

## Organización territorial en Rumanía

Sumario: I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL.—II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES.—2.1. Municipios (*comune*), pueblos (*oras*), condados (*judete*) y ciudades (*municipe*).—2.2. La región.

### I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y MARCO CONSTITUCIONAL <sup>1</sup>

En Rumanía, la organización local data de 1991. La Ley núm. 69/1991, de Administración Local Pública, restableció el sistema administrativo anterior al comunismo, caracterizado por Consejos locales electos y autonomía financiera. Esta Ley fue modificada en 1996 a través de la Ley núm. 24/1996, sin afectar a la naturaleza ni al estatuto de la Administración local. Posteriormente, la Ley 215/2001 reemplazó a la anterior Ley y sus modificaciones. La nueva Ley ofrece un nuevo marco legal más funcional, estableciendo explícitamente la asunción y las consecuencias de la autonomía local administrativa y financiera, teniendo en cuenta la Ley de 1998 sobre Financiación Local Pública. No obstante, aunque estas Leyes establecen la descentralización de determinados servicios en los Gobiernos locales, lo cierto es que la autonomía de éstos, como se verá más adelante, ha permanecido bastante limitada. De hecho, la Ley de Financiación no establece tareas obligatorias y la ley anual de los presupuestos, es cierto que prescribe ciertas tareas específicas, pero no da ninguna referencia respecto a las características que debe tener la prestación de servicios públicos por parte de las entidades locales <sup>2</sup>.

---

★ Letrada de las Cortes Generales.

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

<sup>2</sup> Se puede consultar un estudio más detallado de los aspectos relativos a la autonomía fiscal de los gobiernos locales en Rumanía en Luana Pop, «Autonomy of Local Government Administration in Romania», en *State of Local Democracy in Central Europe. Local Government and Public Reform Initiative*, Budapest, 2002, Capítulo 5.

La Constitución de Rumanía de 8 de diciembre de 1991 fue modificada por la Ley Constitucional de 19 de octubre de 2003, con el objetivo de prever la adhesión del país a la Unión Europea (nuevo artículo 148) y al Tratado del Atlántico Norte (nuevo artículo 149). La Constitución reconoce el principio de autonomía local. Según el artículo 120.1, «la Administración pública en unidades territoriales administrativas se basa en los principios de descentralización, autonomía local y descentralización de los servicios públicos». A su vez, el artículo 3.3 establece como divisiones territoriales, los municipios (*comune*), los pueblos (*oras*) y los condados (*judete*). Algunos pueblos pueden ser declarados ciudades (*municipie*), de conformidad con lo que establezcan las leyes.

Lo primero que se puede decir de este artículo 3 es que es bastante restrictivo a la hora de establecer las diferentes categorías municipales, ya que excluye la posibilidad de que mediante ley se puedan crear otras nuevas, como es habitual esta previsión en otros textos constitucionales para evitar que una posible reorganización territorial exija la modificación constitucional. Así, la región no es recogida constitucionalmente, ausencia que refleja la discusión existente en Rumanía acerca de la conveniencia de su existencia. No obstante, después de la adopción del Libro Verde sobre Desarrollo Regional (1997), Rumanía es dividida en 1998 en 8 regiones de desarrollo formadas mediante acuerdos de asociación entre 4 y 6 condados.

## II. NIVELES DE GOBIERNO Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES

En Rumanía, la organización territorial se compone básicamente de tres niveles: municipios, condados y regiones.

### 2.1. Municipios (*comune*), pueblos (*oras*), condados (*judete*) y ciudades (*municipie*)

Como hemos dicho, el artículo 3.3 de la Constitución de Rumanía establece que «el territorio se divide en municipios (*comune*), pueblos (*oras*) y condados (*judete*). Algunos pueblos pueden ser declarados ciudades (*municipie*), de conformidad con lo que establezcan las leyes». La Ley núm. 215/2001, sobre Gobierno Local, establece en su artículo 120.1 que las ciudades se pueden subdividir en distritos urbanos. Por su parte, los condados se sitúan en el nivel territorial más alto, estando el país dividido en 41, además de Bucarest, como se estipula en la Ley núm. 2/1968. El *judet* es a la vez una unidad de gobierno local y una circunscripción de la Administración estatal. Comprende un amplio territorio y ha sido comparado con los departamentos franceses, con un consejo electo, un gobierno y un prefecto nombrado por el Gobierno central<sup>3</sup>. En

<sup>3</sup> En Gerard Marcou, «The State of Local and Regional Democracy in South-Eastern Europe», en *Effective Democratic Governance at Local and Regional Level*, octubre de 2004, p. 29.

cuanto a Bucarest está sujeta a las disposiciones especiales de la Ley núm. 215/2001: se trata de una ciudad dividida en 6 sectores, pero investida de los derechos y de las responsabilidades de un *judet*.

La principal crítica que se realiza de esta división en condados es que no se corresponde con la división territorial administrativa ni con los datos de población y territorio. Es más, teniéndose en cuenta que las regiones no son, como veremos, unidades administrativas, y su población y superficie son grandes, la división en 42 condados se ha considerado ineficiente para el desarrollo local. Otro aspecto que se ha señalado se refiere a la artificial delimitación de los condados, que no tuvo en cuenta las identidades culturales. Esta situación ha provocado que las regiones apenas dispongan de habilidad, o que ésta sea muy débil, para fomentar las relaciones entre los condados y crear entre ellos un cierto espíritu regional.

Por lo que se refiere a la organización institucional, en el nivel municipal, los Consejos y los alcaldes son elegidos directamente. Los Consejos de los condados también son elegidos directamente, pero sus presidentes y vicepresidentes son elegidos por el Consejo. Los Consejos son elegidos mediante un sistema de representación proporcional, encontrándose reguladas las elecciones locales en la nueva Ley núm. 67/2004.

Las formas de colaboración local están reguladas en la Ley núm. 215/2001, pero esta colaboración se efectúa raramente. Los Consejos locales pueden decidir si cooperar o unirse a otras personas jurídicas nacionales o extranjeras para realizar servicios o llevar a cabo proyectos comunes, o con otras entidades locales para promocionar intereses comunes. Los Consejos de los condados también pueden cooperar con los Consejos municipales, lo que incluye cooperación transfronteriza y participación en asociaciones internacionales.

En cada *judete*, el Gobierno nombra a un prefecto, que ejerce su representación, y dispone de la autoridad para decidir los servicios del Gobierno central que se van a descentralizar y para llevar a cabo la supervisión de los Gobiernos locales. El papel de los prefectos ha sido objeto de discusión. Además de propugnarse su mayor profesionalización, toda la discusión en Rumanía sobre la regionalización y la creación de un segundo nivel ha girado en torno al posible papel que pudiera asumir esta figura, fortaleciéndose para ello los condados existentes, o, en cambio, optando por crear un nivel regional nuevo al margen de la red de condados.

Destaca además que el prefecto puede impugnar un acto local ante los tribunales, si considera que no se ajusta a la legalidad, suspendiendo esta reclamación la ejecución del acto de referencia. Después de tres anulaciones judiciales en el plazo de seis meses, el prefecto puede proponer al Gobierno la disolución del Consejo afectado. La revisión constitucional de 2003 pretendió reafirmar estas competencias de los prefectos, exigiéndose ley orgánica para su regulación y subrayando que no hay subordinación alguna entre el prefecto, por un lado, y los Consejos municipales, los Consejos de los condados, los alcaldes y los presidentes de los Consejos de los condados, por otro lado. Además, en cada condado existe una comisión consultiva presidida por

el prefecto e integrada por el presidente del Consejo del condado, los alcaldes y los jefes de cada uno de los servicios descentralizados. Esta comisión debe ser consultada acerca del programa anual de desarrollo económico de cada condado, que el prefecto debe remitir a la comisión.

En cuanto a la distribución de responsabilidades, la Constitución establece en su artículo 121.1 que los Consejos locales disponen de la competencia general para gestionar los asuntos locales. Además, los Consejos de los condados deben coordinar los Consejos municipales, por la razón de que algunos servicios municipales son de interés estatal. Así, las municipalidades están a cargo del suministro de gas y agua; calefacción; transporte público; carreteras locales; vivienda; disposición del gasto, zonas verdes; educación (incluyendo profesorado); atención primaria; planificación urbanística y licencias de construcción; y registro civil (Ley núm. 215/2001, artículo 38). Además, la Ley núm. 270/2003, sobre hospitales, y la Ley núm. 99/2004, sobre unidades médicas públicas de interés local y de los condados, han incrementado las competencias de los Gobiernos locales en estos campos.

Los condados mantienen como competencias el suministro de agua; alcantarillado; transporte público; carreteras del condado, cuidado infantil, planificación y desarrollo regional; servicios y empresas a nivel del condado; y apoyo a las municipalidades (Ley núm. 215/2001, artículo 104).

El nivel del gasto municipal se ha incrementado significativamente en los últimos años (del 4 por 100 del PBI en 2000 al 8,5 por 100 en 2003), la mitad realizado por los pueblos. La mayoría de las tareas tienen asignados fondos del presupuesto estatal, existiendo control estatal también de los ingresos locales. En las recientes reformas realizadas se ha intentado incrementar el grado de autonomía financiera de las entidades locales del 20 al 50 por 100. Sin duda, una de las principales reformas fue la introducción de un impuesto general personal en 2000, cuyo 63 por 100 (y recientemente la totalidad) se asigna a los presupuestos de los municipios y de los condados. El 29 por 100 de los ingresos de este impuesto se destina al fondo de redistribución para fines de compensación.

La recaudación tributaria se transfirió también a las autoridades locales, lo que incrementó el porcentaje de la misma. Sin embargo, es sólo un avance parcial, ya que respecto al impuesto personal no hay en realidad ningún poder tributario local. Los ingresos propiamente locales proceden de otros impuestos (principalmente el de la propiedad) y de las tasas, pero constituyen una parte muy pequeña del total de los ingresos locales (el 15 por 100 en 2000). Los municipios reciben también subvenciones finalistas y otros subsidios para objetivos específicos, especialmente para inversiones parcialmente otorgadas a través de créditos extranjeros, cuidado infantil y de personas con discapacidades, planificación urbanística, carreteras locales y suministro de agua.

No obstante, en muchos de los sectores en los que opera la descentralización se ha señalado que la legislación que regula los distintos niveles de responsabilidad es bastante confusa y no establece una clara delimitación entre los servicios administrados a nivel del condado y los gestionados por los municipios. La Ley núm. 189/1998 reguladora de la Financiación Local de-

bería ser revisada en este sentido. Dos direcciones se podrían tener en cuenta: de un lado, la descentralización fiscal debe ser correlativa al proceso de descentralización de los servicios públicos, y, de otro lado, sería necesario plantear también una revisión del actual sistema de compensación financiera que ha venido a acentuar los desequilibrios existentes.

## 2.2. La región

La noción de región apareció en Rumanía recientemente en relación con la política de desarrollo regional europea. De conformidad con la Ley núm. 151/1998, de Desarrollo regional, se establecieron 8 regiones sobre la base de un acuerdo entre los Consejos de los condados. Las regiones no se tratan de sujetos territoriales nuevos ni tienen personalidad jurídica, únicamente se corresponden con el nivel NUTS II de la Unión Europea. Por lo tanto, la principal razón para la creación de las regiones no fue constituir una nueva forma de Gobierno local, sino básicamente atender a las necesidades relacionadas con la implementación de los fondos y programas europeos de desarrollo regional. El criterio que fue tenido en cuenta para su delimitación fue la proximidad geográfica y la existencia de disparidades económicas y sociales entre ellas que pudieran superarse a través precisamente de la implementación de la política regional.

Al nivel de cada región, existen dos instituciones: la Agencia de Desarrollo Regional (autoridad ejecutiva) y el Consejo de Desarrollo Regional (autoridad deliberativa), que está compuesto por cuatro representantes de cada *judet*: el presidente del Consejo del condado y un representante de cada una de las categorías de municipalidades. El presidente y vicepresidentes son elegidos para un año y no pueden representar al mismo condado. Por su parte, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional es responsable a nivel nacional de la adopción de las decisiones concernientes a la política regional y el Ministerio para el Desarrollo y Planificación lleva a cabo las tareas ejecutivas.

Desde la Ley sobre Desarrollo regional de 1998, las responsabilidades relativas al desarrollo regional deben ser ejercidas dentro las nuevas regiones creadas, especialmente las que se refieren a infraestructuras e inversiones. No obstante, al igual que ocurre con la falta de una suficiente delimitación de las competencias entre los condados y los municipios, también se ha señalado que las deficiencias del actual marco legal de las regiones que ofrece la Ley núm. 151/1998 es la causante de la falta de eficacia de las mismas<sup>4</sup>. En concreto, se alude a la difícil situación entre dos tendencias contradictorias en que se encuentran las Agencias de Desarrollo Regional. De un lado, como instituciones públicas tienen que colaborar con el condado y el nivel local, pero, por otro lado, necesitan actuar con independencia para poder administrar efi-

---

<sup>4</sup> Estas opiniones se pueden encontrar en *Aspects Regarding Decentralization Process in Romania. The Administrative-Territorial Reform*, Institute for Public Policy, Bucharest, Open Society Foundation Romania, 2005, p. 8.

cazmente los fondos que tienen asignados. La consecuencia es que condados y municipios desconfían de las Agencias, lo que ha provocado que el Ministerio para el Desarrollo y Planificación muestre tendencias centralizadoras, argumentando que de esta manera se gana en una mayor eficacia, aunque ello suponga una relación de subordinación entre autoridades locales y estatales en contra de lo dispuesto en la Ley.

La otra institución regional, el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, ha sido cuestionada del mismo modo, porque permite una interferencia mayor de influencias políticas en la aplicación de los fondos europeos a los condados. A pesar de que existe una comisión consultiva, formada por expertos independientes, las decisiones importantes sobre la financiación de las inversiones en los condados son, más bien, el resultado de la negociación o de la imposición de las autoridades del condado integrantes del Consejo.