haber derogado aquel régimen especial. Entonces y además «la decisión de dictar o no esa futura ley especial de Barcelona depende de la voluntad del legislador (catalán, en este caso) de manera que no puede anularse o condicionarse por otra ley (la LBRL, por tanto la ley estatal)» (GALÁN GALÁN, *Op. cit.*, nt 24, pág. 28). El hecho de que la Ley 7/1985 reiterara la vigencia del régimen especial de 1960 rompió aquella posibilidad para el Parlamento catalán de dictar o no un régimen especial, tuvo que comprometerse a hacerlo, lo que aconteció en 1987 con la LMRLC. En consecuencia, la Ley 7/1985 ha devenido en la garantía para el Ayuntamiento de Barcelona de su régimen especial.

¹² STC 214, FJ 1º.

¹³ El artículo 30 de la Ley de Bases del Régimen Local prevé que las leyes autonómicas podrán establecer, «en el marco de la presente ley, regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico artístico o el predomnio en su término de las actividades turísticas, industriales, o mineras u otras semejantes». Pero no parece aplicable al caso que nos ocupa.

Local, puesto que el régimen y organización de los municipios es materia básica, en consecuencia su establecimiento corresponde a una ley estatal de las bases o básica¹⁴. Será pues la Ley 11/1999, de modificación de la 7/1985, la que proporcione la cobertura necesaria a la ley autonómica al sumar un nuevo apartado, el tercero, a la Disposición adicional sexta:

- «1. El régimen especial del Municipio de Madrid, contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1.674/1963...
2. El régimen especial del Municipio de Barcelona, contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, el Decreto-ley 5/1974, de 1974, de 24 de agosto y el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad Metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes continuarán vigentes salvo en lo que se opongan, contradigan o resulte incompatible con lo establecido en la presente ley.
3. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, *mediante ley de las Comunidades Autónomas respectivas, se podrá actualizar dichos regímenes especiales*, a cuyo efecto, respetando el principio de autonomía local y a instancia de los correspondientes Ayuntamientos, podrán establecerse las siguientes especialidades al régimen general de organización municipal previsto en la presente Ley.
 - 1.^a Se podrá modificar la denominación de los órganos necesarios contemplados en el artículo 20.1 de esta Ley.
 - 2.^a El Pleno u órgano equivalente podrá funcionar también mediante comisiones. Corresponde en este caso a las Comisiones, además de las funciones previstas en el artículo 20.1c) de esta Ley para los órganos complementarios que tengan como función el estudio, informen o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, aquellas que les atribuya o delegue dicho Pleno, salvo las contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 47 y las atribuciones contenidas en el apartado 3 del artículo 22 de esta Ley.

¹⁴ La Disposición Transitoria primera dice: «Las disposiciones de la presente Carta que suponen una especial adaptación para el Ayuntamiento de Barcelona del régimen general de organización y funcionamiento municipal entrarán en vigor y serán aplicables, cuando proceda, de acuerdo con lo que determine la Ley de Bases de Régimen Local». No es necesario esperar a su dictado (Ley 57/ 2003).

- 3.^a Se podrán atribuir a la Comisión de Gobierno prevista en el artículo 23 de esta Ley, como propias, competencias en las siguientes materias:
- d Aquellas que la presente ley no reserve en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos.
 - e Las que esta Ley atribuye al Alcalde en relación con el urbanismo, contratación, personal y adquisición y enajenación de bienes.
 - f La aprobación de proyectos de reglamentos y ordenanzas y el proyecto de Presupuesto.
- 4.^a Se podrán atribuir al Alcalde como propias aquellas competencias que la presente Ley no reserva en exclusiva al Pleno, por ser delegables o por no requerir una mayoría específica para la adopción de acuerdos».

En el apartado 3 de la norma impone como límites a la potestad actualizadora de la Comunidad Autónoma: que deberá hacerse por ley autonómica, respetará la autonomía local y la petición o instancia de los correspondientes Ayuntamientos.

En consecuencia la Ley 22/1998 de la Carta municipal de Barcelona es, conforme a la Ley 11/1999, la norma de «actualización» del viejo régimen municipal especial de 1960 conforme al marco de las especialidades que la misma determina.

4. ESTRUCTURA DE LA LEY

La Ley se estructura en siete títulos, precedidos de un Título preliminar, en los que se regulan como ya dijimos: la organización del Gobierno Municipal, los distritos, potestad normativa municipal, participación y derechos de los vecinos, organización municipal ejecutiva, competencias municipales (urbanismo, vivienda, iniciativa pública en materia económica, gestión de los servicios e infraestructuras estratégicas para el municipio, transportes urbanos de viajeros, movilidad, telecomunicaciones, medioambiente, sanidad, salud pública y consumo, servicios sociales, juventud, mujer, cultura, deportes, educación, seguridad ciudadana, protección civil), además se regula el procedimiento arbitral en materia de consumo

5. SIMBOLOGÍA INSTITUCIONAL

Según reza en su Título preliminar Barcelona es la capital de Cataluña; ostenta los títulos otorgados en atención a su tradición e historia y en concreto el de Ciudad Condal; tiene sello oficial y bandera oficial, el símbolo de la ciudad¹⁵.

El catalán, lengua propia de Cataluña, lo es también del Ayuntamiento de Barcelona. Éste debe garantizar el uso del castellano, normalizar el uso del catalán en el ámbito de sus competencias y fomentar su uso en las relaciones internacionales, para promover y reforzar el multilingüismo y la multiculturalidad en el marco mundial.

6. LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Corresponde a los siguientes órganos:

El Consejo Municipal, el equivalente al Pleno del Ayuntamiento, está formado por los Concejales y presidido por el Alcalde o Alcaldesa. Funciona en Pleno y en Comisiones.

La Comisión de Gobierno, similar a la actual Junta de Gobierno Local, compuesta por el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y los Concejales nombrados por el Alcalde. Ejerce competencias propias o delegadas por el Alcalde.

El Alcalde o Alcaldesa, se potencia este órgano unipersonal y se posibilita que aquellas competencias delegables puedan serlo o desconcentradas en la Comisión de Gobierno, los Concejales o cargos directivos de la Administración ejecutiva.

El juego de relaciones interorgánicas que diseña la ley responde a un sistema parlamentario municipal similar al constitucionalizado en los Títulos IV y V para el gobierno de la Nación¹⁶. Esto comportó, en su momento, una importante innovación en el régimen local derivada del artículo 11.1 y), donde se prevé poder someter al Alcalde a *moción de censura* o posibilitar que éste plantee la *cuestión de confianza* al Consejo, sustanciándose conforme lo regulado por la legislación electoral general. Se adelanta así al impulso que la Federación Española de Municipios y Provincias pretende dar al régimen local

¹⁵ Artículos 1, 3 y 4.

¹⁶ Vid., PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo II*, Madrid, 2005, págs. 201 y sigs.

con la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, entonces en trámite, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, artículos 197, 197 bis y 198. Asimismo la Carta anticipa el refuerzo en las funciones ejecutivas del Alcalde y de la Comisión de Gobierno que, progresivamente, materializarán las Leyes 11/1999 y 57/2003.

La totalidad del término municipal deberá estar dividido en distritos¹⁷, salvo que el Consejo Municipal acuerde excluir zonas para ser gestionadas por órganos centrales. Los distritos se conciben como instrumentos para el desarrollo de políticas de proximidad, tanto desde la perspectiva de la desconcentración de funciones como de la participación ciudadana. La Carta determina su organización, el Concejal Presidente del Consejo de Distrito, como órgano monocrático, nombrado y separado por el Alcalde a propuesta del Consejo de Distrito, y un órgano colegiado: el Consejo de Distrito. El mismo artículo dispone que el Presupuesto municipal deberá garantizar que, cada año, el quince por ciento como mínimo, de sus recursos ordinarios sea gestionado por los distritos. Contra los actos de los órganos del distrito cuando sean definitivos o de trámite cualificados cabe recurso ante el Alcalde.

7. LA POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL

La aprobación de la Carta supuso un incremento en los tipos normativos en relación con los anteriormente existentes, así las normas dictadas por el Ayuntamiento de Barcelona adoptan las siguientes formas¹⁸:

¹⁷ *Vid.*, artículo 21.

¹⁸ En relación con la potestad reglamentaria de las Corporaciones Locales la polémica doctrinal se centra entre quienes entienden que su ejercicio comporta siempre una previa habilitación legal (TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, GARCÍA DE ENTERRÍA...) y quienes entienden que del principio de autonomía y del de representación democrática de los entes locales cualifica a las normas locales de modo tal que «aunque no sean formalmente leyes, pueden considerarse tales a efectos materiales, en cuanto pueden legítimamente intervenir, sin habilitación específica de una ley previa, en relación con asuntos reservados a las leyes» (MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general, I*, Madrid, 2004, pág. 438). Según la segunda tesis sería tan adecuada al ordenamiento la norma aprobada según lo ordenado por la ley como aquella dictada en el ámbito de lo no prohibido por la ley, interpretación que encontraría soporte en el artículo 55 del RDLeg 781/1986 Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local cuando dice:» En la esfera de su competencia, la Entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos. *En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes*».

El Consejo Municipal puede dictar normas de carácter general con la denominación de Reglamentos (dictados en el ejercicio de la potestad de autoorganización, entre otros pero principales el Reglamento Orgánico del Municipio y los Reglamentos Internos de los Distritos) Ordenanzas, con finalidad de ordenación social. En esta categoría se incluyen las normas contenidas en los planes de urbanismo y las de ordenación tributaria.

La Comisión de Gobierno¹⁹: puede dictar Decretos disposiciones de carácter general para la ordenación y funcionamiento de la Administración, las obras y servicios municipales, en el ejercicio de la potestad de autoorganización municipal y en el marco del Reglamento orgánico municipal y, si procede, de los reglamentos internos de los Distritos, así como para la ordenación social en desarrollo de las ordenanzas.

Decretos, Instrucciones y Bandos²⁰: puede dictar el Alcalde en el ámbito de sus competencias. Los primeros son disposiciones de carácter general tanto de naturaleza organizativa como de ordenación social. Cuando tengan este último carácter se dictarán en ejecución de los reglamentos y ordenanzas aprobados por el Consejo Municipal. La ley dice que, cuando proceda, tendrán forma de instrucciones del Alcalde o Alcaldesa. Los Bandos los caracteriza como disposiciones de carácter general dictadas para situaciones excepcionales o de necesidad urgente, así como en ocasión de circunstancias o acontecimientos de especial significación o relevancia, de las que debe dar cuenta al Plenario del Consejo Municipal en la primera sesión que celebre²¹. Sobre la naturaleza jurídica de norma reglamentaria de estos bandos no cabe duda a la luz del citado artículo 26.2 e) de la Carta²².

¹⁹ Conforme al artículo 127 de la Ley 7/1985 reguladora de las atribuciones de la Junta de Gobierno Local, ésta carece de facultades normativas.

²⁰ Los dos primeros tipos han sido introducidos por la Ley 57/2003 de reforma de la Ley 7/1985, artículo 124 .4.g).

²¹ El precepto evoca el artículo 86 CE relativo a los Decretos-Leyes.

²² En relación con los bandos a los que hacen referencia los artículos 21.1.e) y 84.1 de la Ley 7/1985 y artículo 41.13 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales no es pacífica la doctrina a cerca de su naturaleza jurídica. Mientras que unos consideran que son expresión de una verdadera potestad reglamentaria otros la niegan, pues no innovan el ordenamiento jurídico. Los segundos se apoyan en que aquellos recuerdan o interpretan ciertas obligaciones a los vecinos, o simplemente les informan o les hacen recomendaciones. Los primeros recuerdan que existen otros bandos que imponen conductas obligatorias para los funcionarios o al el vecindario, tomando como referencia el artículo 84.1 en donde se configuran como uno de los medios de intervención de las Corporaciones locales en la actividad privada. Sobre la cuestión *vid.*, PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid, 2004.

8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Resulta elogiable la atribución a la iniciativa ciudadana que hace el artículo 27 de la Carta para la aprobación de los Reglamentos y Ordenanzas municipales. Esta iniciativa que habrá de ejercerse de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Orgánico, no cabe para la aprobación del Reglamento Orgánico, Ordenanzas fiscales y precios públicos. Para poder ejercerla se requiere un número mínimo del uno por ciento de los empadronados mayores de 16 años, o que representen más del tres por ciento de esta población en tres distritos, como mínimo, de la ciudad. Es criticable la magnitud de estas cifras, pues son tan elevadas que reducen a un plano testimonial esta forma participativa, sobre todo si se tiene en cuenta que, aunque se reúna un número de firmantes tan elevado, la iniciativa puede ser rechazada por el Consejo Municipal, así lo dice el artículo 116.3 del Reglamento Orgánico del Municipio de Barcelona: «presentada la proposición normativa se someterá a la Comisión del Consejo Municipal, la cual decidirá motivadamente si la admite a trámite o la rechaza».

Otro de instituto de participación ciudadana, no previsto en la legislación general, es la audiencia pública, fórmula por la que los administrados proponen a la Administración municipal la adopción de determinados acuerdos o reciben información de sus actuaciones. Se realiza de forma oral con asistencia de los ciudadanos que lo deseen. El ámbito de esta audiencia puede ser de ciudad o de distrito²³. La consulta ciudadana es el procedimiento por el cual el Ayuntamiento o los distritos piden opinión de los ciudadanos en asuntos de su competencia²⁴. La gestión cívica consistente en el ejercicio de competencias municipales o participar en nombre del Ayuntamiento en la gestión de servicios titularidad de otras administraciones públicas; tiene carácter voluntario y no lucrativo, sólo válida para la gestión de servicios o actividades susceptibles de gestión indirecta. Esta fórmula permite involucrar al colectivo de organizaciones y asociaciones ciudadanas o vecinales en políticas de solidaridad, integración inmigrantes, atención a personas con discapacidad, dependencia, etcétera²⁵.

²³ Artículo 31 de la Carta.

²⁴ Artículo 35 de la Carta.

²⁵ Artículo 34 de la Carta.

La ley crea el Consejo de Ciudad, órgano multitudinario integrado por todo tipo de asociaciones, que se reproduce en el seno de los distritos y cabe de ámbito sectorial. Su antecedente inmediato está en el Consejo Económico y Social previsto en la Constitución. Se configura como un órgano de debate sobre los grandes asuntos y decisiones que afectan a la Ciudad y de propuesta, pues las que eleve al Consejo Municipal deberán incluirse en el orden del día de la sesión que corresponda²⁶.

9. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y LA GESTIÓN CONSORCIADA

El Título VI está dedicado a las competencias municipales, operando el artículo 58 de la Carta una formulación rigurosa de aquellas conforme a un triple orden de finalidades:

- j) Hacer efectiva la autonomía garantizada constitucionalmente;
- k) Hacer efectivo el régimen de capitalidad en la Carta reconocido;
- l) El cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo 2 de la Ley de Bases de Régimen Local.

En consecuencia Estado y la Generalidad deberán asegurar al municipio de Barcelona:

1. La atribución de competencias procedentes de acuerdo con su capacidad de gestión
2. La participación en la gestión de los servicios y equipamientos del Estado o de la Generalidad básicos para el desarrollo de la ciudad.

El precepto se cierra con una cláusula general de competencia en su número 3:

«En cualquier caso el Ayuntamiento puede promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que afecten al interés general de los ciudadanos y que no estén expresamente atribuidos a otras Administraciones públicas. En este supuesto, el Ayun-

²⁶ Artículo 36 de la Carta. La réplica en el ordenamiento general está en artículo 131 de la Ley 7/1985.

tamiento puede realizar actividades complementarias a las propias de estas administraciones».

Como dice T. FONT «esta formulación pone el acento en el principio de libertad de iniciativa municipal, en el marco de la ley, lo que permite aclarar el significado que debe darse al artículo 25.1 de la LBRL, (...) hace ver que en las materias de interés general de los ciudadanos el municipio no puede permanecer inactivo por el hecho de que el legislador no le haya efectuado una atribución expresa de una concreta función competencial». Interpretación que no deja de ser polémica sobre todo si consideramos que el artículo 142 CE expresamente dispone: «Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para *el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas...*»²⁷.

Pero sin duda el aspecto más singular y problemático de la atribución de competencias es el sistema de su *asignación obligatoria*, por ley autonómica, a los consorcios que la propia ley regula. «Los consorcios legales son entes asociativos, creados por ley, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios. En calidad de entes que ejercen competencias generales en todo el territorio municipal, los consorcios pueden ejercer las potestades reglamentarias, planificadoras y, si procede, sancionadoras, en el marco de las disposiciones generales emanadas de la Generalidad que sean aplicables a todo el ámbito territorial de Cataluña. También ejercen la potestad programadora y de organización en relación con las actividades y servicios que les atribuye la ley de creación». A esta solución se llegó ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo entre la Comunidad autónoma y el Ayuntamiento de Barcelona relativo a las competencias que aquella debería transferir al municipio barcelonés mediante la Carta.

La Ley 22/1998 de la Carta crea tres consorcios, Educación, Servicios Sociales, y Vivienda, y crea un ente personalizado de Salud Pública dependiente del Consorcio Sanitario de Barcelona creado con anterioridad a su integración. En todos estos consorcios la Administración mayoritaria es la Generalidad. La inconstitucionalidad de la fórmula consensuada es dudosa pues coloca a la Corporación local en una situación de clara subordinación jerárquica respecto a la Ad-

²⁷ FONT I LLOVET, «La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local», *Punt de vista* n° 7, Fundación Pi y Suñer, 2000, pág. 16.

ministración autonómica, cuya conciliabilidad con el principio de autonomía nadie ha explicado rectamente²⁸. En relación con esta cuestión conviene recordar como el artículo 7 de la Carta Municipal atribuye al Ayuntamiento de Barcelona «legitimación para recurrir directamente ante el Tribunal Constitucional contra las Leyes y disposiciones con fuerza de ley del Estado y de la Generalidad de Cataluña y, si procede, las disposiciones de rango inferior, cuando contravengan a la autonomía local, garantizada por el artículo 140 de la Constitución, de acuerdo con el procedimiento y en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.» Pero la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en la fecha en que el precepto se produce no reconoce a los entes locales legitimación para recurrir ante el mismo en defensa de la garantía constitucional de la autonomía local. Esto se producirá con la reforma de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre, operada por la Ley 7/1999.

²⁸ STC 2 de febrero de 1981 «La autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a «la gestión de los intereses respectivos» fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la decisión viniera a compartirse por otra administración. Naturalmente salvo que pueda fundamentarse en la propia Constitución.». GALÁN (*op. cit.*, págs. 74 y 75) contesta a la cuestión: «Una primera lectura del precepto puede dar pie a sostener que se está vulnerando la autonomía local en la medida que se obliga al Ayuntamiento de Barcelona a ejercer competencias, que le son propias, a través de fórmulas asociativas, en concreto, mediante mecanismos de colaboración necesaria con la Generalidad. Siendo ello cierto, puede responderse... El precepto ha sido elaborado siguiendo un procedimiento participado, por tanto, un procedimiento en el que el propio Ayuntamiento de Barcelona ha intervenido activamente. El resultado de dicho procedimiento... debe ser entendido, pues como fruto del consenso de todas las partes participantes. Todas ellas han consentido la decisión finalmente aprobada. En consecuencia, puede concluirse, no hay vulneración alguna de la autonomía local». FONT Y LLOVET, atiende a la cuestión «... habrá que considerar los siguientes datos: Por un lado que la ley se remite a los estatutos a aprobar por cada uno de los entes entre los cuales se permite introducir elementos de flexibilidad para que el Ayuntamiento encuentre formulas alternativas de ejercer sus competencias e incluso pueda desgajar del consorcio las que le pertenecen en exclusiva. Por tanto no se trata de una figura de cooperación ordinaria según la LBRL, sino que en el fondo también adopta un matiz de coordinación que debe cumplir con los requisitos del art. 59 LBRL. Visto así, el consorcio significaría más bien que la Generalitat cedería el ejercicio de sus competencias de coordinación respecto del Ayuntamiento de Barcelona a un consorcio en el cual participa el propio ayuntamiento» (*op. cit.*).

10. EL TRAMO ESTATAL DE LA CARTA MUNICIPAL DE BARCELONA

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local, y que tiene carácter básico en virtud de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.18 de la Constitución, dedica su Disposición transitoria cuarta al régimen del Municipio de Barcelona para declarar que *«en tanto no se apruebe su régimen especial, el Título X de esta Ley no será de aplicación al municipio de Barcelona»*. Del precepto transcrito se deducen dos tipos de cuestiones: el régimen especial del Municipio de Barcelona no concluye con la aprobación de la Ley autonómica 22/1998, pero tampoco en el Título X de la Ley 57/2003 que será de aplicación en el futuro al citado Municipio pues falta que se regule «su régimen especial».

Habrà que recordar ahora que, en sesión de 22 de diciembre de 1998, el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona aprueba la Resolución 815/V, presentada conjuntamente por todos los Grupos Parlamentarios, y en la que se insta al Gobierno de la Generalidad para que impulse un proceso negociador con el Estado que culmine en la reforma de las leyes estatales que permitan al Municipio barcelonés un régimen especial en las materias estatales.

Cuando escribimos estas líneas, el Senado ha aprobado por asentimiento el proyecto de ley por el que se regula el régimen especial del Municipio de Barcelona²⁹.

11. ESTRUCTURA DE LA LEY Y DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE BARCELONA

La Ley consta de 77 artículos, distribuidos en cuatro títulos, cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y cuatro finales.

Conforme al artículo 1.2 el régimen especial del municipio de Barcelona se integra por lo dispuesto en la presente Ley y en la Ley 22/1998 de la Carta Municipal de Barcelona, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional sexta de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local.

²⁹ El B.O.E. de 14 de Marzo de 2006, publica la Ley 1/2006, de 13 de Marzo por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona

Con relación al Título X de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local sólo serán de aplicación al municipio de Barcelona las siguientes previsiones:

- a) La posibilidad de delegación de la convocatoria y presidencia del Pleno en uno de los concejales (artículo 122.2).
- b) La posibilidad de nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local u órgano que la sustituya, a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde, así como la previsión la previsión relativa al número de miembros electos precisos para su válida constitución (artículo 126.2).

Las competencias que atribuye la presente ley se entienden sin perjuicio de las competencias asignadas con carácter general a los municipios por la legislación básica sobre el régimen local, así como por la legislación sectorial reguladora de los distintos sectores de la acción pública.

12. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL TEXTO

En resumen éstos son:

- c) El artículo 2 contiene una garantía institucional de la autonomía local como un derecho de autogobierno³⁰. *«De acuerdo con la autonomía garantizada constitucionalmente a los Municipios, lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y lo establecido en la Carta Europea de Autonomía Local, se reconoce al Ayuntamiento de Barcelona el derecho y la capacidad efectiva para ordenar y gestionar los asuntos públicos que afecten a sus ciudadanos, en el marco del ordenamiento jurídico, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»*. Mientras que el artículo 3 acoge la cláusula general de competencia: *«El Ayuntamiento de Barcelona podrá promover toda clases de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos que no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones pú-*

³⁰ La autonomía local es entendida aquí, además de como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, como un poder de libre determinación no sometido a otros controles que los de legalidad sin sometimiento a directivas o instrucciones estatales (*vid.*, PAREJO ALFONSO. L y otros, *Manual de Derecho Administrativo. Volumen I*).

blicas. Asimismo, podrá llevar a cabo actividades y servicios complementarios a los desarrollados por la Administración estatal y autonómica»

- d) La ley atribuye competencias al Ayuntamiento en las siguientes materias: infraestructuras, dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, Patrimonio Histórico, movilidad, seguridad ciudadana, justicia de proximidad, y hacienda pública. Las materias relativas a la hacienda y movilidad ocupan más del cincuenta por ciento del articulado.

En materia de infraestructuras la ley garantiza la participación del Ayuntamiento en la gestión de los servicios de transporte e infraestructuras que sean competencia del Estado y afecten directamente a la ciudad. Especialmente en el Puerto de Barcelona, donde el Ayuntamiento obtiene una representación del 20% en el Consejo de la Autoridad Portuaria, servicios ferroviarios y aeropuerto del Prat.

El Ayuntamiento participará también en la gestión y control de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del término municipal en el marco de un Plan de Gestión integrada del litoral mediante convenio con el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalidad³¹.

En la gestión de las infraestructuras del Estado se le reconoce plena competencia urbanística, seguridad y policía local, protección civil y prevención y extinción de incendios, protección de la salubridad pública, movilidad y ordenación del tráfico de vehículos y personas, y medio ambiente, entre otras³².

En relación con la expropiación forzosa el artículo 8 dispone la improcedencia de *«la reversión de los terrenos expropiados si, en virtud de modificación o revisión del planeamiento que alterara el uso que motivó la expropiación, el nuevo uso consistiera en la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública»*.³³

³¹ *Vid.*, artículo 6.

³² *Vid.*, artículo 7.

³³ Modifica la Ley 6/1998 de 13 de abril del Régimen del Suelo y Valoraciones. Este precepto está en línea con la progresiva devaluación del derecho de propiedad y de la garantía expropiatoria. El derecho de reversión constituye la única garantía de que los bienes expropiados son destinados a la causa que justificó la expropiación. El derecho de reversión que en la Ley de Expropiación de 1954 carecía de límites para su ejercicio ha sido recortado tanto por la legislación urbanística como por otras leyes, algunas tan poco relacionadas con este instituto como la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación.

La enajenación preferente al Ayuntamiento de Barcelona de los bienes inmuebles del Estado desafectados³⁴.

La autorización municipal para la construcción de redes de telecomunicaciones, posibilidad de que el ayuntamiento pueda instalar redes propias de telecomunicaciones diferentes de las de otros operadores, bien para uso propio o para el de terceros³⁵.

Competencia municipal para la ordenación del despliegue de la red de telecomunicaciones y su competencia plena para instalar su propia red.

En materia de ordenación, vigilancia y control del tráfico, a los supuestos previstos en la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial relativos a la inmovilización de los vehículos. Por Ordenanza municipal se regula otros la inmovilización cautelar del vehículo o ciclomotor cuando hagan uso indebido de las señales acústicas, emitan humos o gases contaminantes o sonidos molestos, y en su caso la retirada del permiso o licencia de circulación. La inmovilización procede también por infracción de las normas sobre estacionamientos limitados, no haber solicitado la renovación de su permiso de circulación o por el impago del impuesto de vehículos de tracción mecánica si es residente en Barcelona. También se podrá exigir a los residentes en Barcelona un distintivo de estar al día del cumplimiento de sus obligaciones fiscales relativas al impuesto de vehículos de tracción mecánica³⁶.

En relación con el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana la ordenanza fiscal solo podrá aplicar un recargo no superior al cinco por ciento de lo que establezca la Ley Reguladora de las Haciendas Locales³⁷.

El artículo 27.2 en relación con los procedimientos de recaudación ejecutiva por infracciones a la normativa de tráfico altera el orden general de embargo de bienes al prever que, después del dinero efectivo o en cuenta corriente, procede el embargo del vehículo, sin perjuicio de seguir con el orden establecido en las normas de recaudación.

En el artículo 41.2 autoriza al Ayuntamiento mediante ordenanza fiscal a establecer una bonificación de hasta un máximo de un cinco por ciento en la cuota líquida de los tributos locales con las finalida-

³⁴ *Vid.*, artículo 9.

³⁵ *Vid.*, artículo 15.

³⁶ *Vid.*, artículo 23.

³⁷ *Vid.*, artículo 51.

des de fomentar actividades de contenido social, cultural, histórico-artístico o de fomento del empleo según priorización del Plan General de Acción Municipal.

El régimen de autoliquidación podrá aplicarse a todos los tributos y precios públicos municipales. La recaudación en periodo voluntario de los tributos podrá efectuarse en un solo recibo y que la ordenanza fiscal podrá establecer que el pago de la cuota resultante del recibo único se haga en doceavas partes en cada uno de los meses del año.

El artículo 46 determina que contra los actos de la administración municipal de aplicación de los tributos locales y otros ingresos de derecho público de competencia municipal se podrá interponer en el plazo de un mes recurso de alzada ante el alcalde, aplicándose el régimen jurídico del recurso regulado en el artículo 14.2 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, es decir el recurso preceptivo de reposición previo a la vía contenciosa administrativa³⁸.

El artículo 47 regula el Consell Tributari con las funciones siguientes: Dictaminar todas las propuestas de resolución de los recursos interpuestos en la materia; informar con carácter previo las propuestas de ordenanzas fiscales; atender las quejas de los contribuyentes y las sugerencias sobre el conjunto de la actividad tributaria municipal, elaborar estudios y propuestas en materia tributaria cuando se solicite por los órganos municipales competentes³⁹.

Lo más novedoso de la futura ley es la previsión que su Título III dedica a la Justicia de Proximidad, por referirse a materia reservada a ley orgánica los dos artículos de que consta remiten su implantación efectiva a la competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El artículo 36: La administración de Justicia en la ciudad de Barcelona. El Poder Judicial y el servicio público de la Administración de Justicia en la Ciudad de Barcelona se ejercen por los órganos jurisdiccionales actualmente determinados en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

³⁸ Sobre el carácter obligatorio del recurso es rotunda la STC122/1999. Debe tenerse en cuenta que en los municipios de gran población este recurso es potestativo a la reclamación económico-administrativa (artículo 137.3 de la Ley 7/1985). LOZANO CUTANDA, *La extinción de las sanciones administrativas y tributarias*, Madrid, 1990.

³⁹ El Reglamento orgánico del Consell Tributari fue aprobado por el Consejo Municipal el 23 de febrero del 2000.

Artículo 37. Naturaleza de la Justicia de Proximidad.

5. La Justicia de Proximidad se podrá implantar en el término municipal de la ciudad de Barcelona, de conformidad con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial.
6. Su naturaleza, constitución, competencias, demarcación, funcionamiento y financiación se regularán conforme determinen, en su caso la Ley Orgánica del Poder Judicial y las respectivas leyes sectoriales.
7. La lengua catalana se utilizará en la justicia de proximidad de acuerdo con lo que disponga la legislación vigente en Cataluña, en especial la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El 26 de enero de 2006 entró en el Congreso de Diputados el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985 del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia⁴⁰.

Los antecedentes jurisdiccionales más próximos los encontramos en los Juzgados Comarcales y de Distrito, a los que puso fin la Ley de Planta y Demarcación en 1989, los Juzgados de Paz cuya constitucionalidad del Juez de Paz como juez predeterminado por la Ley declara la Sentencia Tribunal Constitucional 35/2000, de 14 de febrero.

A este primer peldaño de la organización judicial, los Juzgados de Proximidad, se pretende atribuir aquellos asuntos de menor entidad y escasa complejidad en el orden civil, penal y contencioso administrativo, siendo atendidos por los Jueces de Proximidad, especializados en la patología procesal propia de las grandes ciudades.

De modo que, en los municipios donde exista Juzgado de primera instancia e instrucción, tengan régimen municipal especial y se cumplan las exigencias del artículo 121.1 de la Ley de Bases del Régimen Local, se crearán estos Juzgados de Proximidad. Su jurisdicción se extiende al término municipal o al partido judicial correspondiente.

En materia civil conocerán de los juicios de desahucio por falta de pago de la renta, los juicios verbales y del proceso monitorio cuando la cuantía no exceda de tres mil euros, así como de las funciones de conciliación y mediación que expresamente les atribuya la ley. En el orden penal tendrán competencia en primera instancia del conocimiento, fallo y ejecución de los juicios de faltas, con exclusión de aquellas que corresponden a los Juzgados de violencia sobre la mujer. En el orden contencioso conocerán de los recursos que se de-

⁴⁰ Número 121/000071, BOCG, 27 de enero de 2006.

duzcan frente a sanciones impuestas por las Entidades locales que expresamente les atribuya la ley.

Estos Juzgados estarán servidos por los Jueces de Proximidad, se suma así una nueva a las tres categorías existentes. A esta categoría accederán, mediante concurso de méritos, juristas con más de seis años de ejercicio profesional, debiendo permanecer como jueces de proximidad durante nueve años, tras los cuales mediante el correspondiente concurso podrán ascender a la categoría de juez.

Se crean los Consejos de Justicia como órganos desconcentrados del Consejo del Poder Judicial en las Comunidades Autónomas, presididos por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, como miembros natos, se integrarán también los Presidentes de Sala y los de las Audiencias Provinciales de la Comunidad Autónoma. En un número igual al de estos miembros natos, formarán parte también de estos Consejos, Jueces y Magistrados titulares; ha de añadirse que en idéntico número que éstos últimos se incorporarán juristas de reconocido prestigio. A los Consejos les corresponde, entre otras, la función de informar sobre los nombramientos discrecionales de cargos judiciales, correspondientes a órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma.

Hasta aquí los aspectos que consideramos más interesantes de la Ley 1/2006, tal vez como última reflexión plantear sí, después de la publicación de la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que prevé un régimen específico para las grandes ciudades, continúa teniendo sentido un régimen especial para tanto para Madrid como para Barcelona .