

Las capitales federales de Europa

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. CAPITALIDAD Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER.—II. LAS CAPITALS EN LOS ESTADOS FEDERALES.—III. LAS CAPITALS EN LOS ESTADOS FEDERALES DEL CONTINENTE EUROPEO.—3.1. Las Capitales de la República Federal de Alemania: Bonn y Berlín.—3.2. La Capital de la República de Austria: Viena.—3.3. La Capital del Reino de Bélgica: Bruselas.—3.4. La Capital de la Confederación Helvética: Berna.—3.5. La Capital de la República Federal de Rusia: Moscú.—3.6. La Capital del Reino de España: Madrid.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este artículo analiza las capitales federales del continente europeo partiendo, en primer término, de la relevancia política que tienen este tipo de ciudades, ya que son producto de las circunstancias históricas por las que atraviesan los Estados y sus territorios, y reflejan tanto el pasado como el presente, en términos políticos, económicos y culturales. En segundo término, el artículo se focaliza en los Estados federales de Europa así como en el Estado de las autonomías español, puesto que si bien no es un modelo federal, se asemeja en su funcionamiento y estructura. En este tipo de estados se hace complejo mantener los equilibrios territoriales, tanto en el plano político como en los económicos y culturales, y las capitales reflejan estas dificultades. Proponemos una clasificación para el análisis de las capitales federales europeas que incluye los tres planos, describiendo brevemente cada uno de ellos, y comparándolos.

PALABRAS CLAVE: *Las ciudades capitales, federalismo, distrito federal, centros, periferias, territorios.*

* ELISEO LÓPEZ SÁNCHEZ, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración II; DANIEL CASAL OUBIÑA, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid.

ABSTRACT

This article analyzes the federal capital cities of Europe on the basis, first, of the policy relevance that have this type of cities, since they are the product of the historical circumstances what through States and territories, and reflect both the past and the present, in political, economic and cultural terms. Secondly, the article focuses on the European States, and the state of the Spanish autonomous regions, since although it is not a federal model, is similar in function and structure. Since in such States is complex to maintain the territorial balance, both at the political level and in the economic and cultural also, and capitals cities reflect these difficulties. We propose to analyze the european federal capital cities a classification which includes three levels, briefly describing each of them and compare them.

KEYWORDS: *Capitals cities, federalism, federal district, centers, peripheries, territories.*

I. CAPITALIDAD Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER

En cualquier país destaca entre todas sus ciudades la capital, por su valor simbólico y por ser la sede de las principales instituciones políticas del país, aunque ésta no sea la principal ciudad en número de habitantes o renta.

Una capital es un centro político, una ciudad en la que se desarrollan las funciones políticas al máximo nivel de un país y sus elites tienen el control de los principales recursos políticos del estado. Es el lugar desde donde los gobernantes pretenden estandarizar los valores culturales nacionales, expandir su administración, cuyo personal se dedica a procesar y comunicar información e instrucciones gubernamentales a las dependencias del estado que ocupan el conjunto del territorio. Las capitales sirven como centro de organización del territorio y al tiempo que buscan, en muchos casos, una centralidad geocultural, y en otros más también tienen una centralidad geoeconómica (ROKKANY URWIN, 1982 y 1987).

Las capitales, como centros de decisión política, ejercen una influencia sobre otras ciudades de su mismo país, e incluso sobre el exterior. Pero además, las capitales también se sitúan en la escala jerárquica de las ciudades de sus países, según su capacidad de centralidad sobre el conjunto del territorio nacional e internacional. Estas jerarquías se forman a partir de las actividades sociales de las ciudades, en la medida en que albergan los centros de decisión en asuntos económicos y financieros, culturales, articulación social, académicos y científicos. En este sentido cuando una ciudad es sede permanente de los cuarteles generales de los bancos, grandes empresas, es un importante centro bursátil y comercial, sus edificios albergan las oficinas centrales de las asociaciones sociales principales del país y de las instituciones religiosas y culturales, en sus teatros y cines se estrenan las principales obras teatrales y películas, están las principales editoriales, los

mejores y más conocidos museos, posee prestigiosas universidades y centros de investigación, entonces estamos ante un núcleo de población central, un centro con primacía (ROKKAN y URWIN, 1982 y 1987). En el caso de que la capital sea también el centro económico, cultural y social del país, la jerarquía de las ciudades de ese país será piramidal, pero en muchos casos la situación está más repartida y existen varios centros de decisión económicos, culturales, sociales, científicos, etc. en diferentes ciudades de un mismo país, produciendo una jerarquía de ciudades más difusa.

En este sentido se puede señalar que la mayor parte de las capitales (HALL, 1993) lo son únicamente porque son sedes de los gobiernos. Sin embargo pueden desarrollar otras funciones, relacionadas o atraídas por la capitalidad. Por ello se puede establecer una clasificación (HALL, 1993) de las capitales según las funciones que desarrollan y el ámbito espacial en el que se realizan, que como vemos, en muchos casos se solapan:

- a. *Capitales multifuncionales*: combinan la mayoría o todas las funciones de alto nivel.
- b. *Capitales globales*: son un caso especial del primero y ocurre cuando juegan un papel supranacional en política o comercio.
- c. *Antiguas capitales*: ya no son sedes del gobierno, pero retienen otras funciones históricas y culturales.
- d. *Capitales políticas*: las que no tienen otras funciones y fueron creadas como sedes de gobierno.
- e. *Excapitales imperiales*: son un caso especial de antiguas capitales, y se produce en ciudades cuyos países han perdido sus imperios, aunque siguen siendo capitales de estado y juegan un importante papel comercial y cultural con sus antiguas colonias.
- f. *Capitales provinciales*: que se dan en los estados federales (y regionales), donde las capitales provinciales se solapan en algunos casos con antiguas capitales, ya que son ciudades que funcionaron de hecho como capitales políticas, pero han perdido ese papel.
- g. *Supercapitales*: que son las ciudades que sirven como sedes de organismos internacionales.

Los tipos de capitales funcionales que plantea Hall (1993) pueden dar problemas conceptuales, al mezclar en un mismo parámetro los aspectos políticos, junto a algunos económicos, sin distinción cronológica, lo cual provoca confusión al incluirse una misma capital en dos o más tipos distintos e incluso al considerar la sede de organizaciones internacionales igual que la sede de un gobierno nacional. Sin embargo su clasificación tiene utilidad porque permite que nos fijemos en tres aspectos básicos de las capitales, las funciones que desarrolla además de las políticas, el alcance territorial de las mismas y la importancia de crucial del momento histórico en el que una ciudad se convirtió en capital.

Siguiendo a Hall (1993) podemos identificar tres fuerzas para el cambio de funciones de una capital: político, tecnológico y económico (HALL,

1993). Los cambios políticos generan la creación de nuevos estados y nuevas capitales, así como la redefinición de las viejas. Los cambios tecnológicos cambian la relación entre las capitales y otros centros urbanos nacionales mediante dos factores. El primero es la revolución de la información, que relocaliza ciertos centros de investigación hacia la periferia de las ciudades¹. La segunda innovación que se está imponiendo son las redes de transporte, que exigen grandes infraestructuras como terminales y nudos intermodales y favorecen la centralidad frente a las ciudades con infraestructuras intermedias o de paso. Además se pueden considerar otros factores que condicionan el grado de centralidad de las capitales, como es la tendencia hacia la privatización y desregulación, que deja en manos de privados la localización de centros, perdiendo posiciones los planificadores gubernamentales (MEISEL, 1993).

Las características comunes de las capitales son, en definitiva, la centralidad como sede de gobierno y como punto de transacción, con preeminencia sobre otras ciudades en el ejercicio del control político, de la riqueza y de la toma de decisiones y la existencia de amplias imágenes que simbolizan la identidad nacional, estatus y poder (RAPAPORT, 1993). En este sentido, una característica de las capitales son los monumentos y edificios singulares que simbolizan la identidad nacional y afirman la imagen que pretende tener el estado.

La concentración de edificios singulares y monumentos en una determinada área central de las ciudades requiere de un diseño urbano que proyecte y organice esa imagen. Las capitales en muchos casos exhiben grandes diseños urbanos, con amplios espacios y edificios singulares. Así, sus construcciones reflejan imágenes, esquemas y símbolos en lugares localizados de carácter elitista o “sagrado”; disponen de lugares para ceremonias y rituales donde se manifiesta la autoridad política, en actos que comunican esquemas culturales específicos de legitimación y de refuerzo de la definición oficial del Estado (RAPAPORT, 1993), aunque en muchas ocasiones el carácter de la capital es tan propio que se parece poco a la cultura real del país.

Sobre este esquema general de las capitales, hemos de señalar la gran particularidad que suponen las capitales de los Estados federales así como en el Estado autonómico español, ya que el grado de centralidad política o la simbología de la unidad nacional se matizan en determinados casos. Además, en las capitales federales es en los casos en los que se ejemplifican más claramente los efectos políticos de que la capital sea además centros culturales y económicos de sus estados.

II. LAS CAPITALES EN LOS ESTADOS FEDERALES

En los estados federales el poder político se reparte entre diferentes centros y, aunque la capital federal suele mantener la sede de las instituciones

¹ Las áreas que más demandan tecnologías de la información son aquellas que previamente tenían concentraciones de industrias de la información.

federales, el peso de estas es menor que en un sistema unitario. La diseminación de la sede del poder político provoca unas relaciones diferentes entre los distintos entes territoriales federados, pudiendo ser la capital un elemento equilibrador, si estas relaciones son conflictivas, o un catalizador de los conflictos. Por eso, en los sistemas federales, cuál es la capital y el papel que ésta juega como centro en los ámbitos cultural y económico tiene una gran importancia.

Por la propia naturaleza de la federación, existen varios centros políticos en el territorio. Estos centros pueden además serlo a nivel económico y a nivel cultural o tan sólo uno de ellos. Las capitales de los entes federados reproducen, a su propia escala, el carácter simbólico de su región, compitiendo entre ellos y con el centro en muchos casos. A su vez la capital federal debe incorporar los valores nacionales junto con la convivencia o tolerancia de los distintos valores de los distintos componentes de la federación. La incorporación de estos símbolos o valores y su expresión en la capital federal no es siempre fácil ni completa.

En el caso de que la distancia cultural entre el centro federal y alguno de los centros de los estados federados sea alta, la capital regional tenderá a señalar más esta diferencia en sus rasgos urbanos. Este es el caso de estados en los que unas partes del territorio se identifican con el centro y otras no. También, puede que coexistan distintos centros, haciendo que la capital política sea tan sólo una sede de gobierno que incorpore los diferentes valores de los distintos territorios. (ROKKAN E URWIN, 1982).

La competición entre los centros en los niveles económicos y culturales también toma un papel relevante en el caso de los países federales. Si existen centros que compiten en los planos económicos y culturales con la capital, las relaciones entre el centro y esos territorios tenderán a ser más conflictivas. Estos factores se reflejarán en los aspectos simbólicos y urbanísticos de la capital federal, lo que implica que su imagen sea la del centralidad, lo cual en una federación suele ser un aspecto negativo. Además, si la capital federal es el centro indiscutible del país en los planos económico y cultural, aunque existan otros centros políticos, la realidad hará que el país tienda a centralizarse, ya que la atracción que ejerza la capital en los ámbitos cultural y económico se ejercerá también sobre las elites políticas periféricas. En último caso, si la capital es sólo un centro político federal y no tiene un relevante papel cultural no económico, se convertirá en un punto de equilibrio entre los otros centros del país que compiten en estos ámbitos. En estos dos últimos supuestos, la capital mantendrá sus símbolos políticos, pero el aspecto grandioso será mayor en el caso de que la ciudad acumule los diversos aspectos de la centralidad, porque añadirá edificios singulares de carácter cultural y económico, aunque la ausencia de competencia en ambos casos favorezca la concentración de recursos federales.

La cuestión no es simplemente simbólica, porque las capitales tienen un papel en el juego político territorial que se abre en los estados federales. El poder constituyente de cada país, cuando elabora su constitución federal, ha de tomar la decisión de cuál será la capital en la que albergar las institu-

ciones federales. Es un momento histórico en el que el poder constituyente se ha de plantear seguir uno de dos senderos de dependencia respecto a la capitalidad, y su decisión será cada vez más difícil de revertir con el paso del tiempo (PIERSON, 2000), porque tiene muy altos costes de instalación. De manera dicotómica, hay que optar por crear una “capital Camelot”, una nueva capital que mitifique el nuevo régimen y sus valores, o por mantener una capital antigua, con todas sus cargas históricas, simbólicas, identitarias e institucionales, lo que podríamos denominar “capital Roma”, ya que la ciudad italiana ha sido capital de sucesivas formas y regímenes políticos.

En la decisión de la capitalidad federal intervienen distintos factores en cada país, pero podemos agruparlos en dos grandes bloques: los históricos y los de equilibrio territorial.

De forma sintética, los factores históricos condicionan la decisión en un sentido inercial, manteniendo la capital en la ciudad que ya lo era cuando el territorio se articulaba como un estado unitario o como una colonia. Es la decisión de no cambiar la capital, en la que pesan los retornos crecientes de la capitalidad existente hasta entonces (PIERSON, 2000). Esto nos lleva de nuevo al carácter simbólico de las capitales, pues las capitales históricas conservan en muchos casos el carácter y la personalidad del sistema político anterior a convertirse el país en federación. En algunos casos, las capitales más veteranas, no sólo conservan la estética y los símbolos del inmediato pasado, si no de los varios y diferentes regímenes políticos por los que cada país ha pasado a lo largo de su historia: épocas imperiales, coloniales, dictaduras, etc. Una consecuencia es que una parte de la población del país identificará a la capital federal con el pasado, con regímenes políticos anteriores. Si a esto le añadimos que una gran parte de la población de la capital se identifica con los valores y símbolos de su ciudad, como los habitantes de cualquier ciudad del mundo, tendremos que la capital no siempre será una ciudad representativa de las ideas y valores federales. Las rivalidades entre las ciudades son habituales en todos los países y es normal que la capital entre en estas rivalidades, especialmente si es una ciudad grande. Esta circunstancia no pasa de ser una anécdota en la mayoría de los casos, pero si las diferencias culturales entre el centro en el que está la capital y la periferia en la que están otras ciudades importantes son grandes, la rivalidad pasará a ser una tensión cultural, económica y política. En estas circunstancias, de diferencias lingüísticas, étnicas o religiosas, las capitales históricas tienen más dificultad para integrar en los símbolos urbanos de la ciudad a la cultura de estas zonas diferenciadas.

Los factores de equilibrio territorial llevan a decidir un cambio contra las inercias históricas, y sitúan la capital en una ciudad que no se identifique con el centralismo anterior ni con unas partes del territorio estatal frente a otras. La decisión de situar la capital en el momento de fundar un nuevo régimen federal, intenta crear un nuevo espacio urbano que simbolice plenamente los ideales y valores de la nueva constitución, una Camelot. Estas capitales no sólo incorporan los símbolos relacionados con el federalismo, sino sobre todo los símbolos relacionados con la modernidad y el progreso.

Estas nuevas capitales tienen más facilidad para integrar las culturas periféricas y las rivalidades con otras ciudades suelen tener poca importancia, porque las capitales nuevas no suelen tener una población muy grande en los primeros años, ya que aunque se sitúen en ciudades ya existentes, suelen ser de tamaño medio o pequeño, y carecen del grado de centralidad suficiente en los planos cultural y económico. A pesar de esto, permiten que el centro político no esté tan identificado con el centralismo, sirven como punto de equilibrio entre zonas del país que compiten por la hegemonía cultural y económica, y también sirven como nuevos focos de desarrollo, puesto que atraen inversiones. Tampoco conviene olvidar que supone un perjuicio para la ciudad que deja de ser capital, ya que pierde recursos, lo que puede ser fuente de agravios y rivalidades.

En el siguiente cuadro podemos ver las capitales federales del continente europeo clasificadas según este criterio histórico. El momento en el que una ciudad se convirtió en capital y los motivos y circunstancias que en ese tiempo llevaron a esa decisión, son elementos que nos ayudan a dar un primer paso para explicar las notables diferencias que hay entre las capitales de los países federales europeos.

**Cuadro I. Clasificación cronológica de las capitales
en los sistemas federales y en el sistema autonómico español**

Capitales históricas	Berlín Viena Bruselas Madrid Moscú
Capitales nuevas	Bonn Berna

Fuente: Elaboración propia.

Se puede ver que las capitales históricas son las ciudades más pobladas de sus países. Además son importantes centros económicos y culturales, aunque puedan existir otros centros en su país.

Las capitales nuevas, en cambio, son centros políticos, pero juegan un papel menor en los planos económicos y culturales, distan de ser las mayores ciudades de sus países y ocupan un puesto medio en la jerarquía de ciudades. Por el contrario, las capitales nuevas son ciudades comparativamente pequeñas en la jerarquía de centros económicos y culturales de sus países.

Siguiendo la clasificación de capitales de Hall (1993), las capitales históricas se relacionan con las capitales multifuncionales de su modelo, mientras que las capitales nuevas están relacionadas con las capitales políticas. La relevancia de la centralidad económica y cultural, del gran tamaño poblacional, reside en que supone centralismo al fin y al cabo, afecta a la forma en que se toman las decisiones desde el gobierno central, a la identificación del personal de la administración con la ciudad en la que viven y a la

percepción que tienen en la periferia sobre las decisiones del centro, sobre todo a las de carácter administrativo. En definitiva, si la capital federal es una capital histórica y una gran ciudad en el contexto del país, puede provocar una centralidad política encubierta que genera una tensión entre el centro y la periferia. Este centralismo encubierto no hace que un estado sea o no federal, ni afecta al grado de descentralización formal, sino a la manera de hacer la política, al grado de confianza e identificación con el estado federal y de este con los entes federados. Si la hegemonía en el nivel cultural y económico es total y las capitales son el centro indiscutible, el impacto sobre la periferia será mayor y culturalmente el país será más homogéneo y económicamente la capital y su área metropolitana estarán más desarrollada que la media nacional.

Si un alto grado de centralidad es consecuencia del hecho de ser capital antes de la constitución de la federación y de haber sido residencia de las elites que tenían el control de los principales recursos del territorio circundante, un bajo grado de centralidad es producto de la decisión de situar la capital después o en el momento de la constitución de la federación como elemento de equilibrio entre otros centros o como punto de vertebración territorial. En este sentido, los sucesos tempranos son fundamentales para comprender los contemporáneos (PIERSON, 2000), el momento en que se tomaron las decisiones es fundamental para entender el papel que juegan hoy esas capitales.

La gobernación de una capital (ROWAT, 1993) plantea un problema específico, la necesidad de equilibrar los intereses de los habitantes y los intereses de la nación. En el caso de las capitales federales se plantea además un problema adicional, la relación de la capital federal con el estado o provincia en el que está situado y con el territorio circundante. Se puede afirmar que no existe un estándar de gobierno de capitales federales sino más bien una tipología de capitales federales basada en tres tipos (ROWAT, 1993).

1. El primero es el territorio federal, que son territorios especiales dentro de un estado que no pueden ser gobernados o dominados por ningún ente federado² no existiendo este tipo de capitales en el continente europeo.
2. El segundo tipo es la ciudad sin un estatus específico, que es tratada como cualquier otra dentro del estado federado del que forma parte³.
3. El tercer tipo es la ciudad ente federado, con el mismo estatus que el resto⁴.

Adicionalmente, Rowat (1993) señala dos elementos. Por un lado, la forma de gobierno de la ciudad y su zona metropolitana influye en el po-

² Como por ejemplo serían los casos de Washington D.C., Buenos Aires, Brasilia, Caracas o México D.F.

³ Por ejemplo sería el caso de Madrid, Moscú y Berna.

⁴ Son los casos de Viena, Berlín o Bruselas en Europa.

tencial de centralidad que puede desarrollar la capital dentro del sistema federal. Por otro lado, la forma de gobierno afecta radicalmente a la población de la ciudad, pudiendo provocar conflicto entre los intereses locales y los nacionales.

A continuación vamos a exponer brevemente los casos de las capitales federales europeas para ilustrar ejemplarmente lo anterior.

III. LAS CAPITALES EN LOS ESTADOS FEDERALES DEL CONTINENTE EUROPEO

3.1. Las Capitales de la República Federal de Alemania: Bonn y Berlín

Durante los cuarenta años de separación entre la República Federal y la República Democrática, Berlín permaneció como una zona especial, con un régimen vigilado por las potencias ganadoras de la II Guerra Mundial. La zona oriental, bajo control soviético, se integró como un distrito administrativo más en la República Democrática, un estado centralizado, convirtiéndose en la capital del mismo. En la zona occidental de la ciudad, controlada por Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, las instituciones locales berlinesas occidentales se integraron en la República Federal con un estatus particular a la hora de participar en las instituciones federales y en el sistema de cooperación, debido a su posición aislada en medio del territorio germano oriental.

Esta especial condición de ocupación de Berlín en el contexto de la especial situación de Alemania entre 1949 y 1990 se debía al fuerte carácter simbólico que tenía la ciudad como capital de Alemania desde que se produjera la unificación de 1870. Las condiciones a la que sometieron a la ciudad sus ocupantes la hicieron todavía más simbólica de la situación de división del país y la limitación de soberanía de ambas partes durante todos esos años. Este papel simbólico tenía su reconocimiento oficial, ya que Berlín oriental, o concretamente el distrito de Pankow, era la capital de la RDA, mientras que la Ley Fundamental de la RFA reconocía a la ciudad de Berlín, entera y no dividida, como la capital de Alemania, aunque provisionalmente la sede de las instituciones federales estuviera en Bonn en tanto el país permaneciera dividido y ocupado (GOETZ y CULLEN, 1995). Así pues, el caso de la actual República Federal de Alemania es uno de los más expresivos del simbolismo y el papel de las capitales, especialmente si se contempla a Bonn junto a Berlín, como haremos a continuación.

Con la reunificación el estatus jurídico-político de Berlín ha cambiado y la ciudad no sólo se ha vuelto a unir, si no que ya no tiene ningún tipo de tutela por parte de potencias extranjeras, integrándose plenamente como una ciudad-estado en las instituciones federales. El nuevo Berlín se ha convertido en un land de pleno derecho cuyo territorio abarca los límites municipales, y al tiempo es un municipio con sus correspondientes

instituciones. Como cualquier land Berlín tiene una Constitución, que fue aprobada en 1995 y se basa en la que tenía la parte occidental de la ciudad-estado desde 1950, aunque modernizada a los nuevos tiempos, esto es, incluyendo derechos medioambientales, protección de datos informáticos o mecanismos de democracia directa, como petición, iniciativa popular o referéndum más sencillos.

Institucionalmente, el land de Berlín tiene un parlamento regional de ciento treinta miembros, llamado Cámara de Representantes, elegido directamente por los ciudadanos berlineses. Esta Cámara de Representantes elige a su vez al alcalde-presidente, que asume las funciones de Ministro-presidente del land de Berlín, en un modelo parlamentario que varía respecto al modelo de canciller federal. Una vez elegido el alcalde-presidente, éste propone a ocho personas para senadores, para que formen un gobierno regional, llamado Senado. Estos candidatos propuestos deben ser aprobados por la Cámara de Representantes berlinesa, siendo una vez elegidos, responsables individualmente de sus actos políticos, cada uno de su área sectorial, ante la Cámara de Representantes, mediante moción de censura. Este Senado-Cancillería de carácter ejecutivo sigue las líneas políticas que le marca el alcalde-presidente, junto al cual componen el máximo órgano del Ayuntamiento de Berlín. Lógicamente el alcalde-presidente no tiene el liderazgo del canciller federal respecto a su gobierno, aunque los miembros de su Senado sean del mismo partido.

Se fusionan así, en principio, las instituciones políticas ejecutivas, y legislativas, del land con las municipales, asumiendo las competencias que ambos niveles de poder tiene asignados en la República federal de Alemania. Estas instituciones se apoyan en una administración que sume las funciones ejecutivas de un land con las cuestiones generales de la ciudad, como planeamiento urbano o servicio de bomberos. Pero más allá de los asuntos que son generales de toda la ciudad, la mayor parte de los servicios públicos municipales son prestados en Berlín por la administración de los distritos, que tienen una amplia autonomía de gasto, aunque no tanto de ingreso. Estas administraciones de los doce distritos, antes de la reforma de 2001 eran veintitrés, dependen en última instancia del Senado-Cancillería, que aprueba sus presupuestos y realiza el control de gasto, pero tienen una dependencia política más importante de los consejos de los distritos, cuyos miembros son elegidos directamente por la población de dichos distritos. Estos consejeros eligen entre ellos a su alcalde de distrito, y los alcaldes de todos los distritos forman junto al alcalde-presidente el Consejo de alcaldes, organismo con capacidad de iniciativa legislativa ante la Cámara de Representantes y que tiene que ser consultado por el Senado-Cancillería en asuntos de legislación y administración de competencias locales.

Hay que señalar a este respecto que esta doble condición de Berlín como ciudad-estado es independiente de su condición de capital federal, y de hecho la capitalidad ha sido trasladada definitivamente en octubre de 1999, desempeñando hasta esa fecha las funciones capitalinas la ciudad de Bonn. En Alemania existen más ciudades-estado, que se constituyeron por

la tradición histórica, y aunque el mapa regional alemán cambió sustancialmente cuando se constituyó la República Federal en la zona occidental, las ciudades hanseáticas de Hamburgo y Bremen⁵ permanecieron como ciudades-estado. Berlín no es por tanto una excepción en Alemania, pero su tradición histórica es la de ser capital del Reino de Prusia, dominando como ciudad un territorio extenso y siendo el centro indiscutible de la región de Brandemburgo. Aunque las fronteras de la región histórica, de Brandemburgo, no coinciden totalmente con el actual land, que es más pequeño, la vinculación al mismo es evidente. Esta vinculación condujo a la convocatoria de sendos referendos en los länder de Brandemburgo y de Berlín preguntando a la población si deseaban la fusión de ambos estados. El resultado fue favorable a la fusión en Berlín, pero desfavorable en Brandemburgo. De haberse producido la fusión, el nuevo land tendría una extensión de unos 27.000 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 6.000.000 millones de habitantes, repartidos en un 60%/40%.

Bonn era considerada la sede de las instituciones de la República Federal de Alemania de forma transitoria desde 1949, hasta que pudiera reunificarse el país. Incluso la propia República Federal, antes de la reunificación, se consideraba un estado transitorio hasta la consecución de la misma, según la Ley Fundamental (GOETZ y CULLEN, 1995). En la práctica, el éxito económico e institucional del estado germano occidental hizo que se convirtiera en definitivo y de hecho cuando se produjo una unificación, que casi nadie imaginaba un año antes de que realmente se produjera, ésta fue una absorción de los territorios orientales a las estructuras de la República Federal. En este sentido, dado que se estaban adoptando las instituciones federales occidentales como definitivas para toda la nación; ¿por qué no se podía convertir en definitiva a la capital de dichas instituciones? Esto provocó un conflicto sobre la capitalidad de Alemania entre Bonn y Berlín, que acabó ganando la última en una reñida votación en el Bundestag⁶.

Bonn ha pasado como ejemplo de ciudad capital, pese a las reticencias que hubo al principio de la República Federal por ser una ciudad excesivamente tranquila y discreta. Con un tamaño diez veces inferior a Berlín, está situada en una de las regiones con más densidad de población de Europa y que tiene 17 millones de habitantes, con ciudades como Colonia, un importantísimo centro económico y cultural, ciudades como Düsseldorf, centro industrial y capital de Renania del Norte-Westfalia, ciudades importantes económica y culturalmente como Dortmund, Duisburgo, Aquisgrán o Münster, en cuyo conjunto Bonn es una ciudad más. El land en sí es multicéntrico y esta ciudad, como el resto de esta zona, no tenía una tradición históricamente de centralización o de dependencia de un sólo centro, lo cual se reflejó en el espíritu que la población dio a la nueva capital.

⁵ En realidad Bremen está compuesto por dos espacios discontinuos aunque muy cercanos, rodeados ambos por el land de Baja Sajonia con un municipio en cada uno, el propio municipio de Bremen y el municipio de Bremerhaven, que es el puerto.

⁶ Esta votación del año 1993 podía haber dejado la capital a orillas del Rin si no hubiera sido por los diecisiete votos del PDS a favor de Berlín.

Además del hecho federal, la República Federal también buscó una descentralización profunda en el inicio de su andadura que se reforzó situando determinadas instituciones fuera de la capital, lo cual es también parte de la tradición alemana, como el Tribunal Constitucional en Karlsruhe o el Banco Central Federal, el famoso 'Bundesbank', en Frankfurt am Main. Así, Bonn ha sido una ciudad alemana más, que producía la impresión de que Alemania occidental era un estado multicéntrico y descentralizado. La capital asumió por su parte la imagen de desarrollo y eficiencia del propio estado, sin necesidad de ser una gran urbe y sin un desarrollo urbanístico grandioso, con una imagen discreta y alejada del pasado de Alemania. La cercanía y excelentes vías de comunicación a los importantes centros económicos y culturales de Renania del Norte-Westfalia, como Colonia, Dortmund, Düsseldorf, Duisburgo, Aquisgrán o Essen hicieron que tuviera los servicios de estos centros urbanos sin tenerlos directamente en el interior de la ciudad. Las excelentes infraestructuras ferroviarias, camineras y hasta fluviales expanden el área incluso a Bélgica, Holanda, y los länder de Renania-Palatinado y Hesse. Sin duda la posición geográfica de Bonn en el mismo centro de Europa Occidental, en un área de las más densamente pobladas y más ricas de Europa, ha contribuido a formar este nuevo tipo de centralidad compartida.

Sin embargo Berlín puede rememorar el pasado de Alemania, aunque en ese pasado haya que incluir a movimientos artísticos vanguardistas, a centros científicos y universitarios de primera fila hasta la década de los 30 del siglo XIX, o a importantes museos, también puede recordar a la Prusia militarista y autoritaria, a la capital de los sucesivos Reichs, e incluso parcialmente a la capital de la RDA. El Berlín de hoy es un centro importante, nucleado en la ciudad, y que compite claramente con los otros centros de Alemania por la hegemonía cultural y económica, aunque no está en una posición hegemónica. La Berlín unificada es la ciudad más poblada de Alemania, con más de tres millones y medio de habitantes, prácticamente el doble que Hamburgo, la segunda en población, o de dos veces y media la tercera, Múnich. El nuevo Berlín puede introducir un elemento de mayor competitividad en la multicéntrica Alemania, y al añadirle la condición de capital federal, ese efecto de competición económica y cultural entre los distintos centros se refuerza por las pretensiones de simbolismo político de la capital. Por otro lado, se corre el riesgo de que los ciudadanos alemanes acaben relacionando a esa pretensión de hegemonía berlinesa con el propio estado federal, y en este sentido, el reparto de las sedes de los distintos organismos federales parece pretender evitarlo. De hecho, aunque Bonn ya no es la capital de la República Federal de Alemania, sigue siendo sede de importantes organismos de la administración federal. Ocho de los dieciocho ministerios federales se han quedado de momento a orillas del Rin, con lo que sigue ejerciendo como centro político federal. También cuenta con unas apreciadas infraestructuras para la celebración de congresos y reuniones internacionales, como sede de empresas, centro universitario y de investigación, e incluso cultural.

3.2. La Capital de la República de Austria: Viena

Viena es un caso bastante semejante al de Berlín, y probablemente a la hora de diseñar el marco institucional de ésta última se tuvo mucho en cuenta el diseño institucional de Viena. Esta es una antigua capital histórica, que ya era capital antes de la conversión del país fuera un estado federal, y hoy la ciudad es un land más dentro del estado federal austriaco. Pero también hay diferencias, para empezar, Viena ha sido una capital imperial durante mucho más tiempo que Berlín, y su vinculación no es simplemente con el país, sino con una dinastía, los Habsburgo, y su modelo de estado imperial pluriétnico. Así, la conversión de la antigua capital imperial en nueva capital federal de Austria, una república mucho más pequeña que el Imperio Austro-Húngaro, tras la I Guerra Mundial, tuvo un importante impacto en la ciudad, de la que se marchó casi la mitad de la población. En 1920 se convirtió en capital federal y en 1922 la ciudad de Viena se separó del land de Baja Austria y se convirtió en un land propio, el noveno de la federación. Tras la II Guerra Mundial recuperó esta condición de ciudad-estado o ciudad-región, de manera provisional en 1945, y definitiva en 1955 cuando Austria recuperó su soberanía.

Viena es, por tanto, un estado federado más, con su propio poder legislativo o Dieta regional, compuesta por cien miembros elegidos por sufragio universal por los vieneses, y su poder ejecutivo, un gobierno encabezado por el gobernador, y compuesto por entre nueve y quince consejeros de la ciudad. Estos son elegidos por representación proporcional de la composición partidista de la cámara, aplicándose una fórmula d'Hondt, mientras que el primero es elegido de forma separada por mayoría absoluta, y no tiene porque ser parlamentario.

Como municipio, Viena tiene el estatus de gran ciudad, que comparte con las otras catorce ciudades más pobladas de Austria, tiene un Concejo de la Ciudad, compuesto por los mismos cien miembros de la Dieta regional, que compaginan mandato. El Concejo de la Ciudad elige al alcalde, que es el mismo gobernador del länd, a los vice-alcaldes y a los consejeros de la ciudad, que son también los mismos que componen el gobierno regional. El Concejo de la Ciudad asume las competencias municipales que le corresponden como gran ciudad, aunque puede delegarlas a los órganos de los distritos. En cualquier caso, la ejecución de esas competencias y mandatos del Concejo le corresponden al alcalde y a los consejeros de la ciudad, que componen el órgano local llamado Senado de la ciudad. A estos miembros del Senado de la ciudad hay que unir, sin voto, a un jefe administrativo ejecutivo, que también es jefe de la administración regional, puesto que es la misma. Este Senado de la ciudad se encarga de decidir sobre el día a día de la gestión municipal.

En definitiva, los órganos municipales de Viena se han hecho cargo de los órganos regionales, y el Concejo de la Ciudad, al tiempo que eligen a los distintos responsables del ejecutivo municipal, hace lo propio con el ejecutivo del länd, y cuando se sustancia una moción de censura de for-

ma exitosa, el censurado cesa de ambos cargos. Pero son cargos diferentes, que afrontan competencias distintas. En los puestos ejecutivos la diferencia entre ambas funciones, regional y local, es menor y no se realizan por separado, pero en el caso del Concejo de la Ciudad-Dieta regional, las sesiones como uno u otra son distintas, salvo en los casos de nombramientos y censuras, porque son atribuciones diferentes. Como Dieta, por ejemplo, puede legislar, como Concejo no, los procedimientos y reglas son distintos en uno y otro caso, las mesas asamblearias tienen distinta composición, por la diferencia de atribuciones competenciales, aún siendo los mismos miembros, y de hecho el mismo órgano,

A igual que en Berlín, la administración local está descentralizada políticamente en distritos, en este caso veintitrés. Cada distrito tiene un Consejo de distrito de entre cuarenta y sesenta miembros elegido directamente por los ciudadanos del mismo, y que a su vez elige a su jefe de distrito para las labores ejecutivas. El Consejo de distrito aprueba sus propios presupuestos de gastos, y los controla, y estos están dirigidos a las funciones más concretas de las competencias municipales, parques, limpieza, obras, escuelas, licencias, etc.

Pero a diferencia de Berlín, Viena es el centro político, económico y cultural de Austria de forma hegemónica. Tiene alrededor del 20% del total de la población austriaca y no hay ningún centro realmente alternativo. Esto hace que la ciudad sea centrípeta en el conjunto de Austria, y que a pesar de que éste sea un país federal, haya tendencias centralizadoras en torno a la capital. Por otro lado, la capital mantiene un notable peso histórico, y aunque los símbolos de la moderna Austria tiendan a estar cada vez más presentes en la ciudad, sigue presente aún la imagen de la capital de los Habsburgo.

3.3. La Capital del Reino de Bélgica: Bruselas

La capital belga es uno de los casos más complejos de capital y de centro político económico y cultural, en buena medida por la propia complejidad institucional del Reino de Bélgica, que tiene cinco niveles territoriales de instituciones estatales: municipios, provincias, regiones, comunidades y federación (WOUTER y NIEUWENHOVE, 1999). La ciudad tiene así que encajar una capitalidad múltiple: la flamenca, la francófona, la belga, la bruselese y además es sede de las principales instituciones europeas⁷. Sin duda las instituciones más relevantes para Bruselas son las regiones y comunidades, que se solapan espacialmente precisamente en Bruselas. El doble aspecto de la federación belga, con sus regiones y comunidades, hacen que la capitalidad haya de ser contemplada respecto a ambos ejes de división de Bélgica.

⁷ La Unión Europea no tiene capital oficial, pero la asimilación de Bruselas como la capital de la UE por parte de los ciudadanos europeos es creciente, y la ciudad ha incorporado los edificios swedes como símbolos europeos.

En el caso de las regiones, que ejercen las competencias localizables en el territorio, como sanidad y obras públicas, Bruselas es una región más, junto a Valonia y Flandes, la región de Bruselas-capital (CUETO, 2001). Entre las competencias regionales están las de regulación de las instituciones locales y en el caso de la ciudad de Bruselas, la ciudad está dividida en diecinueve municipios independientes, con sus respectivos ayuntamientos. Desde 1989, en que flamencos y francófonos se pusieron de acuerdo sobre su estatus de ciudad-región, no existe un único ayuntamiento para la ciudad, aunque el gobierno regional bruselense controla en buena medida el planeamiento urbanístico general de la ciudad, en el que también interviene el gobierno federal belga.

Respecto a las comunidades, con competencias de carácter cultural, el estatus de Bruselas es de pertenencia tanto a la comunidad francófona como a la comunidad flamenca, y así ambas comunidades pueden actuar en la ciudad sobre sus competencias, pues estas no afectan como tal a un territorio si no a las personas, aunque los servicios públicos regionales se tienen que prestar de manera bilingüe (CUETO, 2001). De hecho existe población de ambas comunidades lingüísticas, aunque la proporción entre ambos es aproximadamente de 85% francófonos y 15% flamencos. De hecho es la ciudad con más francoparlantes del país, y las instituciones representativas de la comunidad francófona tienen sus sedes principales en Bruselas. En el caso de Flandes, sus instituciones regionales y comunales están fusionadas y la capital de estas instituciones únicas es Bruselas, ya que también pertenece a la comunidad flamenca. Bruselas ha sido la capital histórica de Flandes⁸ y esto produce la paradoja de que la capital de la región de Flandes es otra región.

El Consejo Regional de Bruselas, su órgano legislativo está compuesta por 75 miembros, 64 francófonos y 11 flamencos. La elección es directa en una circunscripción única, pero los candidatos están identificados como flamencos o francófonos, asignándoseles a uno u otro cupo. La acción legislativa de este consejo, a diferencia de los de las otras dos regiones / comunidades, está sujeta a revisión de constitucionalidad por parte de los tribunales ordinarios y por el gobierno federal. Este último interviene en virtud del papel de capital belga y sede de las instituciones europeas en materias de políticas territoriales. El Consejo está separado por grupos lingüísticos, al igual que al nivel federal, y también puede presentar cada una moción con las — partes de sus miembros, para paralizar un proceso legislativo si hiere sus identidades e intereses. En este caso, es el gobierno, con igual número de los dos grupos, el que debería llegar a un acuerdo. Además, la cámara se divide en tres comisiones también por grupos lingüísticos: los 64 diputados francófonos forman el COCOF, tratan las materias comunitarias en Bruselas que le han sido transferidas por la Comunidad Francófona. La comisión comunitaria flamenca (VGC) hace lo propio con sus competencias, pero sus deliberaciones sólo tienen valor de recomendación, excepto para instituciones y actividades

⁸ A partir del siglo XVIII, el territorio de la actual Bélgica dependía de los Habsburgo austriacos. En este periodo, la influencia de la Ilustración y la cultura francesa llegaron a los Países Bajos del sur y en Bruselas se empezó a hablar en francés, al tiempo que en la zona de Valonia, francoparlante, empezó a tomar una preeminencia cultural y económica.

dedicadas a expandir la cultura flamenca en Bruselas. La tercera comisión es el pleno, que trata de las cuestiones que afectan a las dos comunidades.

El gobierno regional está compuesto por dos miembros francófonos, dos flamencos y un ministro-presidente que puede ser de cualquiera de los grupos. Por debajo existen tres secretarios de Estado, de los cuales uno ha de ser flamenco. Ya hemos comentado que los miembros de este gobierno tienen doble mandato en la Comunidad Francófona. En la Flamenca no suele haber doble mandato. Estos dos ministros regionales bruselenses francófonos y los secretarios de Estado afines tratan también las materias comunitarias transferidas.

Bruselas es además el centro económico principal de Bélgica, como sede de las principales empresas, y nudo de transportes. Estos papeles lo desempeña incluso a nivel europeo, pues por su posición geográfica en el principal eje comercial de Europa y la presencia de las sedes de las instituciones europeas, hace que muchas sedes de empresas transnacionales de ámbito europeo se sitúen en Bruselas y la ciudad sea un centro de decisiones básico en Europa. Esta centralidad hegemónica en Bélgica tiene que tener en cuenta el papel de Amberes, en como uno de los principales puertos de Europa y centro secundario, pero con aspiraciones importantes como centro de Flandes. También hay que tener en cuenta además que Bruselas tiene un territorio pequeño y su zona metropolitana es parte de la región de Flandes, en la que está inmersa.

Pero en sentido inverso, la importancia cultural de Bruselas como centro se enfoca en la actualidad más a Valonia. Su peso cultural para Flandes se basa fundamentalmente en el simbolismo histórico, pero para Valonia es el centro hegemónico desde el punto de vista cultural, porque la mayor parte de la cultura se desarrolla en francés, salvo la de algunos centros públicos, que ha de ser bilingüe. En este sentido, el papel de centralidad cultural de Bruselas se ve ofuscada por la cercanía de París.

El factor cultural de la metrópoli bruselense unida al peso económico del conjunto ciudad-corona metropolitana en el total de Bélgica hacen que este núcleo sea uno de los pilares fundamentales de unión del propio estado belga. La centralidad real de Bruselas, a la que casi todos quieren incorporar a su lado, es mayor de lo que pudiera parecer en un estado federa, con menos del 10% de la población en la región-capital, y la muestra es que a pesar de tener entes políticos separados, la mayoría de los organismo flamencos y valones acaban estando en el mismo lugar, la capital federal.

3.4. La Capital de la Confederación Helvética: Berna

Con sus 6.000 kilómetros cuadrados, Berna es el segundo cantón más extenso de Suiza, después del de Grisones⁹, en un país con 41.300 km².

⁹ El cantón de Grisones (Graubünden) tiene unos 7000 km², pero con menos de 200.000 habitantes.

Tiene casi un millón de habitantes, siendo el segundo más poblado después del cantón de Zürich. Por su parte, la ciudad de Berna, capital de Suiza y del cantón de su mismo nombre, tiene alrededor de 140.000 habitantes y es la cuarta por su número de habitantes después de Zürich, que tiene más de 350.000 habitantes, Basilea y Ginebra, que tienen alrededor de 175.000.

El territorio del cantón es históricamente una extensión de la ciudad, los dominios territoriales de la misma, consecuencia de la expansión de la villa en la Edad Media, y posteriormente consolidada ante las revueltas campesinas contra el gobierno de la ciudad de los siglos XVII y XVIII. La ciudad se fundó en 1191 y en 1353 se unió a la Liga Perpetua, una alianza defensiva de los algunos cantones alpinos contra el dominio de los Habsburgo fundada en 1291, y origen de la Confederación Helvética, a la que paulatinamente fueron entrando más cantones, es decir, ciudades o villas y sus dominios territoriales, que en 1474 acabaron abandonando el Sacro Imperio Romano Germánico tras varias guerras. Zuinglio en Zürich y Calvino en Ginebra propagaron la reforma protestante en el siglo XVI, con éxito sobre todo en las zonas urbanas (VALDIVIELSO, 2002). Berna siguió el ejemplo, y dado el predominio de la ciudad en el cantón, éste adquirió un carácter fundamentalmente protestante. Las ideas de la Revolución Francesa llegaron también con fuerza y tras las guerras napoleónicas¹⁰, surgieron los conflictos entre los católicos, que eran minoritarios, asentados fundamentalmente en las zonas rurales y defendían los derechos tradicionales de los cantones, y los protestantes, que estaba asentados en las zonas urbanas, estaban influidos por las ideas liberales y preferían un gobierno central más fuerte y que garantizara los derechos de los ciudadanos. Esto llevó a la guerra civil en 1847 y a una nueva Constitución en 1848 que creó un sistema federal frente al confederal anterior. En 1874 se revisó en profundidad la Constitución por primera vez, y desde entonces ha tenido varias reformas parciales, buscando perfeccionar el equilibrio múltiple característico de Suiza entre protestantes y católicos; germano-parlantes, franco-parlantes e italo-parlantes, entre izquierda y derecha; entre los cantones y las instituciones federales.

En todo este periodo del siglo XIX, el cantón de Berna fue favorable a la causa protestante y liberal. El gobierno del cantón fue aristocrático hasta que se instauró una Constitución cantonal democrática en 1831 y en 1848 se convirtió en capital de la Confederación Helvética, pues la confederación anterior no tenía sede permanente. Como capital del cantón, su papel es indiscutible, pues como digo, ha sido la ciudad la que ha creado el cantón por expansión territorial.

¹⁰ Los ejércitos napoleónicos en 1798 impusieron un estado unitario según el modelo francés, la República Helvética, aunque en 1803 se retiraron dejando una nueva Constitución que reconocía los viejos derechos de los cantones y que aprobaron los suizos. Tras el Congreso de Viena de 1815, Suiza fue reconocida como un estado neutral y se incorporaron algunos cantones más, hasta llegar a 22 y prácticamente las fronteras actuales. En la actualidad Suiza se compone de veinte cantones y seis semicantones soberanos.

Como todo cantón suizo, Berna se auto-organiza, y dispone de un de un parlamento cantonal de doscientos¹¹ diputados como poder legislativo, llamado Gran Consejo elegidos por sufragio universal directo por cuatro años, con representación proporcional, en veintiséis distritos. Este Consejo Cantonal elige al gobierno colegiado del cantón, el Consejo Ejecutivo, órgano colegiado compuesto por siete miembros y responsable políticamente ante el parlamento, que le puede destituir, configurando un sistema parlamentario frente al directorial que existe a nivel federal (VALDIVIELSO, 2002) y que de hecho es una variante del presidencialismo. El Gran Consejo tiene plena capacidad legislativa, aprueba los presupuestos, elige magistrados judiciales superiores, fija los impuestos, controla al ejecutivo y a los gobiernos locales, elige al presidente anual del Consejo Ejecutivo y al Canciller de Estado, etc. También aprueba los asuntos que han de someterse a referéndum, que ha de ser demandado por al menos diez mil ciudadanos. El Consejo Ejecutivo tiene iniciativa legislativa, representa al cantón en las relaciones con el gobierno federal y con los otros cantones, lo que le corresponde al Canciller de Estado, y se encarga de dirigir los distintos departamentos de la administración cantonal, que se reparten entre los siete miembros, aunque no hay que olvidar que la prestación de los servicios en muchas competencias le corresponde a los gobiernos locales.

El control de las instituciones cantonales sobre los gobiernos locales se refiere fundamentalmente a aquellas materias que son ejecutadas por los ayuntamientos y reguladas por el cantón, siguiendo un modelo semejante al federalismo de ejecución. Por lo demás, los gobiernos locales del cantón son autónomos, y además tienen importantes competencias, desde recaudar impuestos a la seguridad pública, pasando por la atención sanitaria primaria (VALDIVIELSO, 2002) e incluye el planeamiento urbano. Esto ocurre tanto en los pequeños municipios del cantón de Berna, como en la capital.

Debido al carácter muy descentralizado políticamente de Suiza, y a la falta de tradición centralista, la centralidad política real de Berna como capital federal es débil, aunque no por ello deja de ser la sede de las principales instituciones federales, excepto el Tribunal Federal, máximo órgano del poder judicial suizo, que tiene su sede en Lausana y el Tribunal Federal de Seguros, que sentencia en materia de seguros sociales, y tiene su sede en Lucerna.

La principal baza de la ciudad de Berna está en la posición geográfica central que ocupa dentro del país, lo que hace que sirva como punto de equilibrio territorial entre los otros cantones principales del país. No es que esté en un centro geográfico exacto, porque está desplazada hacia el oeste, pero si es un nudo de comunicaciones importante en el país, junto con Zürich, y está más o menos equidistante de las otras principales ciudades que he citado.

¹¹ A partir de 2006 serán ciento sesenta diputados, pues un referéndum así lo ha decidido.

Zürich, Ginebra, Basilea, Lucerna, Lausana, y Berna, junto a sus importantes áreas metropolitanas, son centros económicos de primer nivel de Suiza, y compiten entre ellas, aunque en un plano de igualdad bastante grande. Ninguna de ellas puede aspirar realmente a la hegemonía, ni siquiera Zürich, y por otro lado, la identidad política suiza está vinculada en muy buena medida al reparto de poder entre unos y otros.

Berna, en el contexto suizo, está mediatizada por los dos factores principales que han marcada a la sociedad suiza, la diferencia religiosa y la lingüística. Tradicionalmente Berna ha sido un cantón de predominio protestante. Hoy sigue siendo uno de los cantones con mayor predominio protestante de Suiza, país donde hoy la población de todos los cantones tiene una heterogénea filiación religiosa, con un 67% frente al 16% de católicos y el 3% de musulmanes. Aun así, hoy la religión ha dejado de ser un motivo de conflicto social, al menos entre católicos y protestantes.

El cantón es de habla mayoritariamente alemana, el 84%, aunque hay un 7.5% de habla francesa, y otro tanto que tiene otras lenguas como maternas. A diferencia del factor religioso, el factor lingüístico sí parece ser un elemento de fractura de la sociedad suiza contemporánea. El cantón de Berna fue precisamente el escenario de uno de los más importantes conflictos de los últimos años por estas diferencias de identidad cultural. En los años setenta el cantón vivió una crisis separatista por parte de la población francófona de la zona más extrema del Jura, que es de mayoría francófona y religión católica, frente a la mayoría germanófona y religión protestante de Berna. En 1979 Jura se declaró cantón independiente y fue admitido en la federación, aunque la parte más cercana a la capital decidió permanecer en el cantón de Berna, como una región dentro del mismo, la del Jura bernés. La comunidad francófona de estos municipios junto con otros del extremo sur del cantón que también son de habla francesa, tienen una autonomía cultural, y los doce diputados cantonales elegidos en estos municipios forman el llamado Consejo Regional, para velar por sus derechos lingüísticos, y existe obligación de consultarlo para todas las cuestiones que afecten a estas zonas, lo que implica cierta autonomía.

Así, la centralidad cultural de la ciudad de Berna y su área metropolitana se basa fundamentalmente en la población germano-parlante de Suiza, aproximadamente dos tercios del total, y dentro de ésta, existen varios centros culturales primarios dentro del país con los que compite, que serían Zürich y Basilea. Pero el respecto por la minoría francófona, representa también el espíritu general del país.

3.5. La Capital de la República Federal de Rusia: Moscú

Constituye la entidad territorial más poblada de Rusia con 12,1 millones de habitantes, lo cual la convierte en la sexta ciudad más poblada de la tierra. La Ciudad es un importante centro político, cultural, económico y científico de Rusia siendo la megaciudad más septentrional del planeta. En

el curso de su historia ha servido como capital de una sucesión de estados y entidades políticas que van desde el Gran Ducado en la Edad Media hasta la actual República federal pasando por periodos durante la época zarista o por la Unión Soviética (URSS).

La primera referencia histórica de Moscú se remonta al año 1147, tras ser el escenario de diversos conflictos históricos con el Imperio Mongol, en 1327 se convirtió por primera vez en capital, en esta ocasión del Gran Ducado de Moscú, un Principado independiente, debido a su posición favorable en torno a la cabecera del río Volga y a su papel de centralidad de un vasto territorio.

La ciudad fue testigo de diversos conflictos entre las comunidades rusa y tártara durante toda la Edad Media, llegando a ser sede del Principado de Vladimir-Suzdal. Desde 1480 la ciudad pasó a ser capital del nuevo Imperio Ruso ya liberado del dominio Tártaro y en un esfuerzo de centralización del poder se edificaron en la ciudad numerosos edificios culturales, académicos y centros religiosos.

En 1712, el Zar Pedro I “El Grande” trasladó la capital a San Petesburgo, una ciudad moderna fundada, siguiendo patrones de las grandes capitales europeas, en la costa del Mar Báltico.

Durante más de trescientos años Moscú no fue la Capital de Rusia, siendo gobernada desde 1905 por un Gobernador de la Ciudad (Alcalde), la Revolución Rusa mantuvo en un primer momento la capital de la nueva República en San Petesburgo, recién denominada Petrogrado, sin embargo la segunda fase de la Revolución y la toma del poder por parte del Partido Comunista Ruso optó por devolver la capitalidad del nuevo Estado a la ciudad de Moscú. Con ello se optaba por una ubicación más protegida en el centro del país, tanto del frente de la I Guerra Mundial como de los ataques que los rebeldes contrarios al modelo soviético dirigían desde las zonas fronterizas con Finlandia, las Repúblicas Bálticas o Polonia. Además simbólicamente la capital se trasladaba de una ciudad inspirada y orientada hacia la Europa occidental hacia la capital histórica punto de confluencia de las diferentes nacionalidades y etnias que conformaron el antiguo Imperio Ruso.

Durante la existencia de la URSS Moscú fue tanto la capital federal como la capital de la Federación Rusa, la principal de las Repúblicas que integraban la URSS que a su vez estaba estructurada siguiendo un modelo federal, siendo en este periodo de tiempo sede simultánea de las instituciones federales y rusas.

A lo largo de los años en los que Moscú fue Capital de la URSS y de la Federación Rusa fue el principal centro económico, cultural y educativo del Estado soviético que edificaron instituciones que compitieron con la herencia arquitectónica del periodo zarista, además en 1980 fue sede de los Juegos Olímpicos de Verano cuyo legado son una multitud de infraestructuras deportivas que son sede actual de todo tipo de disciplinas deportivas.

Como Capital de la URSS Moscú sufrió seis reorganizaciones administrativas en 1917, 1920, 1936, 1960, 1961 y 1969 siendo una ciudad de

régimen común situada en el Oblast (región autónoma dentro de la Federación Rusa) de Moscú.

En 1991 con la caída del régimen soviético y la posterior disolución de la URSS, Moscú fue sede de la Capital de la nueva República Federal Rusa. El nuevo Estado mantuvo la estructura territorial federal de la antigua república soviética, basada en la existencia de Repúblicas Autónomas y Oblasts, además se estableció una división en Regiones Económicas y en Distritos Federales como nuevas entidades territoriales pero tuteladas desde el poder central.

Esto no constituye un detalle menor puesto que la superposición de entidades regionales tuteladas por el gobierno federal a las entidades territoriales autónomas supone que en la práctica la estructura política de Rusia no se corresponde con un modelo puramente federal.

La situación de Moscú como una ciudad común no se alteró formalmente y continúa formando parte del Oblast de Moscú así como de la denominada Región Económica Central y del Distrito Federal Central, cuyas capitalidades comparte junto a su situación de capital federal.

El gobierno de Moscú se basa en la división ejecutivo-legislativo. El Alcalde es el responsable del poder ejecutivo en la ciudad, entre 1991 y 2004 el Alcalde era elegido directamente por los ciudadanos de Moscú y la Duma Local ejercía como órgano legislativo y de control e impulso político. Sin embargo desde ese año se ha optado por una mayor parlamentarización y centralización en la elección del Alcalde, ya que la reforma impulsada por el Gobierno de Vladimir Putin, configura un sistema en el cual el Presidente de la República Federal propone al candidato a Alcalde (también se aplica para los Gobernadores de los Oblasts) y la Duma Local tiene que otorgarle la investidura.

Esto demuestra que se ha avanzado en la parlamentarización del sistema político local, en un país con una estructura de partidos débil, fragmentada y con un poder presidencial muy fuerte así como en la tutela federal de la ciudad que ostenta la capitalidad de la República, se trata, en este sentido, de una tutela reforzada puesto que además de ser sede de las instituciones federales, como capital del Distrito Federal Central, Moscú contaba previamente con la presencia de un Delegado designado por el Presidente que representa al Gobierno de la Federación.

3.6. La Capital del Reino de España: Madrid

Como cuestión previa conviene aclarar que España no es propiamente un Estado federal, sino autonómico, sin embargo es interesante incluir el análisis de su capital en este estudio porque el funcionamiento, estructura y dinámicas del modelo español de organización territorial se asemeja a los sistemas federales (PECES-BARBA 1998).

Con 3,2 millones de habitantes en 2013, Madrid, constituye la ciudad más habitada de España y ocupa un espacio de centralidad geográfica en el territorio.

Desde que en 1561 la Corte de Castilla se establece de forma permanente en Madrid la Villa pasó a ostentar informalmente la capitalidad de la Corona Española. La población de la ciudad empieza a crecer significativamente si bien las instituciones de gobierno permanecieron fuera de la ciudad¹².

El papel central de Madrid como capital se refuerza con la llegada de los Borbones al trono de España, puesto que con los Decretos de Nueva Planta optan por un modelo territorial fuertemente centralizado en torno a la capital que comienza un importante proceso de expansión territorial y se convierte además en centro económico e industrial del país junto a la ciudad de Barcelona.

En 1833 el Gobierno adopta la estructura provincial propuesta por Javier de Burgos y el entorno de Madrid pasa a constituirse en una provincia propia que gozará hasta los años 80 de la Diputación como órgano de gobierno.

El primer texto legal que reconoce la capitalidad de Madrid es la Constitución Republicana de 1931, tras la Guerra Civil y durante la dictadura franquista la ciudad se expande y anexiona hasta 13 municipios. Este crecimiento obligó a adoptar un modelo municipal especial para la capital que se plasma en la Ley Especial de 1963 de Capitalidad en el cual se adopta una estructura desconcentrada en Distritos.

Con la llegada de la democracia y la Constitución de 1978 que define un modelo territorial de corte federal, estructurado en Comunidades Autónomas, se sigue reconociendo la capitalidad de Madrid, sin embargo mientras las instituciones provinciales desaparecen y sus competencias las asume una Comunidad Autónoma, la ciudad tiene la consideración de un municipio común regido por la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y por la Ley de Grandes Ciudades de 2002. La ciudad es gobernada por un Alcalde elegido por los Concejales que conforman el Pleno del Ayuntamiento, y que varían en función de la población de acuerdo al baremo general que define la legislación electoral española. Además cuenta con una estructura de 21 Distritos dotados de órganos desconcentrados de Gobierno, las Juntas Municipales (CASAL, 2012) compuestas de un Concejal-Presidente designado por el Alcalde y con funciones delegadas, así como un Pleno de representantes vecinales designados por los partidos políticos. En 2006 fue aprobada una Ley de Capitalidad y Régimen Especial, por las Cortes Generales, que reconoce la especificidad del hecho de ser doble capital (autonómica y estatal) y dota a Madrid de la facultad de cambiar su propia organización administrativa reforzando el papel del Alcalde y presidencializando el funcionamiento del Gobierno Local, así mismo crea organismos de relaciones intergubernamentales de coordinación y cooperación con el Estado y la Comunidad Autónoma.

¹² Durante el reinado de los Austrias si bien la Corona Española era una, los diferentes reinos continuaron existiendo como tales, conservando sus capitales y sus propias instituciones de gobierno.

IV. CONCLUSIONES

Podemos concluir que la centralidad de las capitales en los sistemas federales europeas depende de sus condiciones históricas, de cuando se tomó la decisión de convertirlas en capital. Si son capitales antiguas, de estados que han sido centralizados o imperios, tienen un tamaño considerable, incluyendo sus áreas metropolitanas, con respecto al conjunto de su país y alcanzan una importante centralidad económica y cultural, que es hegemónica si la condición de capital, es antigua, como en el caso de Madrid o Moscú. Esto no significa que la capitalidad histórica sea el único factor que ha determinado su centralidad económica y cultural, pero sí que es un condicionante muy importante porque ha originado retornos crecientes (PIERSON, 2000) a favor de su condición de centros.

Estas condiciones históricas también influyen de manera importante para alcanzar una centralidad cultural, pero aquí hay matizaciones según sea la composición étnica, lingüística y religiosa de cada país. Si el país es homogéneo, el grado de centralidad cultural habrá ido parejo al económico. Si existen diferencias culturales, étnicas, lingüísticas o religiosas en el país, localizadas territorialmente, entonces la capital tendrá un papel de centro cultural del grupo socio-territorial dominante. Al final, el grado de centralidad cultural, depende si la identidad cultural nacional y regional de los ciudadanos de la capital coincide con la del conjunto de ciudadanos del resto del país.

En los casos de los estados federales analizados aquí existen conflictos culturales y conflictos entre centro y periferia. Sin embargo, el conflicto étnico no se ha manifestado como un conflicto territorial, excepto en Bélgica o España, esto es, no se ha fusionado con los conflictos entre centro y periferia existentes en estos estados, y se manifiesta en todos los casos como un conflicto de estructura social que es transversal en el conjunto del país.

En los casos de ausencia de conflicto cultural entre las diferentes entidades federadas en los que la capital es una gran ciudad hegemónica en el conjunto del país, el federalismo político está matizado por la centralidad económica. Esto podría favorecer la existencia de conflictos sociales entre el centro y la periferia, por la centralización de los recursos, pero tenderán a tener un nivel bajo, porque no hay otras grandes zonas metropolitanas que puedan disputar la hegemonía y elevar el nivel del conflicto.

No obstante, en los casos de ausencia de conflicto cultural y con una capital federal que no ocupa una posición hegemónica en los planos económico y cultural, los conflictos sociales entre las entidades federadas y el centro tampoco tienden a ser acusados. Un ejemplo muy claro es Bonn, una ciudad pequeña sin un papel principal en los planos cultural y económico, que carecía de un pasado capitalino. Era una capital que no originaba rechazo en el conjunto del país, y que no estaba presente en las relaciones entre el centro federal y los Lander de la República Federal Alemana, pues ni siquiera era capital de la región de Renania del Norte-Westfalia. Bonn responde a un tipo que podemos denominar ciudad común, o sin un estatus específico, siguiendo a Rowat (1993).

Por el contrario, Berlín es un centro histórico, con una fuerte carga simbólica ligada al pasado, y también al presente, pero sobre todo Berlín es un land más de la federación. Sin que exista un conflicto étnico nuevo con la unificación, lo cierto es que la tensión entre el centro y la periferia por los recursos tiende a ser mayor en la Alemania unificada. El hecho de que sea un land más, junto al peso económico y cultural que tiene Berlín, puede incrementar la competencia entre las regiones alemanas y la percepción de centralidad que tiene la ciudadanía. Su centralidad económica y cultural se ejercita en las relaciones entre los Lander, y también sus intereses como capital, como centro político, están presente en las relaciones intergubernamentales, particularmente en las horizontales, y suponen un elemento a tener en cuenta en las mismas. Este sería un tipo de ciudad-región.

Junto a estas ciudades región, en las que la ciudad capital es un ente federado más, tenemos otro tipo diferente de capitales federales en Europa, las regiones-capital. Este segundo tipo se caracteriza porque la ciudad capital es una parte principal de una región que es el ente federado. A diferencia del tipo anterior, no es la capital el ente federado, pero el hecho de que la ciudad sea una parte principal del mismo, en cuanto a que también es capital de la propia región, y que estas regiones suelen tener un componente de área metropolitana de las ciudades. La multicapitalidad y la centralidad de estas ciudades en sus regiones acaba implicando que la región, el ente federado, asuma el papel de región capital, de manera que los intereses de la capital están presentes en las relaciones intergubernamentales del país, particularmente en las relaciones horizontales entre los propios entes federados. La región capital asume los intereses capitalinos, su centralidad económica y cultural si la posee, en incluso los símbolos e identidad vinculados a la centralidad política.

Cuadro 2. Tipos de capitales en los sistemas federales y en el estado autonómico español

Centralidad cultural y económica	Ciudad-región	Región-Capital	Ciudad Común
ALTA	Viena Bruselas	Moscú	
MEDIA	Berlín	Berna Madrid	
BAJA			Bonn

Fuente: Eliseo López y Daniel Casal, 2014.

En el cuadro superior vemos cómo se relacionan estos dos tipos de capitales federales con el grado de centralidad económica y cultural en el caso de los Estados federales europeos. Por un lado, Viena y Bruselas tienen un grado de centralidad económico y cultural alto. En el caso de Viena esto ha hecho que el conflicto político centro periferia se mate por la posición hegemónica que la capital tiene en el plano económico y cultural. Berlín, pese a ser la ciudad más grande de la Alemania actual y de tener un peso económico y una centralidad cultural a nivel europeo, no solo alemán, tiene que competir en estos dos planos con otras ciudades alemanas. La Alemania federal era multicéntrica antes de la reunificación y la aparición de un nuevo centro unificado choca con esa realidad previa de varios centros económicos y culturales en el país. Berlín tiene que competir incluso a nivel político con las sedes administrativas o de órganos federales que permanecen en Bonn, Karlsruhe o Frankfurt. Esta centralidad cultural y económica media, por la existencia de otros centros, tiende a implicar una mayor rivalidad entre los entes federados, y podría originar conflictividad a la hora de competir por los recursos federales.

En el caso de Bruselas, el conflicto tiene un carácter étnico, lo que eleva la tensión política. En el caso belga la situación se puede definir como única, ya que la capitalidad de Bruselas es una de las manifestaciones del conflicto; pero en su propio contexto, el hecho de que Bruselas sea una región componente de la Federación no incrementa el conflicto, sino que incluso sirve para introducir un tercer ente federado que alivia la situación frentista entre Flandes y Valonia.

En el caso de las regiones capitales, los niveles de centralidad de Berna y Madrid podemos catalogarlos de medios en la medida en que existen otros centros económicos y culturales en sus respectivos países que disputan esta centralidad. Berna es el caso más semejante que existe en el mundo al de la Comunidad de Madrid. La ciudad de Berna es la capital de Suiza y capital del cantón de Berna al igual que la Villa de Madrid es la capital de España y capital de la Comunidad de Madrid. Ambas regiones, el cantón y la comunidad autónoma, son entes federados de pleno derecho y tienen un importante peso en el conjunto de sus respectivos países. En los dos casos el territorio de sus regiones es el producto de la expansión de las ciudades, y son estas las que han articulado y vertebrado estos territorios. Berna lo ha hecho a lo largo de la historia, alcanzando el dominio del cantón en la Edad Media, mucho antes de ser capital de Suiza. En cambio Madrid ha alcanzado la indiscutible preeminencia del territorio de la provincia y ahora comunidad autónoma como consecuencia de ser la capital de España como estado unitario centralizado. Así, el carácter central de Madrid respecto a España es mayor que el de Berna en Suiza, aunque sea disputado o competido por otras regiones españolas. También es mucho mayor el peso de la ciudad de Madrid respecto a la región, ya que supone casi el 60% de la población de su comunidad autónoma, mientras Berna no llega al 14%. En cualquier caso, son dos casos que han producido similares soluciones constitucionales, pero con situaciones históricas, sociales y políticas dife-

rentes, por lo que no han tenido las mismas consecuencias. El motivo en el caso madrileño tiene que ver tanto con las herencias históricas, que hacen que la Comunidad de Madrid busque jugar un papel de centralidad en el conjunto de comunidades del Estado autonómico¹³, mientras que Berna busca un papel de equilibrio entre otros centros, ya que nunca ha sido el centro de un Estado unitario. Por otro lado, Suiza parece haber superado sus conflictos étnicos identitarios o, al menos, haber alcanzado un punto de equilibrio que no se da en España.

Pese a ser también una región capital, la situación de Moscú es diferente a los otros dos casos. Pese a la enorme extensión del país, el centro del antiguo poder soviético permanece como hegemónico en los planos político, económico y cultural de Rusia. Esto no significa que los conflictos centro periferia, incluidos los étnicos, no estén presentes, sino que el papel que juega la región de Moscú está vinculado al centralismo heredado de la historia del país.

Por último, la situación de Bonn, en realidad un caso del pasado, nos sirve para ilustrar un tipo diferente, ya comentado la ciudad común, que en ausencia de conflicto étnico fuerte, es un modelo que no incrementa los conflictos, tampoco los disminuye, y que simboliza bien el reparto de centralidades.

En conjunto, las ciudades región y las regiones capitales son dos tipos diferentes de articulación constitucional que, sin embargo, tienen muchos paralelismos. Las diferencias en los casos europeos analizados están más en la organización interna que en las consecuencias que finalmente tienen para el sistema político. Las ciudades región tienen pocos conflictos internos, al coincidir las instituciones locales y regionales, mientras que en el caso de las regiones capitales, las instituciones regionales y las locales de la ciudad capital pueden entrar en conflictos de organización, competencias e incluso identidad local o regional.

V. BIBLIOGRAFÍA

- FLANZ, GIBBET H.: Austria, en Blaustein, A. P. y Flanz, G. H. (eds.) (1971): *Constitutions of the Countries of the World*. Dobbs Ferry - Oceania Publications, Nueva York.
- GOETZ, KLAUS A. Y CULLEN, PETER J., (eds.); (1995), *Constitutional Policy in Unified Germany*. Frank Cass, London, Portland.

¹³ Para ver el alcance de esta afirmación, se pueden repasar los discursos de los sucesivos presidentes de la Comunidad de Madrid en los debates anuales de política general, en los que los temas de la agenda política estatal, sobre los que la Comunidad no tiene competencias, están presentes de forma continua. Sobre estos temas, los presidentes se han pronunciado históricamente jugando un papel en la política estatal desde su cargo de representación de la Comunidad de Madrid, en un sentido que ha asumido posiciones centralistas en los conflictos centro-periferia, incluso aunque hayan sido alternativos a los defendidos por los gobiernos de la nación en cada momento.

- HALL, PETER (1993), The Changing Role of Capital Cities, en: Taylor, John H.; Legenllé, Jean G.; y Andrew, Caroline, (eds.) *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton University Press. Ottawa. Canada.
- HALL, PETER: The Changing Role of Capital Cities. En Taylor, John H.; Legenllé, Jean G.; Andrew, Caroline, eds. *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton University Press. Ottawa 1993.
- HARDING, ANDREW: *Law, Government and the Constitution*. Kluwer Law, The Hague, 1996.
- HUGHES, CHRISTOFER: *The Federal Constitution of Switzerland. Translation and Comentary*. Clarendon Press. Oxford 1954.
- MEISEL, JOHN, (1993) Capital Cities: What is a Capital?, en Taylor, John H.; Legenllé, Jean G.; Andrew, Caroline, (eds.) *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton University Press. Ottawa.
- PIERSON, PAUL; (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, en *American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, pp. 251-267.
- RAPAPORT, AMOS: (1993) On the Nature of the Capital and Their Phisic Expresión, en Taylor, John H.; Legenllé, Jean G.; Andrew, Caroline, eds. *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton University Press. Ottawa.
- ROKKAN, STEIN; URWIN, DEREK et alter; (1982) *The politics of Territorial identity. Studies in European Regionalism*. Sage Publications (Esponsorizado por el ECPR), Londres.
- ROKKAN, STEIN; URWIN, DEREK; AAREBROT, FRANK; MALABA, PAMELA; & SANDE, TERJE, (1987) *Centre Periphery Structure in Europe*, Campus Editorial, Frankfurt Main.
- ROWAT DONALD, C., Ways of Governing Federal Capitals. En Taylor, John H.; Legenllé, Jean G.; Andrew, Caroline, eds. *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton University Press. Ottawa 1993.
- PAS, WOUTER; Y NIEUWENHOVE, JAN VAN (1999) La estructura asimétrica del federalismo belga, en: Fossas, Enric, y Requejo, Ferrán, (eds.), *Asimetría Federal y Estado Plurinacional*. Editorial Trotta, Madrid.
- PECES-BARBA, GREGORIO y VVAA, (1998) La Constitución Hoy. Editorial Técnos. Madrid.