

# El papel de las capitales en la construcción de la identidad territorial en las naciones sin estado

## *The role of capital cities in the construction of the territorial identity of stateless nations*

Daniel Casal Oubiña

Universidad Carlos III de Madrid, España  
dcasal@clio.uc3m.es

Recibido: 12-5-2016  
Aceptado: 10-9-2016



---

### Resumen

La designación de una ciudad como capital es uno de los momentos trascendentales en la construcción nacional. Las capitales tienen un extraordinario valor simbólico pues es en ellas se sitúan las instituciones y afirman y muestran su poder, además pueden concentrar organismos culturales y económicos que refuercen su centralidad. El objetivo principal de este artículo es analizar si en el caso de algunas de las "naciones sin estado" el desarrollo de sus instituciones de autogobierno imita, en lo que a la capitalidad se refiere, a los Estados. Para ello el paper describe y define indicadores de centralidad y se aplican a las ciudades de Quebec, Edimburgo, Bruselas, Vitoria, Santiago de Compostela y Barcelona.

**Palabras clave:** gobernanza urbana, federalismo, nacionalismo, descentralización.

---

### Abstract

The designation of a city as capital is one of the momentous moments in national construction. The capitals have extraordinary symbolic value because it is in these institutions lie and say and show their power, and can concentrate cultural and economic organizations to strengthen their centrality. The main objective of this article is to analyze whether in the case of some of the "stateless nations" the development of their institutions of self-government imitates, as the capital is concerned, States. For this, the paper describes and defines indicators centrality and apply to the cities of Quebec, Edinburgh, Brussels, Vitoria, Santiago de Compostela and Barcelona.

**Key words:** Urban Governance, Federalism, Nationalism, Decentralization.

---

### Sumario

1. Introducción | 2. Bases teóricas | 2.1. Centralidad | 2.2. Capitalidad regional | 3. Metodología. La construcción del índice de centralidad | 3.1. La centralidad político-administrativa | 3.2. La centralidad económica | 3.3. La centralidad cultural. | 4. Análisis de los estudios de caso | 4.1. Quebec | 4.2. Edimburgo | 4.3. Bruselas | 4.4. Vitoria | 4.5. Santiago de Compostela | 4.6. Barcelona | 5. Resultados | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

---

### Cómo citar este artículo

Casal Oubiña, D. (2016): "El papel de las capitales en la construcción de la identidad territorial en las naciones sin estado", *methaodos.revista de ciencias sociales*, 4 (2): 319-337. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v4i2.132>

---

## 1. Introducción

Cualquier estado, con independencia de la organización territorial que adopte, se compone de un conjunto de núcleos de población que comprenden desde grandes municipios hasta grandes urbes, que tienen sus propias competencias y sus propias normas. En cada estado destaca de entre todas sus ciudades, la capital, con independencia de que sea el principal centro poblacional o financiero del territorio, debido a que tiene un importante valor simbólico como consecuencia de que las principales instituciones se sitúan en ella.

La capital, por tanto, se convierte en un instrumento de configuración de la identidad nacional, debido a que es el espacio en el cual el estado manifiesta su poder, y por lo tanto ejerce su control político, económico y cultural sobre su territorio al tiempo que se proyecta hacia la esfera internacional, mediante la atribución a la capital de elementos de centralidad y del diseño urbano de la misma. En el caso de aquellos países dotados de una estructura política de tipo federal o políticamente descentralizada a la capitalidad hay que añadirle una dimensión de constituirse en el espacio político a través del cual se resuelven las tensiones territoriales entre el poder central y las distintas entidades que integran el estado, adquiriendo en estos casos la capital un valor de punto de encuentro de la pluralidad (lingüística, étnica, religiosa o racial) de identidades que conforman la federación.

Es importante señalar que la mayoría de los estudios existentes en la Ciencia Política sobre el papel de las capitales se ha venido centrando en el análisis de las capitales nacionales y en cómo las mismas proyectan el poder central hacia el interior y el exterior de cada estado, especialmente en aquellos casos en los que existe una organización territorial del poder de tipo complejo, como es el caso de los países federales o políticamente descentralizados.

Sin embargo cuando se trata de territorios que presentan un hecho diferencial respecto a la comunidad estatal de la que forman parte y que se dotan de instituciones de autogobierno, la elección de una ciudad como capital es un asunto escasamente analizado politológicamente aunque se trate de un detalle de gran importancia, puesto que ofrece a estas entidades la oportunidad de construir su identidad hacia su propio territorio y hacia el conjunto del estado proyectando su identidad particular así como de sus instituciones propias y, en definitiva, equiparar su estructura política con la de los estados.

Por tanto la principal pregunta que inspira la investigación es determinar cómo se configura el papel de las capitales en las denominadas "naciones sin Estado" que cuentan con instituciones de autogobierno y, adicionalmente, analizar si en la configuración de la capital como centro del poder regional surgen conflictos entre las ciudades y los territorios así como detectar si la designación de una ciudad como sede de las instituciones de un territorio conlleva la imposición de un mayor o menor marco de autonomía local, así como constricciones fiscales y competenciales que aseguren el control de la región sobre su capital.

Para ello el presente artículo se ha centrado en el análisis de seis estudios de caso: Quebec, Edimburgo, Bruselas, Vitoria, Santiago de Compostela y Barcelona. La elección de estas ciudades no es casual, sino que parte de una investigación previa en torno a la ciudad de Barcelona para cuyo estudio se han tomado como referencias las capitales de Escocia, Quebec y Flandes, que son entidades muy similares en sus conflictos territoriales a Cataluña, al tiempo que se ha realizado un estudio sobre las capitales de Galicia y el País Vasco a modo de casos de control debido a que son las dos Comunidades Autónomas (CC.AA) españolas que cuentan con un hecho diferencial propio y que han seguido un proceso de desarrollo institucional paralelo al catalán.

Esta investigación cuenta con tres partes, en primer lugar, se analiza la idea de centralidad de las capitales como marco teórico de referencia, definiendo qué se entiende por centralidad, los diversos tipos que existen, así como las diversas clasificaciones de las ciudades capitales. En una segunda parte el artículo plantea la elaboración de un índice de centralidad que sirva para medir, en cada estudio de caso, el papel que juega la capital hacia el territorio en términos político-administrativos, económicos y culturales. Finalmente se presentan los diferentes estudios de caso, a partir de una breve presentación de la ciudad y de la construcción de sus indicadores de centralidad respecto del conjunto de su territorio, y se plantean las conclusiones a las que ha dado lugar el presente trabajo de investigación.

## 2. Bases teóricas

### 2.1. Centralidad

La designación de una ciudad como capital de un territorio la convierte de forma automática en un centro de decisión política puesto que desde ésta se desarrollan las principales funciones políticas (Rokkan y Urwin, 1982) y sirven para que las élites controlen los principales recursos del territorio. De este modo ejerce su influencia sobre otras poblaciones (Serrano, 1987) e incluso se pretende que cuente con una proyección exterior en su condición de espacio simbólico de manifestación del poder.

Se puede afirmar que la mayor parte de las capitales lo son únicamente porque se convierten en la sede de las instituciones gubernamentales. Sin embargo, pueden desarrollar una serie de funciones relacionadas o atraídas por la capitalidad y es un factor crucial, para cualquier investigación sobre las mismas, puesto que ha permitido elaborar una clasificación (Hall, 1993) de estas ciudades atendiendo al tipo de funciones que desarrollan, así como del ámbito espacial en el que se proyectan.

El sistema de clasificación de Hall (1993) permite distinguir entre capitales globales, antiguas capitales, políticas, imperiales, provinciales, multifuncionales y supercapitales.

**Cuadro 1.** Tipología de capitales según las funciones y ámbito espacial.

Tipo	Características	Ejemplos
Capitales globales	Cuentan con un papel supranacional en economía, política o comercio, a nivel nacional.	Tokio y Londres
Antiguas capitales	Ya no son sedes de instituciones gubernamentales, pero cuentan con un alto grado de centralidad cultural e histórica siendo símbolos nacionales	San Petesburgo y Filadelfia.
Capitales políticas	La única función que tiene la capital es la de ser la sede de las instituciones de gobierno	Washington, Ottawa, Canberra y Brasilia.
Capitales imperiales	Se trata de un caso especial de antiguas capitales cuyos países han perdido imperios, aunque siguen siendo capitales estatales y juegan un importante papel de relación cultural con las antiguas colonias	Madrid, Londres, París y Lisboa.
Capitales provinciales	Coinciden con antiguas capitales estatales que han perdido ese papel	Milán, Turín, Múnich, Toronto, Toledo o Río de Janeiro
Capitales multifuncionales	Combinan la mayoría o todas las funciones de alto nivel	Londres, París, Moscú o Estocolmo
Supercapitales	Acogen instituciones supranacionales	Bruselas y Nueva York

Fuente: Elaboración propia a partir de Hall: 1993.

A pesar de su indudable interés puede presentar problemas de tipo conceptual debido a que combina en un mismo parámetro aspectos políticos, junto a algunos de tipo económico, sin tener en cuenta una distinción cronológica, lo cual implica que se puede generar confusión puesto que una capital se podría incluir en dos o más tipos.

A pesar de estos problemas (López, 2005: 96) este sistema de clasificación es importante puesto que permite tener en cuenta tres elementos esenciales que están asociados a la función de capitalidad, en primer lugar, funciones complementarias de las propiamente políticas, en segundo término, el alcance territorial de las mismas y finalmente la importancia del factor histórico para determinar cuándo una ciudad se convierte en capital.

En este sentido se puede señalar que hay, también, tres factores que explican el cambio de funciones que tiene una capital: el cambio político que se relaciona con la creación de nuevas entidades

políticas, y que es de gran importancia en esta investigación; los cambios tecnológicos y logísticos que impactan en la relación entre la capital con el resto de centros urbanos generando redes (Arenilla, 2011: 33) y, finalmente, el desarrollo económico que conlleva la creación de nuevos espacios globales de intercambio de bienes, servicios y trabajo (Stone: 1989). Se puede concluir por tanto que las capitales suelen caracterizarse por un cierto grado de centralidad respecto al conjunto del territorio (Rapaport, 1993) tanto en su condición de sede de las instituciones políticas como de punto de intercambio cultural y económico que se afirma frente a otras ciudades.

El principal análisis que existe sobre los tipos de centralidad de las capitales realizado por Hall (1993) se ha centrado en capitales nacionales, específicamente de los países federales, y se ha caracterizado por una definición de tipo formal y aproximativa pero nunca han definido indicadores que acrediten la mayor o menor influencia de una ciudad respecto del territorio.

Tampoco los estudios sobre la construcción de la gobernanza urbana (Mossberger y Stoker, 2001; Stone, 1989 o Pierre, 1999) o referidos a las relaciones intergubernamentales (Burns, 2002 o Keating, 1991) han definido indicadores de centralidad a la hora de analizar como ciudades capitales han conseguido implementar su agenda política en el marco de sus relaciones con el poder central.

Solamente los estudios politológicos sobre autonomía local (Keufer, 2016) capacidad fiscal (Matan, Petka y Vidovic, 2016) o diversos análisis geográficos (Serrano: 2002, López Trigal: 1985, Berry: 1976) han intentado definir indicadores de gran interés midiendo las capacidades de los gobiernos locales o identificando a las capitales, incluso las de entidades autonómicas españolas (Serrano: 1987) como ciudades de un importante peso demográfico o logístico pero que no han tenido una visión política para explicar cómo se convierten en espacios de centralidad político-administrativa, económica y cultural en relación al territorio del que forman parte.

Por tanto la determinación del grado de centralidad política, cultural o económica es lo que determina el peso y el papel de la capital en la construcción de la identidad de un determinado territorio y definir los indicadores de la misma es un detalle crucial para entender el papel que territorios dotados de autogobierno como Flandes, Quebec, Escocia, Cataluña, Galicia o el País Vasco asignan a la sede de sus instituciones y por tanto, permite ver también, si la configuración de una capital aspira a equiparar sus estructuras políticas con las de un estado.

## 2.2. Capitalidad regional

En los estados federales o políticamente descentralizado, el poder político se reparte (Kymlicka, 1996: 20) en primera instancia entre diferentes centros y aunque la capital federal tiende a mantener la sede del conjunto de instituciones nacionales, el peso de éstas es menor que el que tendrían en un estado de tipo unitario, lo cual dota a las capitales de un carácter mediador o catalizador de conflictos en este tipo de modelos.

Por su parte cada una de las entidades que conforman el estado nacional no reparten de forma similar el poder político (Agranoff y Mcquire, 2001: 672) al contrario en este nivel la capital regional adquiere el mismo peso que una capital en un país unitario puesto que se convierten en la sede exclusiva del conjunto de instituciones regionales que no comparten el poder con ningún otro centro y además porque en las relaciones hacia los gobiernos locales, las entidades territoriales tienen la tendencia de actuar como estados fuertemente unitarios (Collin, 2010; López, 2005 o Stone, 1989) y entienden el nivel local como una extensión de su nivel gubernamental (Burns, 2002).

Esta circunstancia puede otorgar a las capitales regionales un papel de extraordinaria centralidad y ofrece la oportunidad de sustituir el carácter mediador de las capitales federales por un mayor carácter de control territorial.

Por la propia naturaleza de cada una de las regiones que integran el estado o la federación, se puede identificar su mayor o menor interés en influir en el diseño urbano de la capital. De este modo si una entidad territorial tiene un hecho diferencial muy marcado y si el contexto socio-político regional cuenta con una importante presencia institucional y cultural de posturas nacionalistas centrifugas, la tendencia general es equiparar las instituciones regionales con las estatales.

En este punto es crucial identificar el tipo de relaciones que existe en cada estado entre los diferentes niveles de gobierno y, singularmente, entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales que

se dan en este tipo de modelos territoriales, puesto que las dificultades institucionales, jurisdiccionales o fiscales con las que cuenta un gobierno local pueden ser mayores o menores en función de dos factores, la garantía institucional (Parejo, 1999) y su dependencia del gobierno regional o nacional.

### 3. Metodología. La construcción del índice de centralidad

Cuando la centralidad es conceptualizada como una construcción multidimensional (político-administrativa, económica y cultural) tiene que medirse a partir de la agregación de diferentes variables que indiquen el papel que juegan las capitales en la construcción de la identidad territorial, en este caso, de las naciones sin estado que se dotan de estructuras de autogobierno en modelos estatales federales o políticamente descentralizados. Para ello el índice desagrega la medición del valor de los tipos de centralidad y posteriormente obtiene un indicador común.

De acuerdo a este planteamiento, la medición de la centralidad, tiene que ver con la incorporación de las diferentes variables en un índice y para ello tiene en cuenta las segundas etapas:

1. Definición de los tres índices de centralidad.
2. Selección de variables que integran cada uno de ellos.
3. La integración de las variables.
4. El planteamiento de grados y umbrales de centralidad.

#### 3.1. La centralidad político-administrativa

La centralidad política se puede medir a través de la definición de tres variables a las que se asigna un valor total de cinco puntos: protección de la autonomía local, designación normativa de la capital en la norma básica regional<sup>1</sup> así como la existencia de un régimen administrativo o fiscal específico derivado del propio hecho de ser capital. A partir de esta selección del conjunto de variables, su integración requiere establecer una valoración numérica. Para ello se puede realizar una ponderación asignando un mayor valor a unas que a otras tal y como suele recomendarse para la construcción de indicadores complejos. En este sentido para medir la centralidad político-administrativa se ha asignado a las dos primeras variables<sup>2</sup> una puntuación menor, consistente en un punto cada una, mientras que a la tercera variable se le asignan tres puntos.

La ponderación que se emplea se justifica (Rowena, 2004) en que el análisis del régimen administrativo y fiscal de una capital aporta una información de mayor calidad que las anteriores para poder comprender no solo como entienden este tipo de entidades a sus capitales, sino también para detectar posibles conflictos territoriales de mayor intensidad entre las ciudades con el poder regional y permitiría, su desarrollo en futuras investigaciones, determinar cómo en el caso de territorios dotados de hecho diferencial y autogobierno, se entiende a su gobierno local.

La complejidad de esta última variable es de tal interés que se puede dividir en tres subvariables de una gran importancia para determinar el valor real que las entidades territoriales asignan a las capitales.

De este modo se puede señalar que una puntuación elevada de centralidad político-administrativa constata un "interés" por parte de otros niveles territoriales en las ciudades designadas capitales puesto que se reconoce la importancia de la ciudad como sede de las instituciones y se define un marco administrativo específico que permite el desarrollo urbano y por tanto que la capital se convierta en un elemento de generación de identidad territorial a partir de su planeamiento.

Una puntuación baja reflejaría una falta de desinterés por parte del poder central en su capital y que la entidad territorial entiende a la ciudad como una población más, que simplemente alberga la sede de las instituciones. En todo caso lo que permite la elaboración de un índice de centralidad político-administrativa en el caso de las denominadas "naciones sin Estado" es determinar si en lo referente a la

---

<sup>1</sup> Consistente en analizar si el Estatuto de Autonomía, la Constitución federal/provincial o en el caso británico las *devolution act* designan a una ciudad como capital y sede de las instituciones de autogobierno.

<sup>2</sup> Protección de la autonomía local y designación normativa de la capital regional

capital y sus funciones de control político del territorio, reproducen los patrones de los estados y se tienden a asemejar a ellos.

**Cuadro 2.** Selección e Integración de variables de centralidad política.

Variable	Subvariables	Concepto	Puntuación
Protección de la Autonomía Local	No	Se analiza si la constitución federal reconoce la autonomía local	Sí: 1 No: 0
Designación normativa de la capital	No	Se determina si existe en la norma básica de autogobierno una designación de la ciudad como sede de las instituciones	Sí: 1 No: 0
Régimen Político-Administrativo y Fiscal Específico	Sí: Protección Regional de la Autonomía Local. Régimen Fiscal Específico. Régimen Administrativo Específico por la capitalidad	Esta variable se centra en cómo se relaciona el gobierno regional con su capital y si el reconocimiento lleva aparejada la protección de la autonomía local, así como un régimen fiscal o administrativo específico	Protección Regional. Sí: 1 No: 0 Régimen Fiscal Específico. Sí: 1 No: 0 Régimen Administrativo. Sí: 1 No: 0

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2. La centralidad económica

Una de las principales consecuencias que tiene la designación de una ciudad como capital de una entidad política consiste, no solo en que se convierta en la sede de las instituciones centrales, sino en que se convierta en un instrumento de control sobre el territorio. El control político se asegura como sede de las instituciones centrales, sin embargo, existen otras dimensiones de control territorial, en los cuales una capital juega un rol de primer orden.

Por un lado, está el control cultural que es un punto especialmente relevante en aquellas entidades regionales que dotadas de autogobierno cuentan con un hecho diferencial propio y que cuenta con su propio índice en esta investigación. De otro lado está el control de tipo económico sobre el territorio.

La determinación de la centralidad económica, por tanto, se convierte en un elemento crucial a la hora de entender como configuran sus capitales las "naciones sin Estado" puesto que tiene una doble dimensión dado que este tipo de centralidad se proyecta internamente mediante el control de los recursos sociales y económicos por parte de las élites políticas regionales en un contexto de competencia por el territorio con otros niveles de gobierno (Arenilla, 1994) pero al mismo tiempo tiene una proyección externa dado que el desarrollo económico permite una internacionalización de los territorios y por tanto, también, permite una presencia exterior de un determinado territorio en igualdad de condiciones que las que tiene un estado.

Para determinar la centralidad económica se pueden emplear diversas variables, en la presente investigación se ha analizado únicamente obteniendo el peso porcentual que tiene la capital en el PIB de la región de la que forma parte reconvirtiendo la escala 0-100% en una escala 0-1 y convirtiendo los porcentajes en centésimas y décimas. Si bien se podrían haber empleado otras variables como el número de empresas o los puestos de trabajo, hay que tener en cuenta que la globalización de la economía y la deslocalización hace que aunque muchas empresas y sus puestos de trabajo, estén radicadas en la capital, formalmente no se cuenten en ella puesto que dispongan del domicilio jurídico en otra población, en este sentido el PIB muestra de una manera más fiable el peso económico que tiene la capital en el territorio regional.

Un importante peso de las capitales en el PIB regional muestra una elevada centralidad económica y por tanto las sitúa, además de cómo centros políticos, como importantes centros de actividad financiera, comercial y laboral que refuerza su control respecto del territorio del que forman parte.

### 3.3. La centralidad cultural

Se ha señalado anteriormente que la designación de una ciudad como capital, ofrece al poder central una indudable oportunidad de control territorial a través de la localización de las instituciones en estas ciudades y mediante el control de los principales recursos económicos. Pero además ofrece una tercera dimensión de control territorial basada en la construcción de la identidad cultural a través del conocimiento y la divulgación de la tradición lingüística, étnica o cultural, que en el caso de aquellos territorios que dotados de autogobierno tienen aspiraciones nacionales, se convierte en un factor crucial de análisis para determinar si con la designación de sus capitales intentan equipararse con los estados.

Para determinar la centralidad cultural se han tenido en cuenta dos variables, el porcentaje de centros universitarios y de museos existentes en las ciudades respecto de los existentes en el territorio. El porcentaje medio de ambas variables es el que permite medir la centralidad cultural de una capital. Se han considerado estas dos dimensiones porque en el caso de las universidades se trata de instituciones que además de enseñanza superior, desarrollan labores de investigación científica y divulgación cultural que tienen un indudable impacto cultural en las sociedades.

Mientras que en el caso de los museos se trata de un instrumento de divulgación y promoción cultural en el territorio y la capital se convierte en un espacio idóneo, en el caso de las regiones con hecho diferencial, para promocionar los valores y la identidad territorial de forma complementaria al aspecto simbólico o formal.

**Cuadro 3.** Variables de Análisis de la Centralidad Cultural.

Variable	Definición	Sistema de Medición
Centros Universitarios	Instituciones de enseñanza superior de educación de grado y postgrado que realizan labores de docencia, divulgación e investigación científica	Porcentaje sobre el total de las universidades que existen en el territorio de referencia. Se convierte la escala 0-100% en una escala 0-1
Museos	Institución de divulgación y promoción cultural, histórica y científica.	Porcentaje sobre el total de museos existentes en el territorio de referencia. Se convierte la escala 0-100% en una escala 0-1

Fuente: Elaboración propia.

Un porcentaje elevado de centralidad cultural permite conceptualizar a las capitales como espacios simbólicos de afirmación de la identidad cultural territorial a través del conocimiento y la divulgación.

## 4. Análisis de los estudios de caso

### 4.1. Quebec

En 1867 Quebec se convirtió en capital de la provincia del mismo nombre, situación que mantiene hasta la fecha. Como tal es sede de las instituciones de gobierno regionales conformadas por la Asamblea Nacional, responsable de legislar, el Gobierno de Su Majestad en la Provincia de Quebec, que ostenta el poder ejecutivo, y es sede del poder judicial de la provincia. Además, el Gobernador General de Canadá cuenta con un representante en Quebec denominado Teniente Gobernador<sup>3</sup>. Sin embargo, su designación como capital provincial no se ha realizado de forma expresa en la Constitución Provincial o en ninguna ley

<sup>3</sup> También ostenta una residencia propia en la ciudad a la que acude durante determinados días al año.

de la Asamblea Legislativa, sino que se ha producido como consecuencia de la presencia en la ciudad de la sede de las principales instituciones territoriales.

A nivel institucional Quebec ha sufrido diversas reformas impulsadas desde el gobierno provincial para fusionarla con municipios limítrofes y ampliar el tamaño de la ciudad. Es un detalle muy importante señalar que el modelo federal canadiense considera a los gobiernos locales como “criaturas provinciales” (Collin, 2010: 3) de este modo al igual que sucede en el federalismo norteamericano, su creación, organización, competencias y límites fiscales son una competencia exclusiva de las legislaturas provinciales.

En el caso de la Provincia de Quebec el ejercicio de esta competencia por parte de las autoridades regionales es frecuente, en primer lugar porque la ordenación del territorio y la planta municipal ha sido un elemento frecuente de plantear un modelo social y político propio, diferenciado del resto de Canadá, en segundo término porque ha sido una modalidad para controlar el gobierno local en un contexto en el que los partidos políticos no están territorializados (Collin, 2010: 7).

La ciudad de Quebec presenta una centralidad política alta, en tanto en cuanto, es la sede de las instituciones de autogobierno de su territorio, aunque la autonomía local no está protegida y no se designa a la ciudad como capital en la Constitución provincial, y porque tras más de ocho reordenaciones institucionales en el último medio siglo consistentes en varios procesos de *amalgamation* o fusiones municipales que, desde 2002, han sustituido un área metropolitana conformada por diversas municipalidades por una megaciudad dotada de un marco administrativo y fiscal específico, más por su posición demográfica y estratégica que por su condición de capital.

Desde la perspectiva de la centralidad económica, es una ciudad que cuenta con una población relativamente baja, medio millón de habitantes en 2015<sup>4</sup>. El escaso protagonismo económico de la ciudad se ve reflejado a través del peso que tiene la capital en el PIB de la Provincia de Quebec, con apenas un 0,9%. Esto refleja una centralidad económica baja puesto que la capital tiene poco peso en la economía provincial y el conjunto de la actividad se concentra en Montreal. La ciudad cuenta con un escaso protagonismo cultural en la provincia puesto que en la ciudad a penas se sitúa el 22% de las universidades existentes en todo el territorio y solamente alberga a un 11% de las instituciones museísticas de la provincia. La mayoría de las instituciones culturales y científicas se sitúan, como el peso económico, en la ciudad de Montreal y no en la capital (Litneau, 2007: 141). Lo cual supone que más allá de la concentración de las instituciones de autogobierno, la ciudad tiene un escaso rol en el control económico y cultural de la Provincia que se residencia en la *second city*.

#### 4.2. Edimburgo

Desde 1437 fue la capital del Reino de Escocia hasta la unificación de ésta con Inglaterra y la transformación de ambas entidades en el Reino Unido. Entre 1437 y 1996 Edimburgo, como el conjunto de municipios del Reino Unido, fue una criatura parlamentaria del estado central (Di Gaetano y Klemanski, 1993: 61) que ejercía un control similar al de las entidades federadas con sus gobiernos locales.

Esta situación cambia en 1997 cuando el Reino Unido inicia un proceso de descentralización o *devolution* de poderes del centro a Gales y Escocia y que culmina con la elección de parlamentos autónomos y gobiernos en ambos territorios. El contenido de la descentralización británica incluyó, en el caso de Escocia, la posibilidad de poder legislar sobre la planta, existencia y nivel competencia del gobierno local. De este modo los gobiernos locales escoceses pasaban de ser criaturas parlamentarias británicas a ser criaturas parlamentarias escocesas.

Sin embargo, el marco normativo, que convierte a Edimburgo en una ciudad común, y que se aprueba por el Parlamento Británico en 1996 adaptando sus instituciones de autogobierno y sus competencias no ha sido modificada hasta la fecha por el legislativo escocés que tampoco la ha designado expresamente como capital, sino que lo ha hecho en el momento en el cual ha instalado sus instituciones de autogobierno en la ciudad. La ciudad de Edimburgo, por tanto, presenta una centralidad político-administrativa media-baja puesto que si bien es la sede exclusiva de las instituciones de autogobierno de Escocia, la capital no cuenta con un reconocimiento de su autonomía local a nivel constitucional, el proceso de *devolution* no la designa como capital y solamente cuenta con un régimen administrativo y

---

<sup>4</sup> La localidad más poblada de la provincia es Montreal con más de un millón y medio de habitantes. Tampoco es la sede principal de las instituciones económicas que radican de forma mayoritaria en Montreal.



fiscal propio debido a las singularidades del modelo británico que hace que cada gobierno local sea una criatura parlamentaria. No obstante, este régimen local singular no está vinculado a su condición de capital de Escocia puesto que es previo al proceso de descentralización del Reino Unido.

El análisis de la centralidad económica requiere tener en cuenta que los Siglos XVIII a XX presentan un importante desarrollo industrial de la ciudad y una expansión de su territorio absorbiendo municipios limítrofes. A partir la segunda mitad del Siglo XX la economía urbana se transformará convirtiendo a la ciudad en un centro financiero internacional. La prosperidad que ha conocido Edimburgo con su evolución desde un municipio industrial hacia un centro financiero internacional se ha visto reflejada en su peso económico en el conjunto de Escocia, puesto que a pesar de que con 447.000 habitantes en 2015 no es la localidad más poblada de la región, que es Glasgow, cuenta con un PIB que supone el 13% del PIB escocés.

Esto supone que la ciudad presenta un grado de centralidad económica media puesto que tiene un peso importante en relación a su posición demográfica y a que no es la principal ciudad en términos económicos, cuyas instituciones principales se concentran en Glasgow.

Desde la perspectiva de la centralidad cultural es necesario señalar que a partir de la segunda mitad del Siglo XVII, la ciudad vive un renacimiento cultural y científico que coincide con el desarrollo de la universidad<sup>5</sup>. El papel de Edimburgo como ciudad universitaria se ha mantenido, desde entonces hasta la actualidad, puesto que una de cada cuatro universidades escocesas tienen la sede en la capital. Sin embargo ese peso no se ve correspondido en lo referente a los museos ya que apenas el 6% de los museos de Escocia están situados en Edimburgo.

Estos indicadores hacen de Edimburgo una ciudad con una centralidad cultural media-baja, porque si bien concentra en el territorio de la capital de Escocia a la cuarta parte de sus universidades, no cuenta con otro un peso significativo de otro tipo de instituciones de divulgación cultural como son los museos y eso le hace perder importancia en lo relativo a la configuración como una ciudad que a partir de la divulgación cultural, genera identidad territorial.

#### 4.3. Bruselas

La ciudad presenta una capitalidad múltiple, a nivel internacional es la capital de las instituciones de la Unión Europea, es la capital federal de Bélgica y fruto de las sucesivas reformas constitucionales que modifican la estructura territorial del país desde finales de la década de los 70, la ciudad además es la capital de la Región Flamenca y de la Región de Bruselas-Capital. Aunque la Constitución federal<sup>6</sup> no define cual es la capital de cada una de las entidades que conforman la federación.

El modelo local belga, inspirado en el alemán (Velasco, 2010) se caracteriza porque el nivel federal enuncia una definición genérica de la autonomía local, blindando en el artículo 41 de la Constitución las competencias básicas de los municipios y definiendo los elementos esenciales del gobierno local en la Ley de Municipios de 1988 que contiene especificidades administrativas para Bruselas debido a su condición de capital múltiple. Al mismo tiempo se atribuyen a las regiones la regulación del marco fiscal y la planta municipal, de modo que la existencia del municipio de Bruselas y sus recursos financieros son atribuidos por la Región de Flandes que aunque no le reconoce un régimen específico por ser la capital si define su existencia así como un marco fiscal adecuado a su tamaño y a su población.

Por su parte el gobierno local del área metropolitana lo ejerce la Región de Bruselas-Capital, pero el gobierno flamenco (Tomás, 2005: 10) tiene capacidades normativas en materia de gobierno local desde la reforma federal, de manera que ambas regiones inciden sobre las municipalidades que conforman el área metropolitana. De este modo la ciudad de Bruselas se caracteriza por un tipo de centralidad política media alta puesto que tiene protección constitucional de su autonomía local y la definición específica de su planta y su marco fiscal a través de una legislación específica de la Región de Flandes, que de esta forma define claramente el papel de su capital.

Desde el punto de vista de la centralidad económica es necesario tener en cuenta que desde 1830, Bruselas, se convierte en la capital del nuevo Reino de Bélgica que adoptó inicialmente una organización territorial unitaria y de inspiración francesa.

---

<sup>5</sup> Y la presencia en diversas instituciones educativas de personalidades de la altura de David Hume, Adam Smith, James Hutton o Joseph Black entre otros.

<sup>6</sup> Que es la que contiene los regímenes políticos de todas las regiones y comunidades belgas.

Entre 1850 y 1900 Bruselas multiplicó su población por tres pasando de 260.000 habitantes a 760.000. En este periodo se impulsó la industrialización de la ciudad y se generaron nuevos proyectos urbanísticos, destacando el *Quartier Leopold* y las dos exposiciones universales que albergó. El proceso de concentración de las principales instituciones económicas, se ve reflejado en el peso que tiene el PIB de la ciudad en el PIB de Flandes. De este modo la ciudad presenta una centralidad económica alta puesto que concentra la cuarta parte del PIB regional, con un porcentaje que alcanza el 27%, del total del producto interior de la Región del Flandes.

Para analizar el grado de centralidad cultural conviene tener en cuenta como punto de partida que desde 1834 la ciudad impulsa la concentración de instituciones culturales y científicas a imagen y semejanza del modelo centralizado francés y que culmina ese mismo año con creación de la Universidad Libre de Bruselas que se convierte junto a la de Lovaina en una de las principales instituciones educativas del país.

En la actualidad Bruselas concentra al 65% de las universidades flamencas y el 36% de los museos que existen en la región. Estos datos muestran un elevado grado de centralidad cultural de la ciudad, que complementa su importante peso económico en la Región de Flandes y que contrastan con un nivel de centralidad política medio. Por ello hay que tener en cuenta que la ciudad tiene un carácter de supercapital (Hall, 1993) puesto que en primer lugar no es solo la capital flamenca, sino que además es la capital federal y de la región metropolitana, siendo además sede de las principales instituciones europeas.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que su desarrollo urbano, hasta la década de los 70 el Siglo XX<sup>7</sup> está vinculado a la implementación de un modelo de estado fuertemente centralizado que localiza sus principales instituciones políticas, económicas y culturales en la capital.

#### 4.4. Vitoria

La ciudad de Vitoria se caracteriza, a diferencia de las otras capitales vascas por una mayor relación con el centro de la Península Ibérica, lo cual dotó a la capital del País Vasco de un fuerte carácter liberal y la alejó tanto de los movimientos foralistas como del nacionalismo vasco.

El primer Estatuto de Autonomía vasco fue aprobado en 1936, una vez iniciada la Guerra Civil. La nueva norma creaba una comunidad autónoma con las tres provincias vascas y sin Navarra que declinó incorporarse. La capital autonómica se situó en Bilbao<sup>8</sup>. Con La Transición y la nueva democracia que se materializa en la Constitución Española de 1978, el País Vasco retoma la senda del autogobierno.

En esta ocasión nuevamente Navarra declinó participar en la construcción de la autonomía vasca y conformó su propia Comunidad Foral, por su parte la creación de la autonomía fue muy cuestionada por los ciudadanos de Álava y sus representantes<sup>9</sup>. El compromiso alcanzado en la negociación del Estatuto de Autonomía planteaba que la capitalidad de la futura comunidad sería para la ciudad de Vitoria. Desde 1980 cuando se aprueba la Ley de Sedes de la Comunidad Vasca, la capital y la sede de las instituciones autonómicas es la ciudad de Vitoria, que vive un desarrollo urbano vinculado al establecimiento en la ciudad de las nuevas instituciones.

En lo referente a su régimen fiscal y administrativo hay que señalar que en el caso del gobierno local español, sus municipios tienen una naturaleza bifronte (Parejo, 1999) y se trata de instituciones tanto del estado, que se reserva competencias relacionadas con la garantía de su existencia así como la regulación del régimen básico de funcionamiento como de sus Comunidades Autónomas. Esto supone que aunque la estructura del estado se asemeja de forma cada vez más acusada a un modelo federal las comunidades autónomas hacia dentro no pueden actuar con las mismas atribuciones que un estado unitario.

La condición de capitalidad de Vitoria no se ve reforzada por ninguna disposición estatutaria, puesto que la norma básica autonómica lo delega en una ley aprobada por el Parlamento vasco, la Ley 1/1980 de sedes autonómicas simplemente enuncia que Vitoria es la capital, pero no prevé ningún

<sup>7</sup> Momento en el que se produce la reforma federal del sistema político belga.

<sup>8</sup> Manteniendo Vitoria su condición de capital de Álava. La mayoría de la población de Álava y de Vitoria, territorios fuertemente conservadores, apoyaron el levantamiento militar que inició la Guerra Civil, gracias a lo cual la Dictadura les permitió mantener privilegios forales, frente a su abolición en Vizcaya y Guipúzcoa.

<sup>9</sup> Entre los que había menos presencia del nacionalismo vasco en relación al resto de las provincias, valoraron constituir su propia comunidad siguiendo el modelo navarro.

régimen especial o ningún tipo de competencia jurisdiccional o fiscal específica. La especificidad Administrativa de Vitoria se refleja en la normativa estatal que define las competencias de los gobiernos locales españoles en la Ley de Régimen Local de 1985 y, la especificidad para las capitales autonómicas en la Ley de Grandes Ciudades de 2003 En materia fiscal por la Norma Foral de Haciendas Locales que no prevé un sistema de financiación específico para la ciudad distinto del resto de municipios de la provincia de Álava.

Esto supone que la ciudad presenta una centralidad política de tipo medio, pero que es el Estado central quien le reconoce singularidades administrativas y competenciales en su condición de capital autonómica y quien protege su autonomía local en la Constitución Española de 1978.

El análisis de la centralidad económica requiere tener en cuenta que la ciudad fue fundada en una posición estratégica que había servido como punto de encuentro e intercambio comercial. Durante siglo XIX el País Vasco vivió un importante desarrollo industrial que tuvo lugar en las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, lo que provocó un proceso de emigración interna hacia los núcleos industriales de ambos territorios radicados en torno a las ciudades de Bilbao y San Sebastián.

En paralelo Vitoria continuó siendo un punto de intercambio comercial y sobre todo como una ciudad donde el sector servicios y la administración pública constituían la principal rama de la actividad económica frente a la industrialización que caracterizaba a San Sebastián y, sobre todo, a Bilbao, factores que explican que no sea la ciudad con mayor población de la comunidad autónoma y que el peso de su producto interior en el PIB total del País Vasco no supere el 1%.

Este indicador dota a la ciudad de una centralidad económica extraordinariamente baja y muestra que más allá de su conceptualización como sede de las instituciones autonómicas, las élites políticas de la Comunidad Autónoma Vasca no entienden su capital como un espacio desde el que ejercer el control económico sobre el territorio.

Para comprender su centralidad cultural hay que tener en cuenta el siglo XIX conoció el desarrollo de una importante actividad cultural desarrollada en torno a la Universidad Libre, fundada en 1868.

La aprobación del Estatuto de Autonomía y la designación de la ciudad como sede de las instituciones vascas no ha ido acompañado de un interés, por parte de la nueva Comunidad Autónoma, de convertir la capital en un polo de desarrollo, y control, cultural del territorio, de este modo se puede apreciar que aunque en la ciudad tiene sede el 42% de las instituciones universitarias, apenas cuenta con el 9% de los museos. Estos datos evidencian que la ciudad tiene una centralidad cultural media, pero con una clara tendencia a la baja en lo que se refiere a la divulgación cultural a través de instituciones museísticas, que tienen sus sedes principales en las ciudades de Bilbao y San Sebastián, mucho más influidas por el movimiento nacionalista y con un mayor peso idiomático del euskera.

#### 4.5. Santiago de Compostela

La fundación de la ciudad se remonta al año 820 y se vincula a la presunta aparición de los restos del Apóstol Santiago. En 1936 Santiago de Compostela fue la sede de la Asamblea de electos gallegos que aprobó el Estatuto de Autonomía de Galicia, dicha norma de autogobierno nunca llegó a tener vigencia debido al estallido de la Guerra Civil. En el Estatuto si bien no se designaba cual iba a ser la capital de Galicia, existía entre sus proponentes la voluntad de que fuese la ciudad de Santiago de Compostela.

Cuando tiene lugar La Transición y se recupera la democracia en España, Santiago de Compostela se convierte nuevamente en el escenario de los pactos que conducirán en 1981 a la aprobación del Estatuto de Autonomía de Galicia. En esta norma básica autonómica nuevamente no se dice cuál va a ser la capital de la comunidad y la sede de sus instituciones se encomienda al legislador.

Esta decisión se adopta debido al antagonismo que surge entre Santiago de Compostela y la ciudad de La Coruña, que como capital de la provincia con mayor peso demográfico y económico reclama ser la sede las instituciones autonómicas. La solución divide las instituciones de manera que el Gobierno de Galicia y el Parlamento radican en Santiago de Compostela y La Coruña recibe al Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Por tanto, aunque legalmente, Galicia cuenta con dos capitales, Santiago de Compostela, consigue convertirse de forma efectiva en la única capital política de Galicia<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Porque las instituciones políticas de la comunidad se sitúan en esta ciudad. Puesto que junto al Parlamento y al Gobierno se instala en Santiago el conjunto de organismos centrales de la administración pública autonómica, así como

La ciudad de Santiago de Compostela, no cuenta con un régimen especial de capitalidad autonómica, no obstante si cuenta, como Vitoria, con un reconocimiento normativo específico previsto por la legislación estatal para las capitales autonómicas que se contienen en la denominada Ley de Grandes Ciudades de 2003 en lo referente a las competencias y al marco institucional, y por la Ley de Haciendas Locales en lo referente a su sistema de financiación diferenciado del de los municipios de régimen común del resto de España.

El caso de Santiago se caracteriza por presentar una elevada centralidad política, a pesar de que *de iure* no es la capital autonómica, compartiendo esta condición con La Coruña, debido al reparto de las instituciones entre ambas ciudades realizado por el Parlamento de Galicia a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía.

Desde una perspectiva económica es necesario señalar que Santiago no conoció un excesivo desarrollo industrial, como si sucedió en localidades como Vigo o La Coruña, su desarrollo se vinculó a la ciencia y a la cultura gracias a la universidad. El modelo de desarrollo se ha manifestado en dos dimensiones, por un lado en la población, Santiago de Compostela es la quinta ciudad en número de habitantes de Galicia, siendo superada por Vigo, que es el principal núcleo de población de la comunidad así como tres capitales<sup>11</sup> de las provincias que integran la comunidad autónoma.

Este modelo de ciudad basado en un desarrollo urbano vinculado a la educación, la cultura y la ciencia ha hecho que el peso económico se haya desplazado tradicionalmente hacia ciudades más industrializadas como Vigo y La Coruña en las que además existen importantes puertos<sup>12</sup> comerciales.

El menor papel económico de Santiago de Compostela se aprecia en el peso de su PIB en el producto interior gallego, que alcanza el 6%. Por tanto, la ciudad presenta una centralidad económica relativamente baja, que muestra, de forma comparada con la centralidad político-administrativa una suerte de distribución de funciones entre las capitales gallegas al radicar en A Coruña un mayor peso económico.

En lo referente a la centralidad cultural es necesario señalar que desde el mismo momento en el que se desarrolla la ciudad, como un centro de peregrinación de todo el mundo cristiano, se dota de un importante patrimonio cultural que se vio reforzado con la fundación en 1495 de la Universidad de Santiago de Compostela, que es una de las más antiguas de España. La ciudad fue sede de la reivindicación de la cultura gallega y del renacimiento de la lengua y la literatura gallega, el denominado *rexurdimento*, que tuvo un gran apoyo tanto en círculos universitarios como en instituciones como el Seminario de Estudios Gallegos.

Este modelo de desarrollo vinculado a la educación, la cultura y la ciencia ha hecho que en la ciudad albergue a un tercio de las instituciones de educación superior de la Comunidad Autónoma y, sobre todo, que sea la sede de la mayor universidad gallega, la Universidad de Santiago de Compostela. Pero, sobre todo, convierte a Santiago de Compostela, en la segunda ciudad, de las analizadas, en el porcentaje de instituciones museísticas en su término municipal, siendo superada solamente por Bruselas. Estos datos muestran un nivel de centralidad cultural medio, en el que el elevado número de instituciones museísticas, muestra una clara voluntad de convertir a la ciudad en un centro de difusión y, por tanto, de control cultural del territorio.

#### 4.6. Barcelona

La incorporación de Cataluña a la Corona de Aragón y posteriormente de ésta en la configuración de la monarquía española, diluyó el papel de capital de Barcelona fundamentalmente a partir de 1733 cuando se

---

determinados organismos estatutarios como el *Vaedor do Pobo* o el *Consello de Contas*, entre otros. Al mismo tiempo que en la ciudad de La Coruña se instalan organismos de administración periférica autonómica, lo cual es un indicador de que no existe voluntad política de que sea reconocida como capital de Galicia, sino como una capital de una de sus provincias.

<sup>11</sup> A Coruña, Lugo y Ourense.

<sup>12</sup> Que son la principal salida de España al océano atlántico y que durante los Siglos XIX y XX fueron, también, un punto de salida de la emigración española hacia el continente americano.

aprueban los Decretos de Nueva Planta<sup>13</sup>. En 1833 la ciudad recupera su condición de capital de la nueva Provincia de Barcelona<sup>14</sup> (Tarrés Vives, 2013: 89).

Barcelona volverá a convertirse en la capital de Cataluña en 1914 cuando entra en vigor el Decreto de 26 de marzo que constituye la Mancomunidad Catalana (Ballcels, 2010) y en 1932 con el Estatuto de Autonomía aprobado durante la II República Española, en ambos casos las normas no la designarán como tal sino que su reconocimiento se basará en una vía de hecho consistente en que la ciudad pasa a ser sede de las instituciones de autogobierno. En 1979, con el proceso de Transición, Barcelona recupera, por tercera vez en su historia reciente la condición de capital de Cataluña con la aprobación del Estatuto de Autonomía<sup>15</sup>.

Adicionalmente la ciudad contaba con un estatuto administrativo especial como consecuencia del Decreto 1166/1960 por el cual el gobierno central aprobaba el régimen propio de la ciudad de Barcelona y de la aprobación en 1998, por el Parlamento de Cataluña aprobó la primera Carta Municipal en la que se establece una definición expresa de la ciudad como capital y se reorganizan sus instituciones de autogobierno. Desde 2003 la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local, reconfigura nuevamente el funcionamiento del gobierno municipal de la ciudad por su condición de capital autonómica y la Ley de Haciendas Locales, le define un régimen fiscal específico a las capitales provinciales y autonómicas.

A partir de aprobación del Estatuto de Autonomía de 2005, la nueva norma básica de autogobierno establece en su artículo 10 que Barcelona es la capital de Cataluña y en el artículo 89 que como tal cuenta con un régimen administrativo especial que se desarrollara a través de una ley. Esta disposición se completó con la aprobación por las Cortes Generales de la Carta Municipal de Barcelona de 2006 mediante la Ley 1/2006 y supuso un nuevo régimen especial para la ciudad, de origen estatal, y que es el que está actualmente en vigor, siendo complementario del régimen común que el estado central define para las capitales autonómicas en la Ley de Grandes Ciudades. Por lo tanto Barcelona es un caso de extraordinaria centralidad político-administrativa, debido a que es la única de las denominadas "comunidades históricas" que cuenta, además de con el reconocimiento estatal común a todas las capitales autonómicas en materia administrativa y fiscal, con un reconocimiento autonómico de la capitalidad regional que se materializa en la designación de la ciudad en la norma básica de autogobierno y que se complementa con una legislación propia para la capital y, todo ello, acompañado de un régimen administrativo creado ad hoc para la ciudad por parte de las Cortes Generales con la Carta Municipal.

Barcelona, por tanto, se convierte en una ciudad en la que se identifican todas las variables de centralidad político-administrativa y por tanto muestra un claro interés político, tanto por el nivel central, como por el nivel autonómico de regular la posición de la capital de Cataluña como un espacio de control sobre el territorio. Para comprender la centralidad económica de la ciudad es necesario comprender que gracias a su posición estratégica como puerto del Mediterráneo y como puerta de entrada de la Península Ibérica al resto de Europa, Barcelona, conoció a lo largo de su historia un importante desarrollo comercial e industrial, conformando junto con Madrid y Bilbao los primeros polos de industrialización de España.

A partir de los años 50 la ciudad conoció una segunda oleada industrializadora vinculada a la creación de la Zona Franca de Barcelona y del complejo automovilístico de SEAT que hizo que, nuevamente, se convirtiese en un punto de destino de la emigración interior y que motivó un desarrollo urbano (Nel-Lo: 2010, 3) desordenado y cerrado al mar. A partir del desarrollo de la democracia municipal y a la recuperación de la capitalidad catalana, la ciudad afrontó una reconversión urbanística e industrial (De Terán, 1997: 79) en la que jugaron un papel crucial los Juegos Olímpicos de 1992 (Nel-Lo, 2010 y Millet, 2005) y actuaciones como el Forum de las Culturas o la creación del Distrito 22@ que dotaron al urbanismo barcelonés de la democracia de un carácter fuertemente redistributivo (Borja, 2013) y definieron

---

<sup>13</sup> Acaban con el sistema monárquico basado en la existencia de diversos estados e instauran el modelo centralista francés sobre la base de la extensión en el conjunto de España de las instituciones de gobierno del Reino de Castilla.

<sup>14</sup> Gracias a la división de la demarcación territorial que organiza Javier de Burgos como consecuencia de la necesidad de organizar el Estado Liberal que surge en España tras el reinado de Fernando VII. Desde ese momento recupera cierto protagonismo político regional con la instalación en el territorio urbano de las instituciones provinciales y de los órganos de la administración periférica del Estado.

<sup>15</sup> La ciudad fue designada capital en los artículos 30.3 y 37.3 de la nueva norma básica de autogobierno de la Comunidad Autónoma, ya que estos señalaban a Barcelona como sede del Parlamento de Cataluña y del Consejo de Gobierno, respectivamente.

un modelo económico en el que aunque emerge el sector servicios se sigue apostando por el desarrollo industrial. Este desarrollo urbano ha configurado una ciudad que cuenta con una población de 1,6 millones de habitantes y lidera una región metropolitana (Tomás, 2010) de más de 5 y que es un importante espacio de actividad económica que se refleja en el importante peso del producto interior bruto de Barcelona en el PIB catalán. Nada menos que del 32%, siendo la capital analizada que presenta un mayor impacto económico sobre el territorio de referencia.

El análisis del papel económico de Barcelona en Cataluña, presenta a la capital como un espacio de una elevada centralidad económica, que permite que desde la capital se controle la actividad económica sobre el territorio. Si la posición estratégica de Barcelona, explica su dinamismo económico, también es esencial para comprender su centralidad cultural debido a que esta situación le ha permitido actuar como centro de difusión en España de ideas modernizadoras y de movimientos culturales vanguardistas.

La ciudad ha combinado esta identidad abierta y vanguardista, con un sentimiento de pertenencia a Cataluña y con diversos intentos de liderazgo territorial, que han generado conflictos entre la visión del territorio y su papel en el mundo que tiene la ciudad, con la que han tenido los movimientos nacionalistas más conservadores. Su doble condición de capital catalana y de ser una de las puertas de entrada de la modernidad a la Península, ha hecho que a lo largo de su historia se hayan constituido un gran número de movimientos e instituciones de tipo cultural, científico y divulgativo.

Esta actividad cultural ha convertido a Barcelona en sede del 57% de las instituciones universitarias de Cataluña y ha radicado en la ciudad al 12% de los museos que hay en un territorio de más de 7 millones de habitantes. Estos datos convierten a la capital catalana en la segunda ciudad analizada con un mayor nivel de centralidad cultural, después de Bruselas, si bien es un detalle crucial matizar que a diferencia de ésta, Barcelona no es capital nacional y que tampoco es sede de las principales instituciones europeas. La elevada centralidad cultural de Barcelona muestra una vocación de liderazgo cultural sobre el conjunto de Cataluña y analizada en perspectiva comparada con las centralidades político-administrativa y económica, define a la capital de la Comunidad Autónoma como un verdadero espacio de construcción de la identidad territorial a partir del control político, económico y cultural del territorio.

## 5. Resultados

Esta descripción de las capitales de regiones con elementos identitarios situadas en modelos federales o de descentralización política, como es el caso del estado de las autonomías en España, permite apreciar tres aspectos básicos para comprender su papel. En primer lugar, los factores por los que una de las ciudades analizadas se convierte en capital de un territorio. En segundo término, el grado de centralidad política, cultural o económica que ejercen y finalmente si cuentan con un régimen administrativo o fiscal específico. Se puede concluir que las cuatro capitales analizadas, a excepción de Vitoria que se asemejaría a una capital nueva designada para albergar instituciones (Hall, 1993) son capitales de tipo histórico que buscan presentar un ideal de país aproximándose a hechos históricos o culturales del pasado

Se puede considerar, como muestra la Tabla 1 que todas las ciudades analizadas presentan una elevada centralidad política, en tanto en cuanto, son la sede de las instituciones de autogobierno de sus territorios, lo cual puede dar una idea del interés de la región en el papel de la capital como su centro político.

**Tabla 1.** Centralidad Político-administrativa.

Ciudad	Protección de la Autonomía Local	Reconocimiento regional de capitalidad	Régimen administrativo, competencial y fiscal específico	Total
Quebec	0	0	3	3
Edimburgo	0	0	2	2
Bruselas	1	0	2	3
Vitoria	1	0	2	4
Santiago de Compostela	1	0	3	4
Barcelona	1	1	3	5

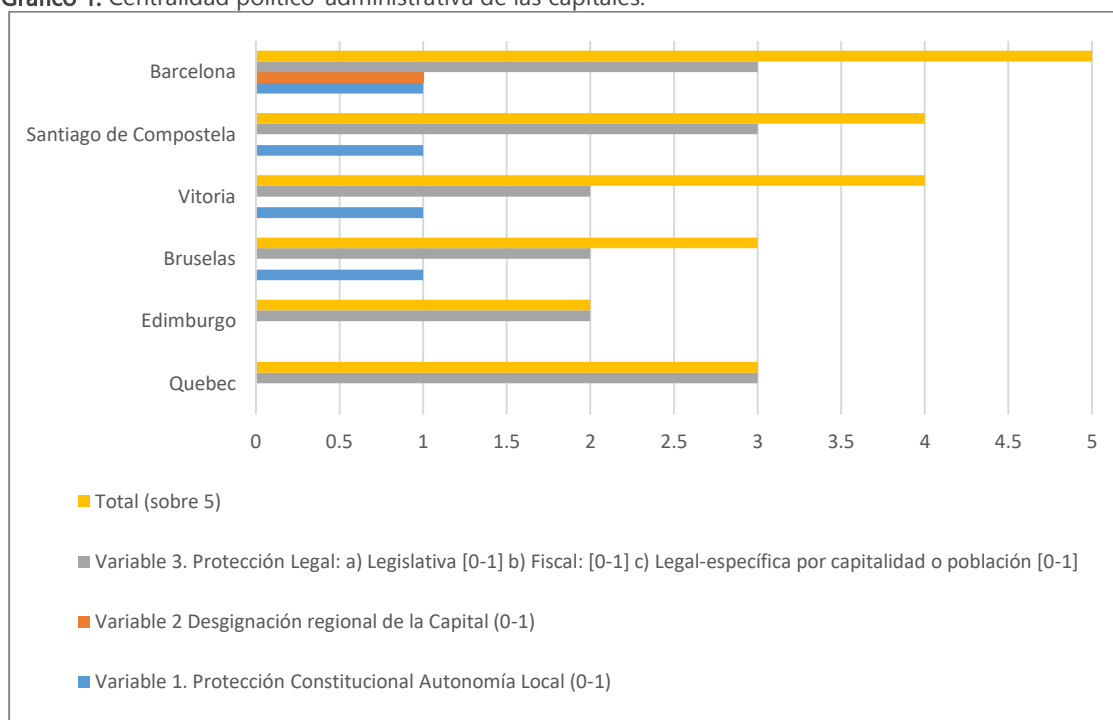
Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Quebec, Bruselas, Vitoria y Edimburgo son las sedes del conjunto de las instituciones territoriales de forma exclusiva, es decir concentran en su territorio al conjunto de actores políticos que toman las decisiones en cada una de estas regiones.

No obstante esta centralidad de facto no se ve reconocida en las normas de autogobierno de este tipo de entidades, ni la Constitución Belga, los Estatutos vasco y gallego o la Constitución de Quebec, designan a las capitales de las entidades territoriales que constituyen y mucho menos establecen la definición de un régimen administrativo o fiscal específico. Solamente el Estatuto de autonomía de Cataluña lo hace desde 2006 y en el caso de Quebec su régimen administrativo propio se basa en su conformación urbana como gran ciudad, no en su condición de capital provincial. El caso de Santiago no se caracteriza por presentar una elevada centralidad política, puesto que no es *de iure* la capital autonómica, compartiendo esta condición con La Coruña, debido al reparto de las instituciones entre ambas ciudades en el momento en el que el Parlamento de Galicia señala la sede de las principales instituciones autonómicas.

El caso español es especialmente interesante y contribuye a explicar la elevada centralidad de las capitales autonómicas que se han analizado, tal y como muestra el Gráfico 1, puesto que si bien la normativa autonómica (excepto la catalana) no define un régimen administrativo especial para las capitales de las comunidades, si lo hace la normativa estatal que define un régimen administrativo específico en la Ley 57/2003 de Medidas de Modernización del Gobierno Local (conocida como Ley de Grandes Ciudades) un sistema fiscal diferenciado (solamente para Barcelona y Santiago de Compostela, no así para Vitoria que sigue un modelo específico por las peculiaridades del sistema fiscal del País Vasco en el que no se le reconoce ninguna especificidad) en lo que se refiere a la participación de las capitales en los ingresos del Estado en la Ley de Haciendas Locales y en el caso específico de Barcelona además con la Carta Municipal aprobada por la Ley 1/2006. Es por tanto el nivel central el que otorga a las capitales un marco competencial, fiscal y administrativo diferenciado, cosa que no realiza ninguna de las comunidades históricas excepto Cataluña.

**Gráfico 1.** Centralidad político-administrativa de las capitales.



Fuente: Elaboración propia.

A partir del análisis del peso económico de la capital en el territorio el análisis de las capitales regionales muestra un resultado desigual que se puede apreciar en la Tabla 2.

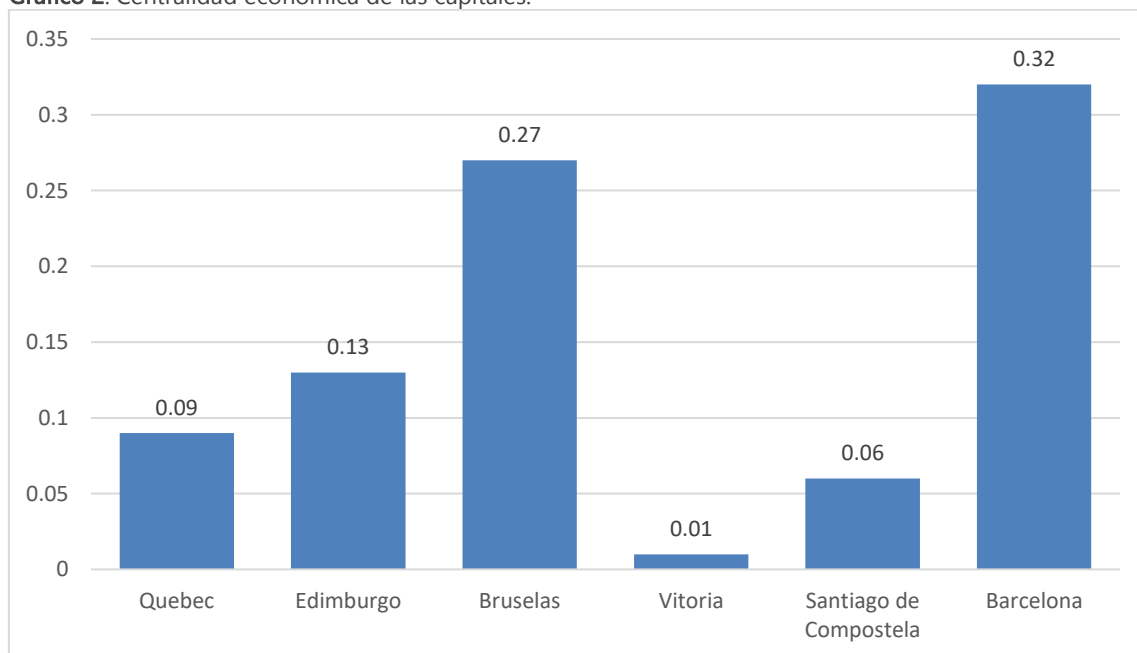
**Tabla 2.** Centralidad Económica.

Ciudad	Peso en el PIB Regional (sobre 1)
Quebec	0,09
Edimburgo	0,13
Bruselas	0,27
Vitoria	0,01
Santiago de Compostela	0,06
Barcelona	0,32

Fuente: Elaboración propia

De este modo Vitoria, Quebec Capital y Santiago de Compostela no alcanzan a representar el 10% del Producto Interior Bruto (PIB) de sus respectivos territorios, Barcelona y Bruselas superan ampliamente el 25%, siendo significativo el caso de la capital catalana que concentra el 32% del PIB de la comunidad autónoma.

**Gráfico 2.** Centralidad económica de las capitales.



Fuente: Elaboración propia.

Esto significa que, como se puede apreciar en el Gráfico 2, a pesar de la concentración de las instituciones de autogobierno en las capitales regionales analizadas, éstas no siempre son centros de decisión económica, en los casos de Quebec y el País Vasco la centralidad económica estaría radicada en Montreal y Bilbao respectivamente, mientras que en el caso de Galicia sus principales centros económicos son Vigo y La Coruña, que son ciudades que cuentan con una importante industria vinculada al transporte marítimo y la pesca. Las capitales que se han analizado, como se puede comprobar en la Tabla 3, presentan una centralidad cultural media-alta.



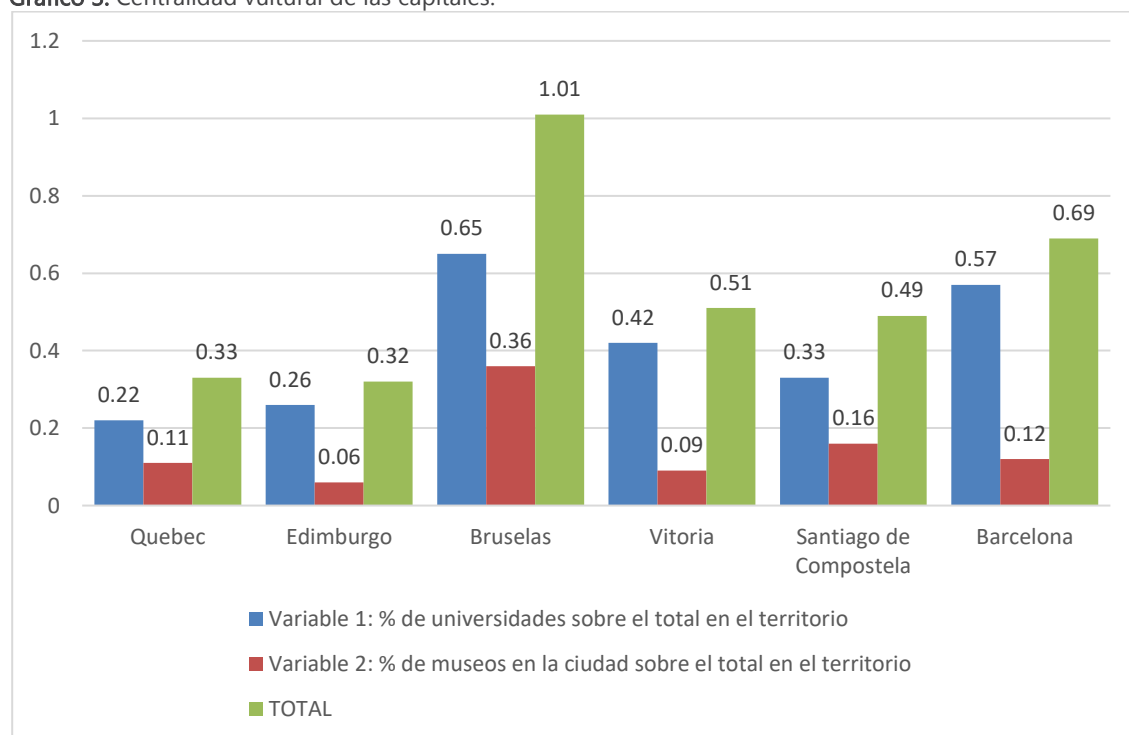
**Tabla 3.** Centralidad cultural.

Ciudad	Universidades (sobre el total de universidades en la región)	Museos (sobre el total de museos existentes en la región)	Media
Quebec	0,22	0,11	0,165
Edimburgo	0,26	0,06	0,16
Bruselas	0,65	0,36	0,505
Vitoria	0,42	0,09	0,255
Santiago de Compostela	0,33	0,16	0,245
Barcelona	0,57	0,12	0,345

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Gráfico 3, en el caso de Bruselas y de Barcelona, es especialmente significativa la concentración de instituciones educativas superiores y de infraestructuras museísticas en relación con el resto del territorio. Ambas ciudades tienen más del 50% de las universidades en sus territorios, otro tanto sucede con los museos en el caso de la capital de Flandes. Por su parte Vitoria presenta una centralidad cultural media-baja, lo cual la presenta como una capital en la que la Comunidad Autónoma tiene un escaso interés en mostrar sus valores identitarios.

**Gráfico 3.** Centralidad cultural de las capitales.



Fuente: Elaboración propia.

## 6. Conclusiones

A partir del análisis de los estudios de caso y de la presentación comparada de los resultados, es imprescindible retomar las preguntas y objetivos de la investigación enunciados en el apartado introductorio de este artículo. La principal conclusión que se puede extraer de la presente investigación es que las capitales juegan un importante papel en la construcción de la identidad territorial por parte de las "naciones sin estado" cuando acceden al autogobierno y se dotan de instituciones propias que sitúan en

poblaciones que se convierten, de entrada en una manifestación del poder, que estos niveles de gobierno ejercen sobre su propio territorio y que, con la excepción de Vitoria, son ciudades con un papel en la historia y la cultura de la entidad de la que forman parte.

Sin embargo, a pesar de que tienen un rol político-institucional indiscutible, es interesante señalar que la propia entidad territorial, generalmente, no lo pone en valor. Como se ha podido apreciar en los estudios de caso y en los resultados, solamente Cataluña designa formalmente a su capital y la dota de un régimen administrativo propio, esto es un detalle crucial porque puede plantear una hipótesis que podría verificarse una investigación más amplia centrada en las particularidades de cada estudio de caso y que consistiría en que tanto la falta de designación de las capitales y de dotarlas de estructuras administrativas propias, como de un excesivo intervencionismo, esconde un conflicto político-territorial basado en una determinada concepción del gobierno local o de la apertura de las "naciones sin estado" al exterior. En cualquier caso, se puede concluir que, a pesar de la importancia de situar las instituciones en una ciudad capital, la mayoría de las entidades territoriales analizadas, excepto Cataluña, no llegan a equipararse del todo con los estados en cuanto al valor simbólico y de control territorial del que dotan a sus capitales.

Una segunda conclusión derivada de la principal, tiene que ver con el método de análisis, que permite determinar el rol que juegan las capitales en la construcción nacional y que podría emplearse también para el estudio del papel de este tipo de ciudades, no ya en relación con entidades dotadas de autogobierno, sino incluso con los estados. El método analítico ha permitido combinar la teoría general sobre la centralidad, con factores históricos, socioeconómicos y culturales que explican las funciones de una capital, pero sobre todo ha servido para realizar una medición fiable de los mismos y determinar con mayor precisión el grado de centralidad y por consiguiente el papel que juega la capital en la construcción de la identidad territorial. No obstante el método analítico también plantea una serie de limitaciones que se deben tener en cuenta para la realización de futuros estudios. En primer lugar, que durante la presente investigación se han tenido que homogeneizar conceptos fuertemente influenciados por los factores exógenos que rodean cada caso, como son aquellas variables que integran el análisis de la centralidad político-administrativa y que tienen que ver con dinámicas y procesos ideológicos y culturales de cada país.

En segundo término, que las conclusiones y resultados del análisis del papel de las capitales como instrumentos de construcción de la identidad territorial, que se ha realizado no puede generalizarse a todo este tipo de entidades, sino que se tienen que verificar a partir de estudios de caso que tengan en cuenta la realidad concreta puesto que los factores históricos, culturales y sociales de cada "nación sin estado" son de gran importancia. Para ello este índice permitiría establecer las bases de una futura línea de investigación, escasamente analizada en la Ciencia Política en torno a las relaciones entre niveles de gobiernos regionales y sus gobiernos locales, en contextos de descentralización y de pluralidad territorial.

## Referencias bibliográficas

- Agranoff, R. y Mcguire, M. (2001): "American Federalism and the Search for Models of Management", *Public Administration Review*, 61: 671-681. <http://dx.doi.org/10.1111/0033-3352.00138>
- Arenilla, M. (1994): *Modernización de la Administración Periférica*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2011): "Redes de Políticas: el caso de la Comunidad de Madrid", *Revista Española de Ciencia Política*, 25: 31-56.
- Ballcells, A. (2010): *El Projecte d'Autonomia de la Mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu Context Historic*. Barcelona: Parlament de Catalunya.
- Berry, B.J.L. (1976): "The counterurbanization process: Urban America since 1970", en Berry, B.J.L., *Urbanization and counterurbanization*: 61-94. New York: Sagen.
- Borja, J. (2013): *Luces y Sombras del Urbanismo de Barcelona*. Barcelona: Editorial UOC.
- Burns, P. (2002): "The Intergovernmental Regime and Public Policy in Hartford, Connecticut", *Journal of Urban Affairs*, 24: 55-73. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9906.00114>
- Collin, J. P. (2010): *Municipal Organization in Canada*. Barcelona: Villes Region Monde/ICPS/Diputació de Barcelona.

- Di Gaetano, A. y Klemansky, J. (1993): "Urban Regimes in Comparative Perspective", *Urban Affairs Quarterly*, 29: 54-83. <http://dx.doi.org/10.1177/004208169302900103>
- Hall, P. (1993): "The Changing Role of Capital Cities", en: Taylor, J. H.; Legenllé, J. G.; y Andrew, C., eds. *Capital Cities: International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton: University Press. <http://dx.doi.org/10.7202/1016599ar>
- Keating, M. (1991): *Comparative urban politics*. UK: Edward Elgar.
- Keuffer, N. (2016): "Local Autonomy a Multifaceted Concept: How to define it, how to measure it, and what does different degrees of local autonomy say about the local government systems". Poznan: IPSA World Congress.
- Kymlicka, W. (1996): "Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo", *Revista Internacional de Filosofía Política*, 7: 20-54
- Linteau, P. (2007): *The History of Montreal. A story of great North-American city*. Montreal: Baraka Books.
- López, E. (2005): *El Desarrollo de la Comunidad de Madrid ¿Un conflicto político-territorial?* Madrid: UNED.
- López Trigal, L. (1985): "Límites, sedes y entidades territoriales en los Estatutos de Autonomía", *Actas, X Reunión de Estudios Regionales*, II: 755-764.
- Matan, A.; Petak, Z. y Vidovic, D. (2016): "Participative Budgeting in Local Governments as a Way for Enhancing Quality of Governance". Poznan: IPSA World Congress.
- Millet, L. (2005): *El Impacto Urbano de los Juegos Olímpicos. Barcelona: Colección Olimpisme i Esport*. Barcelona: Colección Olimpisme i Esport. Centro de Estudios Olímpicos.
- Mossberger, K. y Stoker, G. (2001): "The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization", *Urban Affairs Review*, 29: 810-835. <http://dx.doi.org/10.1177/10780870122185109>
- Nel.lo, O. (2010): *Les Repercussions Urbanistiques dels Jocs Olímpics de Barcelona*. Barcelona: Colección Olimpisme i Esport. Centro de Estudios Olímpicos.
- Parejo, L. (1999): *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Ariel.
- Pierre, J. (1999): "Comparative Urban Governance", *Urban Affairs Review*, 25: 446-462. <http://dx.doi.org/10.1177/1078087404273442>
- Rapaport, A. (1993): "On the Nature of the Capital and Their Phisic Expresión", en Taylor, J. H.; Legenllé, J. G.; Andrew, C., eds.: *Capital Cities. International Perspectives. Les capitales: perspectives internationales*. Carleton: University Press. <http://dx.doi.org/10.7202/1016599ar>
- Rokkan, S. y Urwin, D. (1982): *The politics of Territorial identity. Studies in European Regionalism*. Londres: Sage Publications. DOI: 10.2307/2619528
- Rowena, J. (2004): "Measuring Performance: An Examination of Composite Performance Indicators", *CHE Technical Paper Series*, 29.
- Serrano, J.M. (1987): "Las capitales político-administrativas de las Comunidades Autónomas españolas. Un sistema de ciudades en proceso de consolidación", *Papeles de Geografía*, 13: 21-49.
- Serrano, J. M. (2002): "Las Capitales Político-Administrativas de las Comunidades Autónomas: Su significación dentro de los subsistemas urbanos regionales", *Papers de Geografia*, 36: 147-170.
- Stone, C. (1989): *Governing Atlanta*. Kansas: University Press of Kansas.
- Tarrés Vives, M. (2013): "La División Provincial Española: Antecedentes, evolución y estado actual", *Revista de Estudios de Deusto*, 61: 87-100.
- Velasco, F. (2010): *Gobiernos Locales en Estados Federales y Descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Cataluña.
- Wouter, P. y Nieuvenhove, J. (1999): "La Estructura Asimétrica del Federalismo Belga" en Fossas E. y Requejo F. eds.: *Asimetría Federal y Estado Plurinacional*. Barcelona: Editorial Trotta.

### Breve CV del autor

Daniel Casal Oubiña es Doctor en Ciencia Política y de la Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III. Investigador del Instituto Universitario Ortega y Gasset y del GREF de la Universidad de Quebec en Montreal.