

# Organización territorial en Bulgaria

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA Y REFORMA LOCAL.—II. BULGARIA.—2.1. Evolución histórica y marco constitucional.—2.2. Niveles de gobierno y distribución de responsabilidades.—2.2.1. Los municipios (*obshtina*) y otras divisiones inferiores al municipio.—2.2.2. Las regiones (*oblast*).

## I. INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA Y REFORMA LOCAL <sup>1</sup>

Bulgaria, junto con Rumanía, Hungría, República Checa y Eslovaquia —estos últimos son estudiados también en esta obra— son países que, a pesar de su vecindad geográfica, presentan características propias. Por ello, en el análisis de su organización territorial se podrán encontrar mutuas referencias y conexiones. Si se quiere señalar un posible elemento común, todos han experimentado un similar proceso de evolución histórica, más o menos reciente y, en algunos casos, aún siguen inmersos en él, desde antiguas formas estatales de inspiración soviética hasta reformas constitucionales que han presentado una gran complejidad, pues la creación de estas nuevas democracias y economías de mercado ha tenido que ir salvando enormes contradicciones internas, incompatibles con sus aspiraciones de integración europea y con los requerimientos de la Carta Europa sobre Gobierno Local. De ahí, la particular atención que se debe prestar en estos países a la relación que se da entre el proceso de consolidación democrática y los avances en materia de gobierno local<sup>2</sup>. No hay que subestimar el enorme valor simbólico que el proceso

---

★ Letrada de las Cortes Generales.

<sup>1</sup> Esta Introducción se sitúa en el estudio de Bulgaria, pero analiza conjuntamente y hace valoraciones que sirven también, por ser compartidas en común, para Rumanía, Hungría, República Checa y Eslovaquia, si bien cada uno de estos países mencionados, por razón de la sistemática seguida por la obra, son estudiados después de forma individualizada y separada.

<sup>2</sup> El estudio editado conjuntamente por el Consejo de Europa, el Gobierno de Croacia y el denominado Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa, de Gerard Marcou sobre «The State of Local and Regional Democracy in South-Eastern Europe», en *Effective Democratic Governance at Local and Regional Level*, octubre de 2004, pp. 18 y 43, parte precisamente de esta idea: la democracia en el nivel local no puede ser considerada aislada de su realización en el nivel nacional. Y cuando analiza el nivel

de descentralización ha tenido en estos países, como un medio para legitimar los nuevos poderes emergentes y para demostrar a los ciudadanos que las cosas podían cambiar.

El fenómeno de regionalización en estos países es esencialmente heterogéneo, no existiendo un paradigma único de organización territorial. Se registran en ellos, con independencia de las denominaciones recibidas, las diferentes graduaciones de descentralización tipificadas por los estudiosos de estos fenómenos: ente local subordinado al estatal; ente local dotado de autonomía administrativa o ente local dotado de autonomía política. Hay que advertir que, aunque a veces coincidan los términos lingüísticos empleados para denominar las diferentes entidades territoriales, como *county* o región, éstos según los países pueden tener una naturaleza política diferente.

A modo de resumen inicial, hay una serie de características de todos estos países que se pueden mencionar, sin perjuicio de que el sistema local de cada uno presente rasgos propios. En primer lugar, inmediatamente después del cambio de régimen, el nivel intermedio (o *meso government*) al que se refiere Jim Sharpe,<sup>3</sup> que equivaldría a aquel nivel que no es ni municipal ni estatal como la región, se veía en general con desconfianza por el papel que este nivel había desempeñado en el sistema comunista como un simple delegado de la autoridad del poder central. Así, se suprimió en Eslovaquia, se convirtió en un simple nivel administrativo estatal en Bulgaria y Chequia o se redujeron sus competencias en Hungría. De este modo, las necesidades administrativas se cubrieron mediante el desarrollo de servicios externos de los ministerios y de la descentralización en distritos, como en la República Checa y Eslovaquia. En aquel momento, sólo en Rumania se mantuvo la importancia del nivel intermedio.

En segundo lugar, la reacción contra el funcionalismo que había inspirado las reformas territoriales de los años sesenta y setenta condujo a un proceso de acusada fragmentación municipal que afectó en particular a Hungría y Chequia, con el desmantelamiento en 1994 de los grandes municipios de la antigua Yugoslavia y, más moderadamente, a Eslovaquia. De forma general, la política de los gobiernos fue reforzar primero el nivel municipal. La organización del nivel intermedio se consideró inicialmente menos relevante que el establecimiento de la autonomía local en el ámbito municipal.

No obstante, en los últimos años, algunos países han realizado importantes reformas en su organización territorial queriendo reforzar el nivel intermedio, que ha servido tanto para ejecutar las competencias descentralizadas como las que se siguen aplicando en nombre del Estado y bajo su dirección. Así, Chequia en 2000 y posteriormente Eslovaquia en 2001, establecieron un nivel intermedio de entes locales, la región (*kraj*). En diciembre de 2002 se suprimirán las oficinas administrativas de los distritos (*okres*) en la República

---

democrático de las instituciones locales, afirma que si bien la descentralización y el autogobierno no son suficientes para garantizar una democracia mayor, la democracia requiere de ambas.

<sup>3</sup> J. L. Sharpe, «The European Meso: An appraisal», en *The rise of meso-government in Europe*, Sage, London, 1993.

Checa y la mayor parte de sus funciones se transferirán a alrededor de 200 municipios competentes para los servicios de tercer nivel, mientras que otros se transferirán a las oficinas administrativas de las regiones. En Eslovaquia aún se debate la suerte de dichas oficinas. No obstante, la reforma checa y eslovaca difieren en un punto importante: en la República Checa, la nueva oficina administrativa de la región (*hejtman*), bajo la autoridad del ejecutivo regional, se encarga a la vez de las competencias propias de la región y de las competencias delegadas por el Estado. En cambio, en Eslovaquia, se mantiene una administración estatal separada para la aplicación, en el ámbito regional, de las competencias estatales. Por su parte, Bulgaria suprimió en 1999 las 9 regiones (*oblast*) existentes desde 1987 y las sustituyó por 28 regiones pequeñas que se corresponden de hecho con los antiguos departamentos (*okrug*) que existieron entre 1959 y 1987, pero estas pequeñas regiones son únicamente sede de una administración estatal. La descentralización a este nivel resultó incompatible con la organización municipal actual, basada en grandes unidades.

## II. BULGARIA

### 2.1. Evolución histórica y marco constitucional

La primera Constitución de Bulgaria —la Constitución de *Turnovo* de 1879— preveía la división del territorio para fines administrativos en condados, distritos y municipios y afirmaba que un estatuto especial de división administrativa debería ser adoptado basado en los principios del autogobierno municipal. Sobre esta base, se desarrollaron posteriormente dos modelos: el primero, desde 1880 hasta 1934, consistía en condados, distritos y municipios; y el segundo, a partir de 1934, en regiones, distritos y municipios. Las dos siguientes Constituciones de 1947 y 1971 contenían un capítulo dedicado especialmente al gobierno local, pero los principios de éste difícilmente fueron aplicables al tener que operar dentro del modelo estatal comunista de los soviets del pueblo. De acuerdo con dichas Constituciones, la división administrativa se basaba en condados, distritos y municipios, si bien los distritos fueron abolidos en 1959, y desde 1987, la división consistió en regiones y municipios.

Tras los cambios políticos producidos a partir de 1989, la Constitución de 1991 declara en su artículo 2, respecto a la organización territorial, que Bulgaria es un Estado unitario con gobierno local y que no podrá existir ninguna formación territorial autónoma. El capítulo séptimo regula expresamente esta cuestión bajo la rúbrica «Gobierno local y administración local» (arts. 135 a 146), cuyo contenido está en la línea de la Carta Europea de Autogobierno Local, ratificada por Bulgaria en 1995. En principio, las previsiones constitucionales continúan la tradición del país de considerar el municipio como la unidad básica del gobierno local, pero también la Constitución recoge otra tradición: la región como el más alto nivel de gobierno local para

coordinar la política regional del Estado en las diferentes poblaciones<sup>4</sup>. Se trata de una concepción vertical de la descentralización, cuyo objetivo es superar posibles tensiones entre gobierno central y gobiernos locales. De ahí que en el nivel regional, como veremos, la autoridad estatal sea distribuida geográficamente, con el objeto de reconciliar intereses nacionales y locales.

La legislación posterior de desarrollo viene representada por la importante Ley de gobierno local y administración local de 17 de septiembre de 1991, modificada posteriormente en 1995 y desde entonces en varias ocasiones, la última en 2002. Asimismo, completan el marco legal las siguientes normativas:

- Regulaciones sobre la constitución de los órganos de gobierno local, incluyendo las normas de representación y los procedimientos de elección: la Ley de Elecciones Locales de 1995, con sustanciales modificaciones; la Ley de División Administrativa de 1995, que establece las unidades administrativas territoriales y define las condiciones, forma y procedimiento para las modificaciones; la Ley de división territorial de los municipios de la capital y de otras grandes ciudades de 1995, que define la división administrativa de las mismas.
- Regulaciones sobre la distribución de los recursos materiales y financieros: la Ley de Propiedad Municipal de 1996, que regula la adquisición, gestión y uso de dicha propiedad; la Ley de Impuestos y Tasas Locales de 1997, y la Ley de Presupuestos Municipales de 1998.
- Regulaciones sobre el personal al servicio de la administración local: la Ley de la Administración Pública, la Ley de Funcionarios Civiles y la Ley de Servicios Administrativos, todas de 1999.
- Regulaciones sobre política regional: la Ley de Desarrollo Regional de 1999.

El final de 1998 fue testigo de un importante cambio legislativo en la división territorial y administrativa del país: las modificaciones de la Ley de División Administrativa suponían la sustitución de las 9 regiones previamente existentes por 28 nuevas regiones, cuyos límites territoriales prácticamente coincidían con los antiguos distritos, como dijimos anteriormente. Esta reforma y la aprobación de la Ley de Desarrollo Regional significaron un gran paso adelante en el proceso de racionalización del gobierno local y de unificación de las dos divisiones tradicionales búlgaras.

No obstante, el proceso de construir este nuevo Estado ha supuesto un auténtico reto para las autoridades búlgaras. A pesar de que los primeros gobiernos democráticos, entre 1993 y 1996, establecieron programas reformistas, los resultados fueron fragmentarios y las aspiraciones de cambio quedaron defraudadas ante la persistencia en la práctica del sistema político previo a 1989. Durante 1993, la empresa de consulting KPMG realizó un estudio sobre descentralización. Su informe sirvió de base para la preparación

---

<sup>4</sup> La importancia de haber conciliado estas dos divisiones tradicionales en Bulgaria es destacada por Emilia Drumeva en su estudio «Local Government in Bulgaria», en *Stabilization of Local Governments, Local Governments in Central and Eastern Europe*, 2001, Chapter 4, pp. 147 y 148.

de un documento comprensivo de una estrategia denominado «*Puntos fundamentales sobre la reforma territorial en Bulgaria*». El proyecto se realizó en coordinación con todos los partidos políticos y en 1995 fue aprobado por un consejo de expertos del Ministerio de Desarrollo Regional, así como por el Consejo intergubernamental sobre desarrollo regional y gobierno local. Uno de los «puntos fundamentales» era el establecimiento de una democracia local mediante el reconocimiento a los municipios de independencia financiera y de órganos propios de gobierno, sin que estuvieran subordinados al gobierno estatal. La preparación entonces de un documento estratégico para la realización de la reforma territorial comenzó en 1995. En 1996, un estudio denominado «*La nueva Estrategia de la Administración para la reforma de la Administración pública en la República de Bulgaria*» no llegó a aprobarse como consecuencia de la crisis política que atravesaba el país en aquel momento. Posteriormente, en 1997, el nuevo gobierno presentó el denominado programa «*Bulgaria 2001*». Uno de los objetivos prioritarios de tal programa era la reforma de la organización administrativa. Entre otras medidas, se creó entonces un Ministerio específico de administración pública y en 1998 se aprueba por fin la «*Estrategia para el establecimiento de un sistema administrativo moderno en Bulgaria*»<sup>5</sup>. Precisamente, un elemento importante de esta Estrategia era la realización de una reforma administrativa territorial y el fortalecimiento del papel de los gobernadores regionales como autoridad estatal básica en el nivel regional.

La puesta en marcha de esta Estrategia ha venido a proporcionar la base fundamental para el desarrollo de una política regional, cuya mejor expresión es el Plan Nacional para Desarrollo Regional (2000–2006), que es revisado anualmente. Esta política ha tenido por objetivo conseguir un desarrollo regional estable y equilibrado sobre la base de una efectiva descentralización con una clara distribución de responsabilidades y funciones entre autoridades locales y centrales.

## 2.2. Niveles de gobierno y distribución de responsabilidades

### 2.2.1. Los municipios (obshtina) y otras divisiones inferiores al municipio

Como hemos indicado, son dos los niveles básicos de organización territorial: los municipios y las regiones. Pero sólo los municipios tienen autogobierno al ser la unidad administrativa territorial básica. Según la Constitución, el municipio, además de división administrativa, es un órgano de naturaleza corporativa. Como división administrativa, consiste en una determinada agrupación de poblaciones y su territorio es el comprendido por esas

---

<sup>5</sup> Un análisis más pormenorizado de esta Estrategia es el realizado por Julian Boev en su estudio «Bulgaria: Decentralization and Modernization of the Public Administration», en *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, Part II, Chapter 2.

poblaciones. En concreto, Bulgaria cuenta con 264 municipios, con una media de 30.000 habitantes, que incluyen a su vez más de 2.800 entidades locales que, como veremos seguidamente, eligen directamente a sus alcaldes. Los municipios han mantenido su tamaño tradicional extenso, con una media superior a otros países europeos, aunque en contrapartida han ganado en una mayor descentralización interna. La Constitución prevé que todas las decisiones referidas a la creación, modificación o disolución de los municipios, incluidos los límites territoriales, estén sujetas a referéndum local. Por otro lado, el municipio es una corporación, lo que se traduce, tal como establece la propia Constitución, en tener un presupuesto municipal autónomo y en disponer de la titularidad de la propiedad municipal.

El órgano municipal de autogobierno es el consejo municipal. Los ciudadanos participan en el gobierno municipal a través de la elección de los miembros de dicho consejo municipal cada cuatro años mediante un sistema proporcional. El número de consejeros municipales se determina en función de la población, de la siguiente manera: para municipios de población hasta 5.000 habitantes, 11 consejeros; hasta 10.000, 13; hasta 20.000, 17; hasta 30.000, 21; hasta 50.000, 29; hasta 75.000, 33; hasta 100.000, 37; hasta 160.000, 41; y a partir de 160.000, 51. En el caso de Sofía capital, su consejo municipal tiene un número de 61 miembros. El consejo municipal elegirá de entre sus miembros a su presidente. La elección se hará mediante votación secreta y se considerará elegido el candidato que haya recibido más de la mitad de los votos del número total de consejeros. El consejo se debe reunir al menos seis veces al año.

El órgano ejecutivo del municipio es el alcalde, elegido en algunos casos directamente por la población y, en otros, por el consejo municipal, también para un mandato de cuatro años pero mediante un sistema mayoritario. Esta combinación de dos sistemas electorales, proporcional para los consejeros y mayoritario para los alcaldes, es considerada positivamente para el sistema de gobierno local en Bulgaria. A propuesta del alcalde, el consejo municipal elige uno o más vicealcaldes por votación secreta. La elección requiere mayoría cualificada de más de la mitad de los consejeros. En el plazo de un mes desde su elección, tanto los nuevos consejeros elegidos como el alcalde deben declarar ante el consejo municipal las fuentes de financiación y los gastos efectuados durante la campaña electoral.

Por debajo del nivel municipal, la Ley de División Administrativa prevé distritos urbanos y alcaldías como subdivisiones municipales. Los distritos urbanos se pueden constituir dentro de aquellos municipios con una población de más de 300.000 habitantes y en ciudades con más de 100.000 habitantes como Sofía, Plovdiv y Varna y otras (así, Sofía cuenta con 24 distritos). En los municipios divididos en distritos urbanos, el respectivo consejo municipal elegirá al alcalde del distrito. En cuanto a las alcaldías, consisten en una o varias poblaciones vecinas con menos de 500 habitantes que pueden ser creadas por el correspondiente consejo municipal. La principal especialidad de esta división inframunicipal se refiere a la elección del alcalde. Los ciudadanos de las alcaldías pueden elegir directamente a sus alcaldes, quienes rea-

lizarán las funciones que se establezcan en las normas de procedimiento del consejo municipal y serán responsables ante éste. En 2003, Bulgaria incrementó el número de las poblaciones que pueden elegir directamente a sus alcaldes al rebajar de 500 a 250 habitantes la población mínima exigida. Como resultado de esta reforma, el número de tales alcaldes aumentó a 2.896.

Se permite la asociación de municipios para la protección de intereses comunes. En el caso de que una asociación represente más de las dos terceras partes de los municipios de Bulgaria, la Ley de Gobierno Local y Administración Local le atribuye una serie de derechos, como representar a sus miembros antes los órganos estatales y desarrollar propuestas para la modificación y mejora de las previsiones locales de gobierno local o preparar propuestas para el presupuesto estatal.

El artículo 11 de la Ley de Gobierno Local y Administración Local es fundamental para el estudio de las materias competencia de los municipios, relacionadas en diez apartados: 1. Bienes y empresas municipales, financiación municipal, tasas e impuestos y administración municipal; 2. Estructura y desarrollo del territorio del municipio y de sus divisiones; 3. Educación —pre-escolar, elemental, primaria y secundaria—; 4. Sanidad —servicios hospitalarios y clínicos y actividades sanitarias e higiénicas—; 5. Cultura —centros comunitarios, teatros, orquestas, bibliotecas, museos, colecciones, tradiciones locales y costumbres—; 6. Obras públicas e infraestructuras municipales —suministro de agua, electricidad, calles, parques, jardines, alumbrado, vegetación, vivienda, transporte público, etc.—; 7. Asistencia social; 8. Protección del medio ambiente y del uso racional de los recursos municipales; 9. Mantenimiento y preservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico del municipio, y 10. Fomento de las actividades deportivas, ocio y turismo de interés municipal.

Si así lo solicita la mayoría de los consejeros, el consejo está obligado a la convocatoria de un referéndum sobre la gestión de la política municipal relacionada con alguna de las materias de la competencia del municipio a las que se refiere este artículo 11, pero en lo referente al presupuesto municipal, impuestos y otros asuntos sujetos a procedimientos especiales no cabe el referéndum. Para que el referéndum sea considerado válidamente realizado deben votar más de la mitad de los electores del municipio. Si la propuesta objeto de consulta es rechazada, no se podrá celebrar un nuevo referéndum sobre el mismo asunto en el plazo de dos años.

Los artículos 21 y 44 de esa Ley, respectivamente, vienen a establecer la distribución de funciones entre el consejo municipal y los alcaldes. El consejo municipal está encargado, en general, de la definición de la política municipal mediante la aprobación de todo tipo de decisiones, propuestas, programas y planes. De manera residual, le corresponde asimismo la competencia de aprobar cualquier otra decisión que no esté atribuida específicamente a ninguna autoridad local. También puede realizar funciones que sean delegadas por el gobierno central de acuerdo con la ley. Para realizar este amplio rango de funciones, el consejo municipal disfruta de las siguientes facultades:

crear en su seno comisiones permanentes y especiales y elegir a sus miembros, que pueden ser expertos que no sean consejeros; determinar la estructura y las reglas de funcionamiento de la administración municipal; y determinar la remuneración de los alcaldes de acuerdo con la ley. Sin olvidar que le corresponde aprobar el presupuesto municipal y ejercer el control de su ejecución.

En cuanto a los alcaldes, tienen funciones primordialmente ejecutivas y de gestión y dirección, con la importante precisión que señala el artículo 45, ya que el consejo municipal puede revocar en el plazo de dos meses actos del alcalde que hayan sido realizados con violación de las decisiones que han de ser adoptadas por el consejo según el artículo 21. Pero también el alcalde tiene capacidad de reacción frente al consejo a través de una suerte de veto suspensivo que crea un *check and balance* entre ambos poderes. Se le permite impugnar decisiones del consejo que considere contradictorias con los intereses municipales o que violen la ley. La impugnación debe ser presentada en el plazo de siete días y tiene un efecto suspensivo. Si el consejo en una segunda lectura confirma su decisión inicial, el alcalde se ve obligado a cumplir la misma o puede, en otro caso, llevar la controversia ante los tribunales. Estas revisiones del consejo por segunda vez requieren ser adoptadas por la mayoría de su número total de miembros. Por otra parte, la actuación del alcalde está sujeta a la supervisión administrativa del gobierno central a través de la figura del gobernador, como se analiza después.

En relación con el poder real de los alcaldes, Aleko Djildjov destaca su papel como lobby que ha venido presionando a favor de la descentralización. Primero, por el plus de legitimidad que les da su elección directa. Así, los alcaldes de grandes ciudades como Sofía o Varna son personalidades de alto ranking en sus respectivas localidades y en el país. Pero, segundo, porque los alcaldes, en la medida en que en Bulgaria los municipios son extensos territorios, disponen de una cantidad muy significativa de recursos y medios. Muy a menudo suelen ocupar puestos claves en el gobierno del país, llegando a ser miembros del Parlamento e incluso ministros. Esta tendencia revela la implicación de los alcaldes en la política nacional, actuando como vínculo entre el gobierno, las asociaciones de municipios, los parlamentarios y los partidos políticos<sup>6</sup>.

### 2.2.2. Las regiones (oblast)

Las regiones actúan como demarcaciones o circunscripciones territoriales del gobierno estatal para implementar la política nacional en el ámbito local. Cada una de ellas consiste en uno o varios municipios vecinos y su territorio es el comprendido por los municipios que la constituyen. La región

---

<sup>6</sup> Aleko Djildjov, «Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Bulgaria», en *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002, Chapter 1.



toma el nombre de la ciudad en la que se localizan las instituciones administrativas. Los límites regionales sólo pueden ser modificados en relación con los límites municipales existentes. Tales cambios deben ser aprobados por decreto presidencial a propuesta del Consejo de Ministros. No requieren referéndum en la medida en que la región no es una entidad de autogobierno local.

Existen 28 regiones, con una media de 285.000 habitantes, cuyas capitales son: Sofía (capital y región), Plovdiv, Haskovo, Varna, Burgás, Ruse, Lovec, Montana, Vidin, Vraca, Pernik, Kyustendil, Blagoevgrad, Pleven, Pazardjik, Smolyan, Kurdjali, Yambol, Gabrovo, Veliko Tarnovo, Stara Zagora, Silven, Turgovishte, Razgrad, Shumen, Dobric y Silistra. Cada una de ellas está dirigida por un gobernador designado por el Consejo de Ministros, con rango de Subsecretario de Estado y ayudado por un subgobernador y una administración regional. Como régimen especial, cabe mencionar el de Sofía capital que, además de ser un municipio, tiene estatuto de región, ejerciendo el alcalde a la vez las funciones de gobernador. Por el momento, no se ha introducido un segundo nivel de gobierno local en las regiones, aunque ésta es una propuesta que, de vez en cuando, suele aparecer en las intenciones políticas.

Como tal, el gobernador puede ser invitado a asistir a las reuniones del Consejo de Ministros y debe coordinar todos los servicios estatales en la región. Entre sus funciones, están:

- Llevar a cabo en la región las políticas gubernamentales, coordinar las actividades de los órganos estatales en la región y sus relaciones con las autoridades locales.
- Asegurar la armonía entre los intereses estatales y locales, proyectando estrategias regionales y programas de desarrollo regional en colaboración con las administraciones locales.
- Preservar y proteger la propiedad estatal en la región.
- Garantizar la ley y el orden, ejercer el control administrativo y la implementación de los actos emanados del Presidente de la República y del Consejo de Ministros.
- Controlar la legalidad de los actos de los gobiernos y administraciones locales y de los órganos, departamentos y empresas estatales en la región.
- Y organizar la defensa y movilización de la población en caso de catástrofes y accidentes naturales, así como el mantenimiento del orden público.

La Ley de Desarrollo Regional estableció un consejo sobre desarrollo en cada región, con la función de asistir al gobernador como órgano consultivo. Sus miembros son los alcaldes y un representante de cada consejo municipal, teniendo la presidencia el gobernador. Además del gobernador, hay que tener en cuenta otros órganos estatales que también tienen atribuidas funciones en materia regional: sobre todo el Ministerio de desarrollo regional, que dispone de seis unidades regionales y una comisión de cohesión económica y

social. Pero también el Consejo de Ministros que cuenta con un Departamento de gobierno y Administración local y, en la Asamblea Nacional, la comisión permanente sobre gobierno local y política regional.

Un principio fundamental de las relaciones entre poder estatal y local es la potestad de control del gobernador sobre las regulaciones locales para asegurar que se ajusten a la legalidad. Para ello puede revocar las regulaciones del consejo municipal y de los alcaldes y remitirlas a los tribunales regionales. Pero también es destacable la especial protección de los intereses locales prevista por la Constitución, ya que en caso de conflicto de competencias entre autoridades locales y centrales, los consejos municipales pueden dirigirse a la Corte Constitucional.

En cuanto a la administración regional, que actúa con presupuesto estatal, asiste al gobernador en el ejercicio de sus funciones. Sus actividades, funciones, organización y composición están definidas por las normas de procedimiento adoptadas por el Consejo de Ministros. Los gobernadores remiten al Consejo de Ministros un informe anual dando cuenta de las actividades de la administración regional.

Sin duda, uno de los principales retos para la culminación del proceso territorial en Bulgaria lo supone la descentralización fiscal. En 2003, Bulgaria introdujo un nuevo sistema de financiación local. En 2002, numerosas modificaciones ya se habían introducido en la Ley de 1998 sobre presupuestos municipales y en la de 1997 sobre tasas locales. De acuerdo con este nuevo sistema, las tareas estatales que son delegadas a los municipios se financian a través de los recursos consignados por el Estado: un porcentaje del impuesto sobre la renta personal; una subvención compensatoria del Estado fijada en su presupuesto que funciona como un suplemento de ingreso para que los municipios puedan cubrir las necesidades de gasto cuando sus ingresos tributarios sean insuficientes; y otras subvenciones por objetivos. En cambio, las tareas propiamente municipales se financian con los propios recursos municipales.

La principal dificultad de este nuevo sistema es que los recursos municipales suelen ser inferiores al gasto municipal y, de hecho, para muchos municipios la subvención estatal es insuficiente para equilibrar esta situación. El Consejo de Europa ha criticado la práctica del gobierno búlgaro de asignar a los municipios nuevas tareas sin provisión de fondos suficientes.

Frente a esta situación, algunas competencias municipales consideradas de ámbito nacional (educación, salud, asistencia social) pasaron a ser cubiertas por el presupuesto estatal, lo que dio lugar a que en él disminuyera el porcentaje de participación de los municipios (del 8,1 por 100 en 2000 al 6,5 en 2003). Los presupuestos municipales se han convertido en menos dependientes de los recursos asignados por el Estado. Así, las transferencias estatales bajaron de representar el 75,3 por 100 del total de los ingresos municipales en 2000 al 58,4 en 2004, principalmente debido a la supresión de participaciones en tributos. Paralelamente, ha aumentado el porcentaje de recursos propios de los municipios, pero debido a una tendencia de disminución del gasto municipal (del 39,4 por 100 en 2004 frente al 17,5 en 2000).