

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J.: *El Estado de las Autonomías y la consagración de la sede de las Instituciones Autonómicas. Significado y Régimen Jurídico*, Civitas/Thomson Reuters, Pamplona, 2010, 186 págs.

El presente trabajo resulta ilustrativo de una importante cuestión que parece haber pasado inadvertida desde el mismo momento de la aprobación de la Constitución española de 1978. En este sentido, como consecuencia del Estado compuesto consagrado por la Carta Magna, el hecho capitalino no es ya una cuestión que afecte sólo a la capital del Estado, sino que hay que tener presentes también las capitales autonómicas —cabe destacar a este respecto los estudios realizados por el autor: *Madrid. Área Metropolitana, Gran Ciudad, Capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma*, Colex, 2005; *Evolución histórica del Régimen especial de Madrid*, Colex, 2006; *El Régimen Especial de Madrid como Gran Ciudad y Capital del Estado (Ley 22/2006, de 4 de julio)*—. Advertido lo cual, la presente obra se divide en dos partes claramente diferenciadas y en un anexo documental en el que se incluyen las Leyes de capitalidad que son objeto de estudio, cues-

tión ésta que facilita enormemente la lectura y comprensión del trabajo, al tratarse de normas de manejo poco habitual.

I. La primera parte de la obra está relacionada con una serie de cuestiones que, en opinión del autor, afectan con carácter general a los regímenes de capitalidad autonómicos, resultando trascendentales para un adecuado estudio de las Leyes autonómicas de capitalidad. En particular: el concepto de capital; el problema competencial; la relación existente entre el régimen de capitalidad y el régimen local; y la correlación entre capitalidad y sede de las instituciones autonómicas. Aclarado que la capital autonómica se erige en símbolo y expresión de la Comunidad Autónoma, sin que ello sea contradictorio con la unidad de la nación española ni merme la soberanía nacional que reside en el pueblo español, la primera cuestión a resolver está relacionada con la competencia para regular el régimen de capitalidad autonómica. En opinión del autor y a pesar de la falta de mención expresa en la Constitución, ésta se deriva de los artículos 147.2.c) y 148.1.1.^a CE. El primero señala que los Estatutos de Autonomía deberán contener «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias», y el segundo establece como competencia básica de todas las Comunidades Autónomas la relativa a la «organización de sus instituciones de autogobierno». Consecuentemente, dentro de la potestad de autoorganización y aun no estando expresamente señalado en la norma fundamental, se encuentra la consagración de la capital autonómica y, por ende, la regulación de un régimen de capitalidad. Ahora bien, planteada y resuelta esta primera cuestión, surge otra especialmente relevante relacionada con el alcance de dicha regulación. Para ello lleva a cabo un estudio de la distribución de competencias en materia de régimen local y la distorsión del hecho capitalino. Dicho en otras palabras, se trata de determinar la relación régimen de capitalidad-régimen local o, lo que es lo mismo, cuál es el alcance del régimen de capitalidad. Este problema surge como consecuencia del Estado compuesto, debiendo advertir, como así hace el

autor, que no se trata de negar que la regulación de la capitalidad no sea una regulación de régimen local, sino que la misma no es ilimitada. Todo ello como consecuencia del reparto de competencias que la Constitución establece en materia de régimen local y su consecuente carácter bifronte. Es decir, estando ante una competencia exclusiva y excluyente, sus contenidos se deben reducir a regular aquellas cuestiones que están relacionadas con tan importante hecho diferencial: los honores, las relaciones interadministrativas por razón de la capitalidad, el régimen económico por esta misma circunstancia y contener en qué términos la capital se erige en sede de las instituciones autonómicas. Es más, el autor advierte acertadamente que la autonomía constitucionalmente garantizada se erige en límite a los posibles contenidos del régimen de capitalidad.

Finalmente, se estudia con detenimiento la correlación entre capitalidad y sede de las instituciones autonómicas. Esta cuestión resulta interesante toda vez que la norma fundamental no regula expresamente la capitalidad, sino que se limita a señalar la necesidad de establecer la sede de las mismas. Al respecto, el autor analiza las razones que llevaron al constituyente a obviar dicha referencia expresa, la consecuencia de cumplir con los contenidos del artículo 147.2.c) CE al fijar la sede de las instituciones autónomas propias, que no es otra que fijar la capital y cuáles han sido las formas de consagrar la capital (directa; indirecta; remisión a una norma posterior) y sus problemas y consecuencias jurídicas.

II. En la segunda parte de la obra el autor estudia los distintos regímenes de capitalidad aprobados hasta la actualidad (Navarra, Galicia, Baleares y Canarias), analizando también la respuesta singular que ha ofrecido La Rioja y la problemática de Madrid como capital del Estado y de su respectiva Comunidad Autónoma. Es en esta parte donde se observa la importancia de las reflexiones generales realizadas por el autor; debiendo destacar que el estudio se hace en atención a los contenidos que, en su opinión, deben configurar el régimen de capitalidad.

El modelo articulado por Navarra viene a caracterizarse por ser la primera Comunidad Autónoma que atiende a la capitalidad como hecho diferencial, regulando el mismo a través de la Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, por la que se establece la «Carta de Capitalidad de la Ciudad de Pamplona». Se trata de una compensación económica por razón de la capitalidad, con la que se pretende compensar los desequilibrios económicos existentes. El autor realiza un estudio de la regulación actual como de las normas que desde muy temprano trataron de lograr el reequilibrio presupuestario. Por otro lado, destaca el artículo 8 de la Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra, en el que se establece que «la Capital de Navarra es la ciudad de Pamplona», dando así cumplimiento a las exigencias del artículo 147.2.c) CE y manifestando la correlación existente entre la capitalidad y la sede de las instituciones autonómicas.

El modelo gallego se deriva de la Ley 4/2002, de 25 de junio, del Estatuto de Capitalidad de la Ciudad de Santiago de Compostela, cuya lectura denota a priori —como advierte el autor— la existencia de los siguientes contenidos: sede de las Instituciones autonómicas, Honores, Organización, Aumento de Competencias, Relaciones Interadministrativas y Compensación Económica por razón de la Capitalidad. En cuanto a la primera cuestión, el modelo se incardina dentro de los supuestos en los que el Estatuto de Autonomía remite la solución a una posterior ley autonómica, estableciendo los requisitos que se deben seguir. Cuestión que se estudia detenidamente y que plantea algún problema por las incoherencias de las normas aprobadas al efecto. Por otro lado, resultan también interesantes las confusiones que, en opinión del autor, se derivan de la organización y de las competencias, cuestiones éstas más relacionadas con la necesaria modernización de la Administración local que con la capitalidad. Dos últimas cuestiones son de interés: las relaciones interadministrativas y el Consejo de Capitalidad y la compensación por razón de la capitalidad, exigiéndose en cuanto a esta última cuestión un apartado específico en los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, el Régimen de Capitalidad Canario, aprobado por Ley 8/2007, de 13 de abril, del Estatuto de la capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, dando así cumplimiento al artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Se trata de una solución *sui generis*, sin parangón en nuestro modelo autonómico. La norma regula la sede de las instituciones autonómicas, consagrando un modelo de capitalidad compartida, siendo trascendental el estudio que realiza el autor a los efectos de entender adecuadamente su justificación y sus consecuencias. Resulta interesante también el Consejo de Capitalidad y el Régimen de Financiación, con lo que se pretende dar una regulación completa a tan importante hecho diferencial.

El modelo balear, aprobado por la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de Capitalidad de Palma de Mallorca, se presenta como una novedad en cuanto al alcance y significado que tiene el hecho capitalino. Al respecto, el autor no se limita al estudio de los contenidos fundamentales que rodean al hecho capitalino, sino que profundiza en dos importantes cuestiones: por un lado, las dudas que se derivan de la consideración de la capitalidad como una justificación para aumentar las competencias municipales. Por otro lado, el autor analiza si la presente Ley incumple el régimen de distribución de competencias establecido en la Constitución. Cuestiones éstas especialmente importantes y que vienen a poner de manifiesto las preocupaciones que refleja el autor en cuanto al verdadero significado y alcance del régimen de capitalidad autonómico, y si nos encontramos en realidad ante una regulación de régimen local *in totum*, justificada por tan importante hecho diferencial.

En quinto lugar, el autor analiza el caso de La Rioja, en el que, dando cumplimiento —en parte y sin aprobar una norma con rango de ley, como se viene a establecer— al artículo 50 de la Ley de la Administración Local, se regula un régimen financiero para la ciudad de Logroño.

Finalmente, se aborda el estudio de la peculiar situación de la villa de Madrid, capital del Estado y de su respectiva Comu-

nidad Autónoma. El mismo viene justificado precisamente por las dudas que se derivan de la comprensión de tan alto estatus y la respuesta, a todas luces inadecuada, que parece dar la normativa autonómica sobre la materia (Estatuto de Autonomía, Ley de Régimen Local y Ley del Desarrollo del Pacto Local).

III. Resta sólo decir que nos encontramos ante una magnífica obra, en la que el autor trata de determinar cuál es el verdadero significado y alcance del régimen de capitalidad autonómico. El objetivo marcado queda sobradamente clarificado, siendo especialmente interesantes los problemas que se derivan de la comprensión de los regímenes de capitalidad y las consecuencias que tiene respecto a su *vis expansiva* en cuanto a la competencia que las Comunidades Autónomas ostentan en materia de régimen local.

M.^a Astrid MUÑOZ GUIJOSA
Universidad Complutense de Madrid