

Fernández-Miranda Fernández-Miranda, Jorge:
El Estado de las autonomías y la consagración
de la Sede de las Instituciones Autonómicas
Civitas Ediciones, 2011, 265 pp.

El nacimiento, construcción y desarrollo del Estado de las Autonomías constituye en España, pero también para los países de nuestro entorno, un objeto de estudio de indudable atractivo, no sólo por lo inédito del modelo, sino, sobre todo, por la complejidad de su nacimiento, con los problemas políticos que suscitó y por lo abierto del sistema, lo que ha supuesto la necesaria modulación del mismo por nuestro Tribunal Constitucional, en lo que Aragón Reyes denominara Estado jurisdiccional autonómico, y que tan de manifiesto se ha puesto en los últimos tiempos.

Precisamente el punto de partida del presente libro, «El Estado de las Autonomías y la consagración de la sede de las instituciones autonómicas», se sitúa en uno de los temas controvertidos de esa operación de construcción de porte histórico que supuso la configuración del Estado de las Autonomías, cual es la consagración de la sede de las instituciones autonómicas. Su autor, Jorge Fernández-Miranda Fernández-Miranda aborda la problemática que se deriva de los regímenes de capitalidad y de su tratamiento jurídico. Para ello disecciona la cuestión en dos grandes bloques: una primera parte de consideraciones previas en la que analiza el problema competencial que se deriva de la fijación de la sede y su correlación con el concepto de capitalidad, pero también la relación existente entre el régimen de capitalidad y el régimen local. En una interesante segunda parte de este bloque estudia las distintas formas de consagrar la capital autonómica y sus consecuencias dentro del ámbito de la previsión constitucional del artículo 147.2.c) CE, ejemplificándolo, ya en el segundo bloque con los regímenes de capitalidad más significativos de nuestro sistema autonómico, de cuya lectura se extraen curiosos datos y, sobre todo, clarificadoras conclusiones acerca de esta faceta de los orígenes del Estado de las Autonomías y, lo

* Letrada de las Cortes de Castilla y León.

que más importa, de su proyección actual en cuestiones como el régimen financiero y presupuestario de los municipios capitalinos, pues de sobra es conocido hoy que nada queda de la autonomía local desde el punto de vista político, sin la garantía institucional que supone su soporte financiero.

En primer lugar, el autor sienta las bases de la cuestión refiriéndose al concepto de capitalidad como expresión máxima del Estado, representación de la unidad del Estado español (no contraria, sino complementaria a la pluralidad que promueve nuestro texto constitucional en el entendido de que es la base sobre la que se construye el principio de autonomía) y cita al respecto las palabras de Jordana De Pozas en referencia a la función que desempeña la capitalidad, señalando que ha de ser guía, corazón y espíritu de la Nación.

Sobre la base de tales afirmaciones, la competencia para regular el régimen de capitalidad autonómica es entendida como derivación directa del principio de autonomía de que gozan las Comunidades Autónomas; pues la autonomía implica el poder de autoorganización como el más primario y elemental de los poderes que disfruta un ente autonómico. Ahora bien, es de sobra aceptado que la facultad de autoorganización está limitada por el principio de homogeneidad, según el cual, la organización autonómica no ha de ser idéntica a la del Estado central, pero sí homogénea respecto a ésta (la homogeneidad no es uniformidad). Las reflexiones anteriores hacen incluso más sorprendente el silencio constitucional al respecto de la capitalidad, pues el artículo 147.2.c) CE únicamente exige que los Estatutos de Autonomía contengan la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. Señala el autor, y en la segunda parte del libro lo ejemplificará, que el motivo de tal silencio debe buscarse en los problemas políticos que se hubieran planteado en algunas Comunidades Autónomas.

Desde la cuestión previa relativa a la interesante distinción entre competencia, exclusiva de las respectivas Comunidades Autónomas, y título habilitante que permite el ejercicio de la misma y se deriva del artículo 148.1.1 CE, al ser la capital su máxima expresión y símbolo de las mismas, Fernández-Miranda se pregunta si la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local y el principio de autonomía local, constituyen un límite a la regulación del régimen de capitalidad.

Así, sentado que la fijación de las bases de la organización propia es materia reservada al Estatuto de Autonomía en el artículo 147.2.c) CE y que el ejercicio de las competencias autoorganizativas es también competencia plena de las Comunidades Autónomas (ex art. 148.1.1 CE, pero no en base a la LBRL que sitúa el régimen de municipios con características especiales en el ámbito de las leyes de régimen local) se trata de determinar si los poderes de autoorganización de las Comunidades Autónomas alcanzan y en qué medida a las corporaciones locales que ostentan el status capitalino, lo que en opinión acertada del autor no puede alterar el régimen de distribución de competencias establecido en materia de régimen local. Caracterizado este, como es bien sabido, por su carácter bífrente, debe precisarse que

el régimen de capitalidad no es una regulación de régimen local en sentido amplio, reduciéndose sus contenidos a honores, relaciones interadministrativas por razón de capitalidad, régimen económico, términos en los que se erige en sede de las instituciones, y que son las cuestiones que debe abordar una ley específica. Esto no quiere decir que el régimen de capitalidad no sea una regulación de régimen local, sino que su naturaleza jurídica no permite llevar a cabo una regulación *in totum*.

Otra de las tesis centrales del libro es la correlación entre capitalidad y sede de las instituciones autonómicas y, a partir de esa afirmación general, surgen los planteamientos relativos a la existencia o no de un *mínimum* inquebrantable de instituciones autonómicas que deben tener sede en el municipio capitalino, planteamientos que, a su vez, conducen al estudio de las distintas formas de consagrar la capitalidad autonómica. Por tanto, la cuestión es: ¿la capitalidad implica concentración de las instituciones del municipio capitalino o dicha consideración es compatible con la posible salida de determinadas instituciones de su ámbito territorial? Son diversas las opiniones doctrinales al respecto, por un lado la de autores como Lucas Verdú para quien la sede de las instituciones es consustancial a la capitalidad como exigencia de la estructura y funcionamiento del Estado contemporáneo y las características de su correspondiente burocracia; Entrena Cuesta quien partiendo de esa idea matiza que una ley podría excepcionarlo o finalmente, la opinión de Aragón Reyes que cuestiona el verdadero contenido real que se deriva del hecho capitalino distinguiendo entre propio, lato —todas las instituciones deben situarse en la capital, pero con posibilidad de alterarlo con posterioridad— o *mínimo* en función de la mayor o menor identificación con las sede de las instituciones.

Al admitir las dos últimas interpretaciones, el autor traslada la pregunta a la cuestión de determinar qué instituciones deben tener sede en el municipio capitalino frente a las que pueden ubicarse en municipios ajenos al mismo para lo que resultará de utilidad el posterior estudio casuístico.

Como se dijo inicialmente, este primer gran bloque estudia igualmente las distintas formas de consagrar la capital autonómica y sus consecuencias dentro del ámbito de la previsión constitucional del artículo 147.2.c) CE. Cuestión previa es la relativa a la diversa terminología con que los distintos Estatutos de Autonomía se han referido a las «instituciones autónomas propias», expresión utilizada por el citado precepto constitucional. La precisión relativa a la sede, que se añadió al aceptar el espíritu de la enmienda número 732 de la diputada Sra. Revilla López, evitaba fijar la capitalidad de la Comunidad Autónoma (que era lo que proponía literalmente la enmendante) sino la sede de las instituciones autonómicas, pues la otra opción hubiera planteado problemas políticos delicados en varias Comunidades Autónomas. Según la exégesis del precepto que hace Martín Oviedo, interpretación en la que coincide Fernández-Miranda, las instituciones de autogobierno son las legislativas y las de gobierno propiamente dicho, pero la cuestión se complica con la introducción del artículo 152 CE, pues éste impone a las Comunidades con autonomía plena una determinada organi-

zación (salvedad hecha de los Tribunales Superiores de Justicia, que como afirmó STC 38/82, son órganos del Estado y por tanto su sede será fijada por la LOPJ), lo cual si bien no impide que las demás se doten de dichas organizaciones, hace aún más plausible la paradoja que se deriva de tal conclusión, toda vez que los poderes de autoorganización de las Comunidades Autónomas con autonomía máxima se encuentran más limitadas que los de las de segundo grado.

En relación con las formas de consagrar la capitalidad, el autor sistematiza la materia refiriéndose básicamente a dos modelos seguidos por los distintos Estatutos de Autonomía (con referencia directa o no a la capital) que responden a su vez a dos distintas vías de regulación (por el Estatuto propiamente o remisión a una ley autonómica posterior), con una variante que supone que el Estatuto de Autonomía no consagra directamente la capital sino que lo hace indirectamente al concretar la sede de las instituciones autonómicas propias que se lleva a cabo en el Estatuto de Autonomía. La principal diferencia entre las dos formas de consagrar la capitalidad se centra en las dificultades existentes para llevar a cabo la modificación del status capitalino, lo cual a su vez, guarda relación estrecha con la estabilidad o flexibilidad de la consagración capitalina.

A continuación se analiza con detalle, como no podía ser de otra manera, cada una de estas soluciones, deteniéndose, en primer lugar, en el estudio, frente a aquellos Estatutos de Autonomía que consagran directamente en su articulado la sede de las instituciones autónomas propias de aquellos que remiten al desarrollo de una ley posterior para la fijación de la sede, tal es el caso de Galicia, Castilla La Mancha, País Vasco y Castilla y León.

A este respecto, yo, en mi condición de Letrada de las Cortes de Castilla y León no puedo dejar de detenerme en este último supuesto de controversia capitalina en que el artículo 3 EACyL habilita al legislador posterior a optar entre el contenido lato y el propio. El precepto fue objeto de interposición de recurso de inconstitucionalidad por entender que correspondía directamente la regulación de estas cuestiones al Estatuto de Autonomía sin que cupiera remisión a otra ley pues ello violaba la reserva estatutaria impuesta en la Constitución española. No obstante, la STC 89/84 zanjó la cuestión señalando que la determinación del contenido mínimo de los EA que se hace en el artículo 147.2.c) no puede conducir sin embargo a la anterior conclusión, esto es la reserva estatutaria. Pues no existe tal reserva ni siquiera frente a las leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias (artículo 147.2.c) ya que éstas pueden resultar también de las leyes estatales estatutarias del artículo 150 CE. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la ley autonómica en lo que se refiere a la organización de las instituciones ni respecto a la fijación de su sede. El precepto contenido en el artículo 147.2.c) CE, concluye nuestro Tribunal Constitucional, significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria.

La Ley 13/1987 fijó la sede de las instituciones de autogobierno de Castilla y León y, con base en criterios de eficacia, funcionalidad y accesibilidad que aportan racionalidad y coherencia a la decisión, lo hizo en la ciudad de

Valladolid, con lo que la misma pasa a ocupar un primer plano de la vida política y administrativa de la Comunidad. Mientras, la sede de las Cortes se fijó, con independencia a la referencia a la posibilidad de celebrar reuniones y sesiones en otras localidades, en el municipio de Fuensaldaña hasta el 2007. Las demás instituciones (Procurador del Común, Consejo de Cuentas...) si bien no son propiamente de autogobierno se han situado en distintas provincias, lo que pone de manifiesto la dimensión multiprovincial de la Comunidad y continua la línea iniciada por el Estatuto de Autonomía y la ley autonómica de desarrollo a los efectos de evitar controversias políticas en torno a la fijación de la sede de las instituciones autónomas propias en Castilla y León.

Finalmente, el autor se refiere a los Estatutos de Autonomía que consagran indirectamente la capital a través de la fijación de la sede de las instituciones autonómicas propias. Son Estatutos como los de Asturias o Valencia en los que la sede viene establecida en el propio texto estatutario pero sin referencias a la capital, cuya consecuencia lógica es la consagración de dicho status a favor de esa ciudad.

De la casuística anterior se puede extraer la consecuencia jurídica de la existencia de un contenido mínimo inquebrantable que pasaría por entender que instituciones autonómicas propias equivale a instituciones de autogobierno y por lo que las instituciones que deben tener su sede obligatoriamente en el municipio capitalino serían la Presidencia y el Consejo de Gobierno. No obstante, de forma paralela, según el autor, queda de manifiesto un contenido susceptible de modificación, bien porque todas las instituciones tengan sede en la capital (contenido propio), bien porque, se prevea expresamente o no, se pueda modificar la sede de determinadas instituciones por ley autonómica (contenido lato).

Llegado a este punto el autor, una vez hechas las consideraciones generales pertinentes a las que nos acabamos de referir, aborda el estudio casuístico de las leyes autonómicas de capitalidad. La importancia de este análisis reside en la oportunidad de subrayar que la condición de capital autonómica de estos municipios no debería afectar a la aplicación general del Título X, tesis que el autor apoya en las tesis de Carbonell Porras de que casi todos los municipios que son capital de Comunidad Autónoma han quedado sujetos al régimen organizativo de gran población por la aplicación directa del artículo 121 LBRL. Pero no es ésta la única cuestión que plantea Fernández-Miranda desde el estudio de las diversas leyes autonómicas de capitalidad.

El régimen navarro se caracteriza por haber sido el primero en atender a la capitalidad como hecho diferencial y como consecuencia de ello, dar respuesta al régimen económico especial de la capitalidad. Los intentos por superar los desequilibrios económicos provocados en la capital de Navarra, comenzaron con la ley de 89 cuya finalidad era lograr el reequilibrio presupuestario de todos los municipios como paso previo a la recuperación plena de la autonomía municipal, aunque no fue hasta 1997, momento en que se dota al Ayuntamiento de Pamplona de un complemento singular a su régimen ordinario de financiación.

Mucho más completo que el anterior es el régimen de capitalidad gallego, cuyo Estatuto de Autonomía, como hemos visto anteriormente, remite la solución de la sede a una posterior ley autonómica, la 1/1982 que amplió tal mandato fijando Santiago como sede del Parlamento, Xunta Presidente y Consellerías. Posteriormente, la Ley de administración local de 1997 planteó la necesidad de dotar de un estatuto especial a Santiago de Compostela, de modo que desde 2002 esta ciudad cuenta con un estatuto de capitalidad que regula ampliamente y, no sólo desde el punto de vista meramente económico, varias aspectos que se derivan de tal condición. Así, se detiene en la organización, competencia e información derivadas del estatuto de la capitalidad, lo que en realidad, apunta Fernández-Miranda, tiene más que ver con la necesaria modernización del gobierno local que con la especialidad de su régimen. No obstante lo anterior, la característica diferenciadora de este modelo estriba en la fijación de relaciones interadministrativas, entendiéndose por tal no una mayor atribución competencial, sino una serie de medidas que canalizan las relaciones de cooperación y colaboración entre Ayuntamiento y la Comunidad y ello a través de un órgano denominado Consejo de la capitalidad.

La peculiaridad propia del régimen de capitalidad canario estriba en que el artículo 3 EAC y posterior ley autonómica se fija la capital compartida entre 2 ciudades: Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, lo que si bien puede provocar repercusiones negativas sobre el funcionamiento diario de las instituciones consiguió la pacificación del histórico pleito insular. En este supuesto de forma similar al anterior se configura la capital como sede de las instituciones, regulando asimismo las relaciones interadministrativas y régimen de financiación. La nota diferencial en este caso es que se hace con la intención de reforzar la autonomía local al servicio de una gestión administrativa eficaz desconcentrada y cercana a los ciudadanos, lo que resulta curioso porque como sostiene el autor históricamente la capitalidad ha venido a significar lo contrario. Sin embargo, esta circunstancia no ha tenido reflejo en el texto porque ni las relaciones interadministrativas ni el régimen financiero se desvincula del status capitalino. Otra cuestión llamativa del régimen de capitalidad canario es la mención a la sede de la Delegación del Gobierno de la Nación española en la Comunidad Autónoma, fijada por la Disposición Adicional 4.º EAC, previsión entendida como una extensión ajena a la función constitucional propia de un Estatuto conforme al artículo 147 CE, que implica la aceptación por el poder central de la consecuente restricción de su potestad de autogobierno por una norma institucional de la Comunidad cuya extralimitación es evidente.

El régimen de capitalidad balear está caracterizado fundamentalmente por la confusión entre régimen local y el de capitalidad, como consecuencia de que históricamente por su condición de capital ha tenido que afrontar multitud de servicios de carácter supramunicipal, siendo a su vez cuna del municipalismo en Baleares (de ahí la afirmación sobre la doble naturaleza de la Ley 23/06 como ley especial de régimen local y ley de

articulación de régimen de capitalidad). Lo realmente trascendental es que articula un importante régimen de participación del Ayuntamiento de Palma para proponer la modificación de dicho régimen especial, participando de acuerdo con las leyes y reglamento parlamentario en la elaboración de proyectos de ley que inciden en este régimen especial, siendo consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre aquel.

La peculiaridad del régimen de capitalidad de La Rioja viene determinada porque el artículo 50 de la Ley de administración local 1/03 prevé la posibilidad de un régimen especial del municipio de Logroño a través de una ley autonómica que recoja las especialidades competenciales y financieras en atención a su condición de capital de Comunidad Autónoma. Si bien no existe en la actualidad dicha ley de capitalidad, para la consecución de esta finalidad se iniciaron labores como la suscripción de varios convenios de colaboración entre el Ayuntamiento y la Comunidad.

Fernández-Miranda finaliza la exposición haciendo referencia al supuesto especial de la villa de Madrid, que es no sólo capital del Estado y de la Comunidad Autónoma, pero también Área Metropolitana y Gran Ciudad. Las referencias a la capitalidad autonómica son como hemos dicho, escasas, pero en cualquier caso, del artículo 5 EAM se desprende que será necesaria reforma estatutaria tanto para la modificación de la capital autonómica como de la sede de sus instituciones autonómicas.

De su especial régimen jurídico destaca, por un lado, una especial referencia las relaciones entre las instituciones estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de sus respectivas competencias, materia en que la ley autonómica de administración local se remite a una ley aprobada en Cortes. Con independencia de tal extralimitación, el legislador estatal se ha hecho eco de la cuestión con la creación de una Comisión Interadministrativa de capitalidad, no obstante precisando que las relaciones interadministrativas que proceden a regular y que se derivan de la capitalidad no alteran el régimen local por dicho concepto. No se trata pues de una redistribución de competencias, sino de cooperar en el ejercicio de las mismas. Por otro lado, las consecuencias que se derivan de la realidad de Madrid como capital de su respectiva Comunidad Autónoma en cuanto a la regulación de las relaciones interadministrativas se focalizan en que la Comisión Interadministrativa aunque tiene su razón de ser en la capitalidad del Estado, puede ser utilizada en relación también con la autonómica. No obstante, surgen problemas de carácter material pues el legislador autonómico ha hecho extensiva la cuestión a las relaciones interadministrativas también de carácter local, lo que excede a las reguladas por la Ley de capitalidad estatal que remite éstas a la normativa de la Ley 30/92.

En definitiva, «El Estado de las autonomías y la consagración de la sede de las instituciones autonómicas» aborda desde un concreto aspecto de la construcción inicial del Estado de las Autonomías, cual es la fijación de la sede de las instituciones autónomas propias, una interesante problemática derivada del régimen jurídico aplicable a los municipios capitalinos, fundamentalmente desde el punto de vista de las relaciones que, por su especial

status y condición deben entablar con otros entes territoriales, pero también desde el régimen económico que se le debe aplicar para mantener incólume el constitucionalmente reconocido principio de autonomía local y uno de sus elementos, el soporte financiero, que se convierte en elemento imprescindible para su garantía institucional.