

EL SIGNIFICADO JURIDICO DE LA CAPITALIDAD (1)

MANUEL ARAGON REYES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. SOBRE EL TÉRMINO «CAPITALIDAD». LA CAPITAL COMO ELEMENTO PROPIO DE CUALQUIER COMUNIDAD POLÍTICA.—III. LA DETERMINACIÓN DE LA CAPITAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EN ESPECIAL DE LA DE CASTILLA Y LEÓN. REMISIÓN A LA LEY AUTONÓMICA Y PROBLEMAS DERIVADOS DE LA RESERVA ESTATUTARIA.—IV. EL SIGNIFICADO JURÍDICO DE LA «CAPITALIDAD».—V. LOS DOS CONTENIDOS JURÍDICOS DEL TÉRMINO «CAPITALIDAD».—VI. CARÁCTER FIJO DE LAS SEDES Y ACTUACIONES ITINERANTES.

I. INTRODUCCION

Aunque el título de la conferencia es muy general, mi exposición sólo va a tener por objeto el problema jurídico constitucional de la capitalidad de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. De ello, pues, exclusivamente, es de lo que voy a hablarles: de lo que significa, desde el punto de vista del Derecho público, que Valladolid sea la sede de las Cortes y de la Junta. Es cierto que se trata de un tema lleno de dificultades (y no me refiero ahora a las políticas, sino a las jurídicas) dada la escasa bibliografía al respecto. Salvo error por mi parte, sobre el problema de la capitalidad de los territorios autónomos infraestatales sólo hay breves alusiones en algunos manuales italianos de Derecho Regional y prácticamente ninguna monografía; el tema tampoco ha sido tratado, conceptualmente, claro está, en las obras españolas sobre Derecho Autonómico o en los diversos comentarios que ya se han dedicado a los Estatutos de Autonomía.

(1) Parte central de la conferencia sobre «Valladolid en Castilla y León. Aspectos institucionales», pronunciada en Valladolid, el 17 de octubre de 1.996, en el Congreso conmemorativo del IV Centenario de la ciudad.

Incluso desde el plano de la capitalidad de los Estados, tampoco hay casi nada escrito, ni en España ni fuera de ella: entre nosotros quizá esa escasa bibliografía se limite a un viejo artículo de Jordana de Pozas, de 1961, sobre «Madrid, capital del Estado» y las tres páginas de la voz «capital del Estado» en la *Enciclopedia Jurídica Civitas*, escritas por Juan Alfonso Santamaría.

Como ven, no he elegido (o no me ha tocado, que la cosa no está clara) un tema fácil, o al contrario, quizá se trata de qué es tan fácil que no ha merecido que se haya escrito sobre él. Esto último, sin embargo, no me convence mucho, ya que los juristas tenemos fama de escribir mucho sobre todo, incluso sobre lo más sencillo e incluso sobre lo más banal. Pero en fin, dejemos ya la introducción y vayamos al tema. Con otra precisión más, y disculpen que sea tan premioso: no voy a hablarles de la historia, pequeña o grande (no soy quien para calificarla), de la decisión final de fijar la sede de las instituciones de esta Comunidad, con el largo y agitado proceso que va de Tordesillas a Valladolid. Ni me interesa ni estoy capacitado para ello. Yo voy a hablarles del significado de la capitalidad, no de si esa capitalidad debió estar aquí o en otra parte. Eso quizá pueda ser interesante para algunos políticos, historiadores o periodistas. Yo, como jurista, lo único que puedo hacer es hablar de lo que existe en el Derecho, no de las varias (y a veces infinitas) posibilidades que no llegan a cuajar en una norma.

II. SOBRE EL TERMINO «CAPITALIDAD». LA CAPITAL COMO ELEMENTO PROPIO DE CUALQUIER COMUNIDAD POLITICA

Quizá para comenzar, por fin, el desarrollo del objeto de mi conferencia convendría detenerse en lo que significa el concepto de capitalidad. Como es bien sabido, las ciudades-capital aparecen en Europa occidental en la baja Edad Media como instrumento de afirmación de las unidades políticas territoriales frente al Imperio y, sobre todo, frente a Roma, *caput mundi*. Frente a la cabeza del mundo y disputándole la soberanía, surgirían las cabezas de los Estados bajomedievales. No obstante, ese proceso no madurará inmediatamente y durante algún tiempo la Corte de esos Estados sería itinerante hasta que, como consecuencia de la juridificación del Estado que se produce a partir del siglo XVI, se dota de permanencia a la sede regia y, por lo mismo, a la sede de los modernos Estados nacionales. Es el momento en que se consolida la categoría jurídica y política de «la capital del Estado».

No nos vamos a extender en lo que significa ese concepto de la capitalidad durante la Edad Moderna, y tampoco durante la Edad Contemporánea, donde el Estado constitucional introduce unos nuevos ingredientes en la idea de la ca-

pitalidad, consecuencia de la soberanía nacional y de la misma construcción del Estado como persona jurídica, necesitada, inevitablemente, de un domicilio generalmente conocido a todos los efectos del Derecho, tanto en las relaciones internas como en las relaciones externas o internacionales. Tampoco nos detendremos en los problemas específicos de la capitalidad en los Estados federales, cuya solución ha conducido, muchas veces, al establecimiento de un «distrito federal». Lo que nos interesa de la capitalidad en el Estado, que no es otra cosa que su contenido jurídico, esto es, su vinculación a la ubicación necesaria de determinadas sedes en una ciudad, lo trataremos al hilo de la capitalidad de la Comunidad Autónoma, ya que me parece que el problema, reducido a ese punto, puede ser perfectamente trasladable.

El diccionario de la Real Academia define la capital como población principal y cabeza de un Estado, provincia o distrito. Tienen capital, pues, los Estados y las comunidades territoriales infraestatales. En ese sentido, lo digan o no los Estatutos de Autonomía, podría afirmarse que tienen capital todas las Comunidades Autónomas. Lo que no quiere decir que en todas ellas haya una sola o única ciudad que figure como capital, puesto que tenemos algún ejemplo de capitalidad compartida: así en la Comunidad Autónoma de Canarias, donde la capitalidad se comparte entre las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. De todos modos, lo que importa subrayar es que en toda comunidad política (y por ello en todas las Comunidades Autónomas) ha de haber capital, es decir, y sin entrar todavía en mayores concreciones, determinación del lugar donde estén establecidas las sedes de las instituciones. Esta relación capitalidad-sede de las instituciones es la que resulta relevante, a mi juicio, y sobre la que después volveremos.

III. LA DETERMINACION DE LA CAPITAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y EN ESPECIAL DE LA DE CASTILLA Y LEON. REMISION A LA LEY AUTONOMICA Y PROBLEMAS DERIVADOS DE LA RESERVA ESTATUTARIA

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, como es bien sabido, no determina cuál sea la capital de la Comunidad. Ni siquiera alude al término «capitalidad». Sólo se refiere a la «sede de las instituciones de autogobierno» y no señala en qué ciudad o ciudades estarán, sino que, en su artículo 3, deja la determinación de la sede o sedes de tales instituciones a lo que resuelva una Ley que habrían de aprobar las Cortes de Castilla y León, en su primera sesión ordinaria, por mayoría de dos tercios. Esta indeterminación estatutaria de la sede (o de la capitalidad) no es insólita, ya que lo mismo hicieron los Estatutos del

País Vasco, Castilla-La Mancha, Galicia y Andalucía (y en parte Aragón, de una manera ciertamente peculiar y a la que me referiré más adelante).

En todos esos casos la causa de dejar para más adelante la fijación de la sede de las instituciones era la misma: la existencia de diversas ciudades con aspiraciones legítimas a constituirse en capital de la Comunidad y la necesidad de no provocar un enfrentamiento que hubiera dificultado la aprobación del Estatuto. Pese a que algunos han criticado esta modalidad, que tanto se utilizó en los procesos constituyente y estatuyente, del «consenso por indefinición», a mí me parece que puede considerarse una muestra de prudencia política, que facilitó, a la vez, un buen ejemplo de cómo la descentralización territorial española necesitaba de un procedimiento gradual que obligaba a remitir al futuro la solución de determinados problemas, y que mostró que ese procedimiento no ha dado precisamente malos resultados, al menos en el caso de la postergación de la decisión sobre la capitalidad regional. Las heridas que no son letales, y ésta no era de temer que lo fuera, suelen curar con el paso del tiempo.

Sin embargo, no puede ocultarse que esta opción por el aplazamiento originaba algunos problemas. El primer problema técnico que planteaba dejar para un momento posterior la determinación de la sede, con la posibilidad de que esa determinación se retrasase por no obtenerse la mayoría de los dos tercios necesaria, no era otro que el de la inseguridad jurídica desde el punto de vista organizativo. Podría ocurrir, como de hecho así sucedió, que naciera la Comunidad y que estuviese un tiempo funcionando sin tener sede. Ello obligó a la Junta a fijar provisionalmente su sede en la ciudad de Valladolid, por Decreto de 12 de agosto de 1983. Decreto que fue recurrido en vía contencioso-administrativa produciéndose la Sentencia de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 30 de julio de 1987 que desestimó dicho recurso. En dicha Sentencia, aparte de otras argumentaciones sobre las que aquí no vamos a entrar, se apunto, con buen criterio, que la situación de no tener sede definitiva y de no poder fijarse, mientras tanto, una sede provisional conduciría al absurdo de que la Comunidad no contase con un lugar determinado para su representación institucional, añadiéndose, con una frase quizá algo retórica, que así «la inseguridad jurídica sería total y el desgobierno asegurado». Al margen del modo de expresarse, me parece que el Tribunal Supremo, en este punto, no dejaba de tener razón y que hizo muy bien desestimando el recurso.

El segundo problema técnico que la postergación de la sede planteaba no era otro que el de la reserva estatutaria. Precisamente ese problema también se vio en sede jurisdiccional, esta vez ante el Tribunal Constitucional, ya que fue uno de los argumentos utilizados por los demandantes en el recurso de inconstitucionalidad que se presentó frente al propio Estatuto de Autonomía. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 89/1984, que desestimó tal recurso, diría

que la exigencia expresada en el artículo 147.2.c) de la Constitución, de que los Estatutos de Autonomía contuviesen la «sede de las instituciones autónomas propias», no podía entenderse como una reserva estatutaria absoluta, sino relativa, que sólo significaba la total exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero que no impedía la remisión del Estatuto a la ley de la propia Comunidad.

Creo que esta doctrina del Tribunal Constitucional es acertada en términos generales, lo que ocurre es que no está expresada, a mi juicio, con el suficiente rigor. En primer lugar habría que señalar, como ya apunté más atrás, que esta remisión de los Estatutos a una ley autonómica posterior para la fijación de la sede también se encontraba en otros cuatro Estatutos, además de en el de Castilla y León (y podemos hallar algunos ejemplos de lo mismo en Derecho extranjero, en especial respecto de determinadas regiones italianas). Pero también habría que alertar sobre un supuesto en que la remisión no se hace a una ley, sino a una «decisión» del Parlamento autonómico, como es el caso del artículo 7 del Estatuto de Andalucía, siendo por «Resolución» del Parlamento Andaluz y no por «Ley» cómo se fijó definitivamente la capital en Sevilla. En la práctica, pues, y en estos casos de remisión, no ha sido siempre por ley autonómica sino también por una resolución (eso sí, siempre del Parlamento regional) cómo se ha cubierto la reserva estatutaria relativa. Esta es la primera precisión que habría que hacer al argumento del Tribunal Constitucional.

Además, el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia ya aludida 89/1984, da a entender que la remisión a la futura ley autonómica no es criticable, entre otras razones, por la cualificada mayoría que se exige para ella. Eso es cierto en el Estatuto de Castilla y León, que exige para esa ley de determinación de la sede la misma mayoría de dos tercios que requiere para la propia reforma del Estatuto de Autonomía. Lo mismo ocurre con la mayoría, también de dos tercios, exigida por los Estatutos de Galicia y Andalucía. En cambio, en los Estatutos del País Vasco y Castilla-La Mancha no se exige mayoría cualificada para la ley autonómica que determine la sede de las instituciones, y tampoco en el Estatuto de Aragón para la ley que fije la sede de las Cortes, siendo éste, el de Aragón, un caso muy peculiar, puesto que, estando determinada, sin embargo, por el Estatuto la sede de la Diputación General en Zaragoza, el mismo Estatuto prevé (en su art. 24.2) que una ley de autonómica (sin mayoría cualificada) podrá cambiar dicha sede. Todo ello origina que también en Aragón, como en los demás casos que hemos visto, la determinación de la sede de las instituciones no forme parte del contenido del Estatuto, en la medida en que es disponible por otra norma autonómica distinta del propio Estatuto de Autonomía.

Que una situación así nos lleve a concluir que la capitalidad (tomando este término en el sentido amplio equiparable a sede de las instituciones, sin ma-

yores precisiones por ahora) de tales Comunidades Autónomas está «desestatutorizada» (por emplear un término extremadamente bárbaro) y, en consecuencia, no goza de la especial garantía que el Estatuto otorga a las instituciones que contiene, que sólo por el procedimiento agravado (y con participación de las Cortes Generales) pueden ser reformadas, parecería una conclusión clara en principio. Sin embargo el problema es más complejo de lo que a primera vista puede dar a entender.

Es cierto que cuando la fijación de la sede de las instituciones de autogobierno no está en el Estatuto y queda encomendada a la decisión de la propia Comunidad Autónoma (como ocurre en Castilla y León) puede decirse que el grado de autonomía es mayor que cuando dicha sede está fijada en el Estatuto. Y ello por la sencilla razón de que para cambiarla no se requiere, en el primer caso, del concurso del Estado (de las Cortes Generales), mientras que en el segundo caso sí (incluso en los supuestos de que se hiciese tal reforma por el procedimiento más sencillo de reforma estatutaria previsto en las Comunidades que accedieron a la autonomía por el art. 151 de la Constitución, ya que entonces, de todos modos, habría que contarse si no con la aprobación, sí al menos con la autorización o anuencia de las Cortes Generales).

Pero una vez dicho lo anterior, no puede ocultarse la radical diferencia que existe entre los casos en que se requiere que el Parlamento autonómico adopte el acuerdo sobre las sedes por mayoría de dos tercios (es decir, por la misma o superior mayoría exigida para la reforma del Estatuto), que es lo que ocurre en Castilla y León, Andalucía y Galicia, y los casos en que sólo se requiere la mayoría simple (la misma que para cualquier otra ley ordinaria autonómica), que son los supuestos del País Vasco, Castilla-La Mancha y (pese a su aparente diferencia) Aragón. En los primeros, la decisión sobre las sedes, no pasando a integrarse en el Estatuto (cosa imposible, puesto que no intervienen las Cortes Generales), forma un cuerpo de derecho que se une a él para integrar lo que podría llamarse (parafraseando unos términos bien conocidos) el «bloque de la estatutoriedad», esto es, el conjunto de normas (y en el caso de Andalucía, incluyéndose un «acto con fuerza de ley», que sería la «Resolución» parlamentaria ya aludida) que son cabecera del ordenamiento autonómico y dotadas, por ello, de superior jerarquía, o más exactamente (por no entrar en el problema de las diferencias entre jerarquía, competencia y prevalencia) de superior valor que el resto del ordenamiento autonómico.

Como puede apreciarse, el problema tan lineal y simplemente zanjado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 89/1984 es más complejo de lo que parecía. Y la discusión puede aún prolongarse, puesto que la respuesta de la reserva relativa de estatuto que parecía tan «normal» para el caso de Castilla y León (o de cualquiera de las otras Comunidades que exigen una mayoría de

dos tercios para la determinación de la sede) ya sería quizá menos «normal» para los otros casos en que tal determinación puede hacerla el Parlamento regional por mayoría simple. Y decimos esto no sólo por todo lo que acabamos de señalar, sino también porque, como ha reconocido un amplio sector de la doctrina italiana, la capital puede ser considerada como uno de los elementos constitutivos de la región (de la misma manera que la sede es uno de los elementos constitutivos de cualquier persona jurídica). Tal carácter constitutivo (y en ese sentido «fundamental») se refuerza, como también opina la doctrina italiana, en la medida en que la fijación de esa capitalidad (o de esa sede) trae consecuencias que exceden incluso el propio ámbito regional y afectan a la organización general del Estado, ya que origina que también esa sede lo sea del Delegado del Gobierno (o en Italia, del Comisario del Gobierno) en la Comunidad Autónoma. En nuestro caso, además, ese carácter fundamental para la completa organización del Estado, y no sólo para la organización interna de la Comunidad Autónoma, que tiene la sede de las instituciones puede verse apoyado por la relación que existe entre la sede de los Tribunales Superiores de Justicia (que no son exactamente instituciones autonómicas) y el problema de la capitalidad (algo parecido también ocurre en Italia con la sede del Tribunal Administrativo Regional). Tal relación (entre la sede del Tribunal Superior de Justicia y la sede de las instituciones de la Comunidad Autónoma) conduce, precisamente, a que aquella sede se determine a través del despliegue conjunto de competencias estatales (exclusivas para la organización judicial en todo el territorio nacional) y autonómicas (reconocidas por algunos Estatutos, aunque de manera discutible, pero confirmadas por la remisión que efectúa la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Estas últimas consideraciones podría llevar incluso a entender que en el caso de modificación de la sede de instituciones de autogobierno estatutariamente establecida sería muy discutible que pudiese acudir para ello al procedimiento sencillo de reforma previsto en algunos Estatutos, que está destinado sólo para los supuestos en que la reforma no «afectara a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado» (la hipótesis que estamos barajando se refiere, claro está, por ahora únicamente a Cataluña).

IV. EL SIGNIFICADO JURIDICO DE LA «CAPITALIDAD»

Pero, en fin, dejemos ya estos problemas formales derivados de la reserva estatutaria, que no es aquí el lugar de resolverlos, sino sólo de plantearlos, y pasemos a otras cuestiones jurídicas, ya de fondo, sobre la capitalidad. La más atractiva, incluso podría decirse que la más central, no es otra que el contenido

o el significado jurídico de la misma «capitalidad». Ese término, «capitalidad» o «capital de la Comunidad Autónoma», no es utilizado por la Constitución, a diferencia de lo que ocurre respecto del Estado, que sí está expresamente referido en el artículo 5, que dispone que «la capital del Estado es la villa de Madrid». Sin embargo, y antes de sacar alguna conclusión apresurada de la ausencia constitucional del término respecto de las Comunidades Autónomas, conviene relativizar el hecho de su misma presencia en la Constitución respecto del Estado. Aunque en la Constitución española sí se incluya la previsión de la capital del Estado, ello no ocurre así en otras Constituciones. Por ejemplo, entre las más cercanas europeas podríamos citar los casos (hay más) de las Constituciones francesa e italiana, que no dicen nada, y ello no es obstáculo para que en uno y otro Estado exista, claro está, capital: París y Roma, respectivamente. Es decir, la capital existe, aunque no la recoja la Constitución.

Pues bien, de la misma manera, la capital, en las Comunidades Autónomas, existe aunque nuestra Constitución no se refiera a ella y sólo hable, en su artículo 147.2.c), de la «sede de las instituciones autónomas propias». Muy probablemente, la causa de que la Constitución no se refiriese al término «capital» de las Comunidades Autónomas es la misma que ha llevado a determinados Estatutos a no determinar dónde radicará la sede de las instituciones. Estando poco pacificado en muchos casos el asunto de cuál sería esa capital y si serían una o varias las ciudades que albergarían la sede de las instituciones en determinadas Comunidades Autónomas, quizá parecía más prudente no emplear en la Constitución el término «capital», que podría ser interpretado a favor de que sólo la ostentase una ciudad y convertirse, por ello, en fuente de conflicto en el proceso constituyente.

Curiosamente, no siempre la ausencia de la previsión sobre la capitalidad deriva del conflicto sobre ella, sino a veces de lo contrario, es decir, de la total pacificación en ese punto, por estar sobradamente aceptada la ciudad que ha sido y será capital, sin alternativa alguna. El caso más claro es París respecto de Francia: no hay necesidad de ponerlo en la Constitución. Y por el contrario, algunas veces, el ponerlo en la Constitución es consecuencia de que se quiere así asegurar la permanencia de una decisión cuya problemática no permite dejarla al albur de las decisiones del poder constituido.

Pero, en fin, prosigamos. En los Estatutos de Autonomía sólo aparece el término «capital» en el de Andalucía, Murcia, Canarias, Navarra y Extremadura. En los demás sólo aparece el término «sede» de las instituciones. Si examinamos aquellos que sí establecen, literalmente, capital de la Comunidad Autónoma, podemos observar, no obstante, una cierta disparidad de criterios sobre las consecuencias que a dicho establecimiento se anudan. Así, en el Es-

tatuto de Andalucía se determina (art. 7) que la capital será la sede del Gobierno y del Parlamento; en el Estatuto de Murcia (art. 5), que será la sede de las instituciones, pero no del Parlamento, que tendrá su sede no en la capital, sino en Cartagena; en el Estatuto de Canarias se dirá que la capitalidad la comparten Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, alternándose la sede del Presidente del Gobierno en ambas capitales por períodos legislativos y determinándose que el Parlamento tenga su sede permanente en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife; en el Estatuto de Navarra (así puede llamarse a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral) se dice simplemente que la capital de Navarra es la ciudad de Pamplona sin especificarse más acerca de la sede de las instituciones; y en fin, en el Estatuto de Extremadura se determina que en la capital estarán la sede de la Junta y de la Asamblea.

Como se ve, del examen puramente normativo no parece desprenderse una consecuencia uniforme derivada del hecho de la capitalidad. Salvo en el caso de Navarra, la capitalidad aparece conectada expresamente con la sede de las instituciones, pero no está claro (o mejor, no es común o unívoco) con cuáles de éstas en concreto, porque hay ejemplos en que la capitalidad origina que allí hayan de encontrarse las sedes de Gobierno y Parlamento, pero hay otros en que el Parlamento no estará ubicado en la capital, o incluso en que la capital es compartida únicamente porque se comparte (alternativamente) la Presidencia del Gobierno. Además, el caso de Navarra, donde la previsión estatutaria sobre la capital no va acompañada, en la misma norma, de la consecuencia de la ubicación de la sede de las instituciones, es el mismo del Estado español, ya que el artículo 5 de la Constitución sólo dice que la capital es Madrid, sin añadir nada respecto de la sede de las instituciones del Estado.

El problema no se resuelve, como vemos, con el mero examen textual de los Estatutos. Ni tampoco, elevado al nivel de la capital de los Estados, con el examen textual de las Constituciones, porque en algunas se designa la capital y se dice (caso de Austria) que será la sede de los «órganos supremos» de la Federación, en otras se designa sólo la capital sin decirse nada más (como es el caso de la española) y en otras, en fin, no se dice ni siquiera en qué ciudad está la capital del Estado (Francia e Italia). Además, tenemos unos ejemplos en los que, dicho o no en la Constitución, la capital alberga los órganos supremos del Estado (Francia, España, Italia), y otros en que algunos de esos órganos están ubicados en ciudad distinta de la capital e incluso en que no está completamente claro si, ante la dispersión territorial de los órganos supremos, hay una capital única o una capital compartida (La Unión Europea no es el único ejemplo sobre ello).

Ante la heterogeneidad de los supuestos de hecho, el problema debemos resolverlo de manera teórica, buscando un contenido mínimo o núcleo esencial

(por utilizar un término bien arraigado) de la noción de capitalidad y, en consecuencia, atribuyendo a esa noción unas determinadas (y necesarias, claro está) consecuencias jurídicas. Para esta indagación lo primero que podemos tener por seguro es que la capitalidad puede y debe ser entendida técnicamente como un *principio jurídico* cuyo contenido tiene que ver, necesariamente, con la sede de las instituciones supremas de una comunidad. Y ello es así no sólo por el argumento que nos prestan la tradición y el Derecho comparado, sino también por razón de la misma lógica jurídica. Ya dijimos al principio que el hecho de la capitalidad es una exigencia derivada de la personificación jurídica del Estado y, por lo mismo, de la necesidad de que haya una sede fija para el órgano u órganos que asumen la representación estatal. Sin tal fijeza no habría seguridad ni en las relaciones jurídicas internas de la propia persona jurídica estatal (las que unen a unos órganos con otros) ni en las relaciones jurídicas del Estado con los ciudadanos o con otros Estados. Lo mismo que estamos diciendo en el plano estatal y podría decirse, exactamente, en el plano autonómico, cambiando simplemente la palabra Estado por la palabra Comunidad Autónoma.

Hay que descartar, pues, que el significado jurídico de la capitalidad sea otra cosa distinta, porque entonces carecería, me parece, de sentido. Así, no puede aceptarse que su contenido sea únicamente el de habilitar para la emanación de una ley especial de esa capitalidad, ya que tal ley, de encaje problemático en nuestras bases del régimen local, y que, en todo caso, habría de respetar, sin duda, el principio de la autonomía municipal, no podría entenderse nunca de obligatoria emanación, con lo cual resulta que se trataría de una capitalidad potencial, y no real. Además, una ley especial para un municipio o una zona más amplia puede basarse también en razones geográficas o de desarrollo social o económico distintas a las específicas de la capitalidad.

V. LOS DOS CONTENIDOS JURIDICOS DEL TERMINO «CAPITALIDAD»

A partir de esa constatación, es decir, de que el contenido del principio jurídico «capitalidad» tiene que ver con la ubicación de las sedes de las instituciones políticas supremas, lo que procede entonces es determinar si tal principio de la capitalidad exige que todos los órganos supremos de la comunidad política estén residenciados en ella o sólo algunos de esos órganos. La primera respuesta habría que descartarla, ya que la misma realidad la niega. La solución acertada parece, en consecuencia, que está en la segunda respuesta: que el concepto de capitalidad lo que exige es que sólo determinados órganos se encuentren radicados en ella. Veamos este asunto no en el plano del Estado (que

sería dar un rodeo que nos haría perder tiempo), sino directamente en el plano de las Comunidades Autónomas.

A este respecto cabría determinar dos clases de contenidos de la noción de capitalidad. Con una advertencia previa, aunque ello signifique repetir una vez más lo que ya hemos venido sosteniendo más atrás: que esa capitalidad existe aunque las normas (el Estatuto de Autonomía) no lo digan. Los dos contenidos de la capitalidad serían: uno, que podríamos llamar contenido propio, y otro, que podríamos llamar contenido mínimo. El contenido *propio* de la capitalidad autonómica significaría la radicación en ella de las sedes de los tres órganos superiores de autogobierno, que son el Presidente, el Gobierno y el Parlamento. Hemos designado este contenido como «propio» ya que la cercanía de Gobierno y Parlamento parece una exigencia de la forma de gobierno autonómico, que es el régimen parlamentario. Podría decirse quizá, en sentido crítico, que de esta manera estamos construyendo un contenido político y no jurídico de la capitalidad, en cuanto que el razonamiento parece estar basado en razones de oportunidad o conveniencia, y no de estricta necesidad. No lo creo así, ya que extraer consecuencias de la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma no tiene por qué ser siempre una operación intelectual de naturaleza política. En este caso puede calificarse sin duda alguna de consecuencia jurídica, de tal manera que cabría entenderla como vinculante, es decir, expresiva de una regla (derivada interpretativamente del principio jurídico de la capitalidad) y que impone que en la capital deban estar las sedes del poder ejecutivo y del poder legislativo; regla que habría de aplicarse en todas las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no hubieran previsto expresamente lo contrario, esto es, la excepción de la regla.

Además de este contenido *propio* podríamos entender también que habría un contenido *mínimo*, es decir, un núcleo esencial del principio que lo definiría de tal modo que habría capitalidad allí donde ese contenido se diese y no habría capitalidad cuando ese contenido faltase, o más sencillamente: permitiría entender que está radicada la capitalidad allí donde, al menos, ese contenido mínimo se cumpliera. Parece que tal contenido estricto residiría, de acuerdo con una construcción jurídica cuya lógica parece sólida, en la radicación de la sede del órgano supremo de la Comunidad, es decir, de aquel que tiene atribuida la representación de todo el cuerpo político. Ese es el *elemento* más fuertemente constitutivo de la propia persona jurídica Comunidad Autónoma, sin el cual ésta no podría existir, de la misma manera que no podría existir una persona jurídica cualquiera sin la existencia de su representante legal y la determinación de su sede.

No hay dudas, entonces, de que es la Jefatura del Estado, en los Estados, ese órgano supremo, y de que lo es el Presidente de la Comunidad en el ámbito

autonómico. Además, nuestro propio ordenamiento nos facilita una buena muestra de que las normas no desmienten esta teoría. Así ocurre en el Estatuto de Canarias, donde la capitalidad es literalmente «compartida» porque está compartida la sede del órgano supremo, es decir, porque en ambas ciudades (Santa Cruz de Tenerife y las Palmas de Gran Canaria) se encuentra, alternativamente, la sede del Presidente del Gobierno de la Comunidad. En cambio, en el otro caso en que el Parlamento autonómico está en lugar distinto de donde radica la sede de la Presidencia del Gobierno, como es en Murcia, cuya Asamblea legislativa tiene la sede en Cartagena, el Estatuto no habla de capitalidad compartida, en modo alguno, sino que literalmente establece la «capitalidad de la Región en la ciudad de Murcia», que es donde tiene la sede la Presidencia del Gobierno.

Aunque razones de eficacia pueden aconsejar, sin duda alguna, que el Gobierno de la Comunidad tenga su sede en la misma ciudad que la tenga su Presidente, no hay, en cambio, razones jurídicas de peso para sostener que ello haya de ser, necesariamente, así. Que el Gobierno (y el Parlamento, como antes dijimos) deban estar radicados en la misma ciudad que la Presidencia, forma parte, como se explicó más atrás, del contenido propio de la capitalidad, no de su contenido mínimo. No es el Gobierno, sino el Presidente, el que representa jurídicamente a toda la Comunidad Autónoma.

VI. CARACTER FIJO DE LAS SEDES Y ACTUACIONES ITINERANTES

Despejado este problema, quedan aún otros relacionados con la capitalidad, así el del carácter fijo de las sedes. Ya recordamos al principio que el concepto de capitalidad se consolida precisamente cuando la Corte medieval deja de ser itinerante. Una capitalidad existe si está predeterminada, y ello es algo claro, por todas las razones que hemos venido dando. Cosa bien distinta es la posibilidad de que órganos que tienen su sede fijada en un lugar puedan, eventualmente, celebrar sesiones o actividades en otros. Esta posibilidad ni altera el régimen de la capitalidad ni supone transformación alguna en el carácter necesariamente fijo de las sedes. Como tampoco afecta para nada al concepto de capitalidad el hecho de que normativamente (por reforma de los Estatutos, o de la Ley, según los casos) las sedes puedan cambiarse: lo que ocurriría entonces es que, si se radica en otro lugar ese que hemos llamado el contenido mínimo de la noción de capitalidad, la capital de la Comunidad habría cambiado, y nada más.

Decimos todo esto, que no deja de ser una relativa obviedad, por la única razón de que es muy frecuente en los Estatutos de Autonomía, o en las leyes

autonómicas sobre sedes, expresar (quizá para calmar las apetencias no satisfechas de algunas ciudades, quizá por motivos más elevados de integración territorial, o por otros cualesquiera) que al margen de fijarse en determinado lugar la sede de las instituciones autonómicas, éstas podrán celebrar sesiones o distribuir servicios en otras partes del territorio. Esto último, distribuir servicios, oficinas, etc. en todo el territorio parece algo absolutamente natural e incluso estrictamente necesario si está relacionado con el poder ejecutivo y más exactamente con la Administración autonómica (a esto se le llama, de ordinario, descentralización administrativa), y en nada afecta, ni remotamente, al problema de la capitalidad.

Más cercana a los problemas de la capitalidad podría considerarse, quizá, que está la previsión, también frecuente en los Estatutos (y en nuestro caso, contenida en la Ley 13/1987, de las Cortes de Castilla y León), de que el Parlamento autonómico pueda celebrar sesiones y reuniones en otras localidades de la Comunidad Autónoma distintas a su sede. Aquí no estamos ante una expresión de la descentralización administrativa, puesto que ni el Parlamento es órgano administrativo ni suele admitirse por lo común la descentralización parlamentaria. Lo que estas previsiones significan está más próximo a la vieja idea de las Cortes itinerantes, pero sin llegar, por supuesto, a ella. De las antiguas Cortes itinerantes le separa el que estos eventuales traslados fuera de la sede no invalidan la fijeza de ésta ni, por lo mismo, su carácter permanente. Por decirlo con frase muy gráfica, se viaja, pero no se cambia de domicilio. Pero se aproxima a las viejas Cortes itinerantes en la medida en que está prevista la posibilidad de celebrar Cortes (sesiones o reuniones del Parlamento) en otros lugares distintos al de su sede fija o permanente. Es decir, y siguiendo con la frase gráfica, en la medida en que al Parlamento se le permite viajar.

De todos modos, esta capacidad viajera, que puede crear algún problema logístico, no crea problema jurídico alguno para la capitalidad (en cuyo contenido propio, aunque no mínimo, la sede del Parlamento se integra). Como antes dijimos, el viaje no altera la sede, que no se traslada, aunque sí, en ese momento, circunstancialmente, se haya trasladado el órgano (o mejor dicho, los titulares del órgano) residenciado en ella.

Es posible, quizá, que haya otros muchos problemas o aspectos que destacar acerca de la capitalidad, o volviendo al título de mi conferencia, acerca del significado institucional de Valladolid en Castilla y León, pero me parece que los más relevantes ya han sido expuestos, aunque sea someramente. Por supuesto que no me he referido, más que de pasada, a la sede del Tribunal Superior de Justicia, ya que no se trata de un órgano autonómico propio, es decir, expresivo de la potestad de autogobierno de la Comunidad Autónoma, sino de un órgano del Estado, y aunque en algunos Estatutos se fijaba su sede, es la

Ley Orgánica del Poder Judicial la que tiene, en realidad, la competencia precisa para hacerlo, aunque haya remitido esa facultad (como ya recordé más atrás) a los propios Estatutos o a las leyes autonómicas. Precisamente en uso de esa remisión se dictó la Ley 14/1987 de las Cortes de Castilla y León, fijando la sede del Tribunal Superior de Justicia en Burgos (un Tribunal, por cierto, que es descentralizado, en la medida en que también hay Salas de lo Contencioso Administrativo y lo Social radicadas en Valladolid). De todos modos, y como ya dije antes, si bien en el ámbito del Estado la sede del Tribunal Supremo podría quizá afectar al problema de la capitalidad, no ocurre así con la sede del Tribunal Superior de Justicia en el ámbito de la Comunidad Autónoma, donde los únicos órganos supremos, en sentido estricto, y por ello relacionados con el problema de la capitalidad, son el Presidente, el Gobierno y el Parlamento.

Por parecidas razones no me he referido a otros órganos, que sí son autonómicos pero no supremos, como el Procurador del Común o el Consejo Económico y Social. Por ello la sede de éstos tampoco afecta a los problemas de la capitalidad.

Después de toda la argumentación que he venido exponiendo, y si hubiera que concluir no ya no sobre el significado, que lo he señalado con claridad, creo, sino sobre las consecuencias de la capitalidad, habría que decir que, *jurídicamente*, el hecho de ser la capital de la Comunidad no otorga a una ciudad privilegio alguno. Otorga, todo lo más, pero eso en el plano meramente político, una distinción, y, en el plano simbólico o moral, un conjunto de obligaciones para con todo el territorio y para con todos los ciudadanos de la Comunidad, que pueden llegar incluso a convertirse en una carga para los ciudadanos de la propia capital. Pero la existencia de la capital, como creo haber mostrado, es una necesidad derivada del Estado de Derecho y a alguien tiene que tocarle soportarla y, en todo caso, llevarla con dignidad.

JURISPRUDENCIA

