

Organización territorial en Eslovaquia

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL.—II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES.—2.1. Los municipios.—2.2. Las Unidades Territoriales Superiores (regiones).

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL ¹

Eslovaquia cuenta con una larga tradición de formas locales, que han existido casi permanentemente desde el siglo XIII con muy cortos períodos de interrupción. Frecuentes alteraciones y cambios en el número de las divisiones territoriales y una corta duración de cada período de división territorial han sido las características típicas de la evolución local eslovaca. Así, en el siglo XIII, existían 21 provincias (*stolica*) y 19, desde 1785 a 1790; los distritos (*okres*) se crean por primera vez en 1785 y empiezan inicialmente siendo un número reducido, de 2 o 3, que aumenta sustancialmente a 92 desde 1867 a 1920 y desde 1949 a 1960, bajando a 79 entre 1945 y 1948, a 33 en el período entre 1960 y 1968 y a 38 desde 1968 a 1996; los condados (*zupa*) eran 19 desde 1850 a 1860 y desde 1867 a 1922; los grandes condados (*velzupa*) existen en número de 6 en los períodos entre 1923 y 1928 y desde 1939 hasta 1945; las regiones (*kraj*) son 6 entre 1949 a 1960, 3 entre 1960 y 1968 y 4 entre 1968 y 1990. Actualmente Eslovaquia se divide en 8 regiones y 79 distritos, números que guardan continuidad con los que ha registrado a lo largo de su historia.

No obstante, a pesar de contar con esta significativa tradición de gobierno local, Eslovaquia ha tenido un lento proceso en el campo de las experiencias territoriales, consecuencia de haber estado sometida a otros factores que han venido a posponer o hacer incompleto este proceso territorial. En efecto, la desintegración de la anterior Checoslovaquia y el fragmentario e

* Letrada de las Cortes Generales.

¹ Este estudio queda complementado con la Introducción: democracia y reforma local, que se contiene en el capítulo de esta obra dedicado a Bulgaria.

inestable ambiente político posterior al comunismo, enfatizaron aún más el concepto de un nuevo Estado central y fuerte, lo que quedó reflejado, hasta principios de los noventa, en una completa ausencia de organización territorial².

La primera reorganización territorial bajo el régimen comunista tuvo lugar en 1949 y duró hasta 1960. Introdujo 6 unidades territoriales (*kraj*) y 92-98 distritos (*okres*) que, posteriormente, para mejorar las condiciones de la planificación económica experimentaron una reducción a 3 *kraj* y 33 *okres*. Hasta 1989 lo característico de esta administración local era que su gestión se hacía a través de un modelo de comités nacionales fuertemente centralizado y subordinado al Partido Comunista.

Después de los cambios democráticos ocurridos en 1989, resurge el interés por las reformas locales. Mientras que el fortalecimiento de los gobiernos locales prevaleció en los primeros años después de 1989, la tendencia posterior fue reforzar la administración estatal.

En 1990 con la aprobación de la Ley sobre el Establecimiento de los Municipios, se implantó un «modelo separado» o dual: administración estatal, por un lado, y administración local, por otro, creciendo el número de municipios: de 2.694 en 1989 a 2.825 en 1991. Pero quizá lo más significativo de este período es la desaparición de la vieja administración regional en 1990, lo que fue considerado como un importante elemento dentro del proceso de eliminación del control comunista. 38 distritos (*okres*) permanecieron del régimen anterior y se crearon 121 áreas de administración estatal (*obvody*).

En la primavera de 1991 se aprobó la Ley de Propiedad Municipal, que transfirió a los municipios determinadas propiedades estatales que permitieran un funcionamiento real de su sistema de gobierno. También se aprobó la Ley de Organización de los ministerios y de otros órganos del Estado central, la denominada Ley de Competencia, que distribuyó las competencias entre estos órganos y estableció los mecanismos de su funcionamiento y de las relaciones entre sí. De acuerdo con dicha Ley, era el Ministro del Interior el responsable de la gestión, organización del entero proceso de reforma de la administración pública y de su descentralización. Posteriormente, en febrero de 1999, se creó la figura del Plenipotenciario para la reforma de la administración pública, dependiente del Primer Ministro.

Por parte del Gobierno se empezó a trabajar en la creación de un segundo nivel de autogobierno y en la propuesta de una nueva unidad territorial en Eslovaquia, denominada *zupy*. Pero lo cierto es que en el período entre 1992 y 1995, a pesar de que hubo intentos de continuar con la reforma, no

² Esta lentitud es una característica del proceso eslovaco territorial, resaltada especialmente por Ján Bucek en su estudio «Regionalization in the Slovak Republic –from Administrative to Political Regions», en *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*, 2002, p. 143. Alude a que la llamada a favor de una reforma rápida y de largo alcance dio lugar, en cambio, a una reforma muy paso a paso, que encontró fuertes críticas y resistencias por parte de aquellos que querían proteger sus propios intereses limitando la transferencia de poderes a los nuevos órganos territoriales.

tuvieron ningún resultado real. Hay que tener en cuenta que el 1 de enero de 1993 fue creada la República independiente de Eslovaquia, por lo que los principales intereses del Gobierno se trasladaron hacia la creación de las nuevas estructuras constitucionales y sus órganos centrales.

Hay que esperar a 1996. Entonces tiene lugar otra importante reorganización territorial mediante la aprobación de la Ley de Organización Territorial y Administrativa. Son abolidas las 121 áreas anteriores y el nivel regional de la administración estatal es de nuevo establecido (8 regiones) junto a una nueva estructura de 79 distritos, ambos con una función puramente administrativa y actuando como una extensión del gobierno central. No se produjo ninguna transferencia de competencias ni de poderes de autogobierno, por lo que, de hecho, fue sólo una reforma a nivel de la administración estatal sin descentralización. Respecto a la delimitación de estas ocho regiones en 1996, hay que señalar que fue fuertemente criticada, argumentando que la estructura regional existente en algunos casos no había sido respetada y que la división territorial era desequilibrada (cuatro regiones en el oeste de Eslovaquia y sólo otras cuatro en la parte este y central) e ignorándose la superior posición de las regiones del centro del país. El más complicado asunto fue la delimitación de las regiones del sur de Eslovaquia con componentes étnicos mezclados con minorías húngaras que presionaron a favor de la creación de una región propia que denominaban «Komarno».

Aunque la introducción de la administración estatal a nivel regional era contraria a la proclamada descentralización, sí que vino a significar el inicio de un nuevo período de regionalización en Eslovaquia. Hay que señalar que las transformaciones económicas y sociales de Eslovaquia durante los años noventa fueron causa de profundas disparidades regionales que no pudieron ser abordadas de una manera efectiva. En realidad, la política regional fue mínima y, en cambio, prevaleció la presencia del gobierno central. Los avances que se fueron dando en materia regional, por ejemplo, la creación en 1999 de un Ministerio de Desarrollo Regional, estuvieron íntimamente ligados con las previsiones de Eslovaquia de formar parte de la Unión Europea y su exigencia de un nivel inferior de implementación. Como señala Ján Bucek, sin el contexto de la integración y la presión de los estrictos requerimientos de la Unión, el proceso de regionalización en Eslovaquia no hubiera dado los pasos que al final ha tenido³.

Inicialmente, la Constitución de Eslovaquia de septiembre de 1992 no vino a ofrecer una base adecuada para la regionalización (Capítulo 4, arts. 64 a 71). Expresaba, es cierto, la voluntad política de establecer un nivel regional en la estructura administrativa del país, pero no regulaba de manera concisa la posición de las regiones, a las que la Constitución sólo denominaba a través de la expresión «Unidades Territoriales Superiores» (*VÚC*) y encomendaba su regulación a la ley. Este frágil marco constitucional fue modificado a través de la reforma de la Constitución de 2001 y la siguiente aprobación de

³ Ján Bucek, *op. cit.*, p. 144.

la Ley de gobierno de las unidades territoriales superiores y de la Ley para la elección de estos gobiernos. Se introdujo así la región como segundo nivel superior de administración local. En octubre de 2001 se aprobó otro paquete de importantes leyes descentralizadoras, sobre propiedad regional, y de modificación de la Leyes de Establecimiento de los Municipios, de Propiedad Municipal y de Normas Presupuestarias. Seguidamente, las primeras elecciones regionales tuvieron lugar en diciembre de 2001 y en enero de 2002 se puso en marcha la administración regional. Se mantuvieron las 8 regiones existentes (Bratislava, Trnava, Trenčín, Nitra, Zilina, Banská Bystrica, Presov y Kosice), a pesar de que la propuesta original recogida en el documento —*Concepto de Descentralización y Modernización de la Administración Pública*, de abril de 2000— que sirvió de base a la reforma, recomendaba la división de Eslovaquia en 12 unidades, las así denominadas *zupy*⁴.

II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

Como hemos indicado, Eslovaquia cuenta con tres niveles de gobierno: Estado, regiones (8) y municipios (casi 2.900).

2.1. Los municipios

Los municipios son entidades legales con personalidad jurídica: son responsables de su propiedad, tienen presupuesto propio, autonomía financiera y personal y poder tributario. Cuentan con su propio órgano electivo, el Consejo municipal, que es elegido por los ciudadanos del municipio a través de las correspondientes elecciones, y su órgano ejecutivo, el alcalde, que también tienen un carácter electivo directo, y ejerce la representación del municipio. Excepto en las ciudades de Bratislava y Kosice, en Eslovaquia existe un solo nivel de administración municipal. En estas dos ciudades existen dos niveles de administración: la denominada magistratura y la corporación municipal.

Los períodos de mandato tienen una duración de cuatro años, tanto para el miembro del Consejo como para el alcalde. El alcalde es elegido de acuerdo con un sistema de una sola vuelta mediante un sistema electoral mayoritario, resultando elegido, en consecuencia, el que mayor número de votos consiga. Del mismo modo, la elección de los miembros del Consejo responde a un sistema mayoritario. La Constitución no excluye la posibilidad de que

⁴ Una explicación más detenida del proceso de elaboración y del contenido de este documento se puede encontrar en el estudio de Viktor Niznanský y Jaroslav Pilat sobre «Public Administration Reform in the Slovak Republic –Management of the Process», en *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, Part II, Chapter 7, pp. 219 y 220.

algún miembro del Consejo Nacional de la República pueda ser al mismo tiempo miembro de la corporación municipal o de la regional.

Los municipios disponen en determinadas materias de competencias propias u originales, pero en otras áreas, de interés estatal, sólo tienen competencias de ejecución en nombre del Estado, como en lo referente a las oficinas de registro, fomento y educación, de manera que en estos casos el Estado es el responsable de la gestión y de la calidad de los servicios, así como de la correspondiente financiación. Respecto a las competencias propias u originales de los municipios se refieren a las siguientes materias: carreteras locales, transporte público, áreas públicas, vegetación, limpieza, protección medioambiental, agua, suministro, gasto público, desarrollo local, ayudas domésticas, preescolares y escolares, ayudas sociales, ayudas sanitarias, algunos hospitales, cultura, certificación de defunciones, policía local, recaudación de impuestos y tasas locales y participación en planes regionales. Los municipios también tienen capacidad empresarial y pueden ser miembros de sociedades empresariales.

La transferencia de competencias a los municipios ha tenido lugar en dos etapas: 1990-1991 y 2002-2004, por el momento. Precisamente, en enero de 2004, la organización administrativa estatal es modificada, debido a la transferencia de más de 400 competencias desde el Estado a los municipios y a las regiones. Se crean, subordinadas directamente a los ministerios, unas autoridades regionales y municipales denominadas de administración estatal especializada.

Los municipios realizan sus funciones de varias maneras: con autonomía, en cooperación con otros municipios o en cooperación con empresas del sector privado. Ha sido relativamente frecuente el establecimiento de *joint venture* municipales en materias económicas y de mantenimiento.

A pesar de los esfuerzos por establecer una división clara entre las competencias del Estado y las de las distintas administraciones territoriales, más del 90 por 100 de los municipios eslovacos pertenecen a la Asociación de Pueblos y Municipios de Eslovaquia (ZMOS), con el objetivo de fomentar la colaboración entre todas las administraciones. En 1990, dentro de la Asociación, ya había creadas más de 50 asociaciones regionales. Además de esta Asociación, existe en Eslovaquia una Unión de Ciudades.

Respecto a los sistemas de control, de acuerdo con la Constitución, el Estado puede intervenir en la actuación de los municipios en la manera en que se determina en la ley. La Constitución presume que la administración municipal actúa dentro de sus propias competencias de manera independiente al Estado. Sólo en materias transferidas, la ejecución está sujeta, gestionada y controlada por el Estado. En concreto, el control de los municipios puede ser de dos clases: interno y externo. El control interno se ejerce por el denominado supervisor del municipio, que es elegido por el Consejo municipal para un período de seis años. Su control está dirigido a verificar el cumplimiento de las funciones de la administración municipal y su adecuación a las diversas orientaciones, instrucciones, resoluciones, procedimientos y normativa legal que exista en cada caso. El control externo es realizado, además

del judicial, por la denominada autoridad superior de control que actúa respecto al cumplimiento de las actuaciones de ejecución transferidas por el Estado.

Según la Constitución de Eslovaquia (art. 65), los municipios financian sus propias necesidades a través de sus propios ingresos, así como de subvenciones estatales. La ley estatal determina los impuestos y tasas que representan los ingresos municipales. El presupuesto municipal inicialmente era anual. A partir de 2006 deberá prever una perspectiva de tres años, mientras el presupuesto estatal continúa siendo anual.

En el período entre 1990 y 2003, los gastos municipales fueron financiados principalmente mediante transferencias del presupuesto estatal: participación en impuestos estatales y subvenciones para objetivos determinados. Pero el proceso de descentralización también incluyó cambios en el sistema de financiación municipal. Los principales objetivos eran fortalecer la autonomía financiera de los municipios, incrementar la estabilidad del nivel de ingresos, incrementar también una mayor eficacia en el uso de los propios ingresos municipales y vincular el ámbito y calidad de los servicios ofrecidos por la administración municipal con la carga de impuestos a la población. Desde enero de 2004, se modificó el modo de financiar las competencias de ejecución transferidas por el Estado en materia de educación. Los municipios reciben fondos por el número de alumnos, por clase, tipo y tamaño del colegio y por temperatura de la zona.

La base principal del presupuesto municipal está constituida por los ingresos tributarios, tanto propios como participaciones en los estatales, que, por ejemplo, en 2004, representaron un porcentaje del 38 por 100 sobre el total de ingresos. Lo siguen las transferencias por competencias de ejecución transferidas (un 32,2 por 100) y los ingresos no tributarios. El impuesto local por excelencia es el de la propiedad, mientras que la principal participación de los municipios en impuestos estatales se refiere a los impuestos sobre sociedades y carreteras. Esta participación de los municipios se distribuye atendiendo básicamente a dos criterios: la población y la sede de la sociedad.

Desde el 1 de enero de 2005 se viene preparando otra modificación en el sistema de financiación de los municipios con el objetivo de establecer un impuesto uniforme sobre las plusvalías. El cambio también afectaría a una redistribución de las transferencias estatales que pasarían a tener en cuenta la situación de las competencias transferidas.

Con la transferencia de competencias a los municipios, el volumen de gastos de éstos se dobló en comparación con la situación en 2000 y representa el 21 por 100 del presupuesto de gastos del Estado. Cerca del 40 por 100 de los gastos de los municipios se cubren con sus propios ingresos y el 60 por 100 restante mediante el presupuesto estatal. La estructura de los gastos ha cambiado también significativamente con el proceso de transferencia de competencias. La mayor partida es el gasto en educación, seguido de la administración municipal y ayudas sociales.

2.2. Las Unidades Territoriales Superiores (regiones)

Al igual que los municipios, son entidades con personalidad jurídica propia, por lo que disponen de bienes, fondos propios y autonomía financiera y personal. La autonomía de gobierno se ejerce a través de una Corporación regional cuyos miembros son elegidos mediante un sistema mayoritario para un período de cuatro años. Tanto las circunscripciones electorales como el número de miembros de cada Corporación son determinados por la propia Corporación. Además, se elige a un Presidente de la región de entre los ciudadanos con residencia permanente en el territorio. Los candidatos pueden ser propuestos por los partidos o por coaliciones de éstos. La elección consta de dos vueltas. Si ningún candidato logra más de la mitad de los votos válidamente emitidos en la primera ronda, los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos, pasarán a la segunda vuelta. En esta segunda vuelta, el ganador será el candidato que obtenga más votos.

Las competencias normativas de las regiones incluyen la aprobación de regulaciones vinculantes de carácter general. Respecto a las competencias ejecutivas, disponen, al igual que los municipios, de competencias propias u originales, pero también de competencias transferidas por el Estado, como parte de las competencias educativas, sanidad y transporte por carretera. El primer traspaso de transferencias tuvo lugar en el período entre 2002 y 2004. En cuanto a las competencias propias de las regiones, son las siguientes: carreteras de clase II y III, planificación del suelo, desarrollo regional, sociedades de inversión propias, escuelas secundarias, hospitales, algunos servicios sociales, ayudas culturales, participación en seguridad civil, licencias para farmacias, entre otras.

Respecto al control de la actuación de las regiones, se puede aquí reproducir lo dicho para los municipios, eligiendo la Corporación regional a su propia autoridad de control.

Por lo que se refiere a la financiación de las regiones, a diferencia de los municipios, preparan su presupuesto sobre una base anual, aunque la estructuración en tres años a partir de 2006 fue objeto de consideración. Durante la transferencia de competencias en el período entre 2002 y 2003, las regiones recibieron subvenciones para objetivos concretos. Desde enero de 2004, estas subvenciones especiales se cambiaron por subvenciones globales, de manera que es la región la que decide su destino y uso. No obstante, las tareas que las regiones deben realizar en nombre del Estado se siguen financiando a través de subvenciones especiales. Al igual que en los municipios, a partir de enero de 2004 se modificó también para las regiones el sistema de financiación en materia educativa, de acuerdo con la distribución antes señalada. Asimismo, desde 2005 se están estudiando fórmulas para una nueva redistribución de la participación de las regiones en los impuestos estatales.