

Croacia

Sumario: I. CROACIA.—1.1. Introducción: marco histórico y geográfico.—1.2. Forma de Estado y de gobierno.—1.3. Organización territorial.—II. BIBLIOGRAFÍA.

I. CROACIA

1.1. Introducción: marco histórico y geográfico

Durante la Alta Edad Media el territorio de la actual Croacia estuvo dividido entre varios ducados, dependientes en algunos casos de los francos o del imperio bizantino. En el siglo IX surgió el reino de Croacia, entidad política que alcanzaría una importancia significativa en la región balcánica en los siglos posteriores.

Posteriormente, ya en el siglo XII, fue gobernada como una unión personal por los monarcas húngaros, pero reteniendo un alto grado de autonomía. La invasión de los Balcanes por los turcos a lo largo del siglo XIV y la consiguiente necesidad de asegurar su defensa llevó al Parlamento de este país a solicitar la entronización de los Habsburgo austríacos. El país se integró entonces en el imperio austriaco, fórmula que permitió a Croacia librarse de la amenaza turca que, en cambio, afectó a numerosos países balcánicos. Por su parte, buena parte de la costa dalmata quedó sometida a la influencia de Venecia durante la Edad Moderna.

La pertenencia al imperio austrohúngaro se extendió hasta la Primera Guerra Mundial, si bien ya a partir de 1868 Croacia ganó considerable autonomía política. En 1918, con los tratados de paz, se disolvió el imperio austrohúngaro y Croacia se incorporó al Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, transformado en reino de Yugoslavia en 1929. El nuevo país se compuso de territorios que compartían una misma lengua, pero entre los que mediaban también importantes diferencias históricas y culturales: de hecho,

★ Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

unos procedían del antiguo imperio austrohúngaro mientras que otros lo hacían del otomano. En la práctica, los monarcas y políticos serbios jugaron un papel destacado en el nuevo Estado. Su política centralista provocó una reacción de signo contrario en los demás territorios y esto, a su vez, un enroque autoritario del gobierno.

Durante la Segunda Guerra Mundial el país fue invadido por los alemanes, circunstancia que se aprovechó para la proclamación de un Estado croata independiente, dirigido por el nacionalista Ante Pavelic, pero, de hecho, títere de los nazis. Se desarrolló una doble guerra: por un lado, la protagonizada fundamentalmente por los partisanos comunistas contra la ocupación extranjera, y, por otro, la que se dio entre nacionalismos opuestos, principalmente serbios y croatas. Acabada la guerra, Croacia se incorporó como república socialista al nuevo Estado federal de Yugoslavia, que durante muchos años fue gobernado con mano de hierro por el mariscal Tito, pero con una Constitución que mantenía seis repúblicas (además de Croacia, Serbia, Montenegro, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia) y dos provincias autónomas (Voivodina y Kosovo) que reflejaban su distinta composición nacional e histórica. La muerte de Tito en 1980 supuso la desaparición del eslabón más fuerte que mantenía unidos a los diversos países que componían dicho país. La espoleta final se activó en 1990, cuando el serbio Milosevic retiró la autonomía a la provincia de Kosovo, habitada mayoritariamente por albaneses. El escaso apego por el Estado yugoslavo y el temor a caer bajo la hegemonía serbia, llevaron a varias de sus antiguas repúblicas, y entre ellas Croacia, a proclamar su independencia en 1991. Pero los habitantes serbios de algunas regiones de Croacia (como Krajina y Eslavonia) se negaron a secundar la secesión y, apoyados por el ejército federal yugoslavo, se proclamaron a su vez independientes. Todo lo cual abrió la espantosa guerra que durante el período 1991-1995 ensangrentó buena parte de los Balcanes.

Por lo demás, procede señalar que este país, situado entre los Balcanes y el mar Adriático, tiene una superficie más bien pequeña, con 57.000 km² —bastante menos, por ejemplo, que Castilla-La Mancha— y una población de cuatro millones y medio de habitantes.

1.2. Forma de Estado y de gobierno

De acuerdo con la Constitución de Croacia de 1991 (varias veces reformada), el Estado se presenta como perteneciente al modelo constitucional y democrático. Así, su artículo 1, párrafo 2, dispone que todos los poderes de la República proceden del pueblo como comunidad de ciudadanos libres e iguales. El artículo 4 proclama el principio de separación de poderes con brazos legislativo, ejecutivo y judicial. Por su parte, el título III —que abarca desde el art. 14 al 69— recoge una pormenorizada regulación de derechos fundamentales, ora individuales, ora políticos, ora socioeconómicos.

Desde el punto de vista territorial, puede calificarse al Estado como unitario y centralista, pero con autonomías locales. Esto es, no se prevén unida-

des federadas, como es el caso de Bosnia-Herzegovina, o dotadas de autonomía política. De hecho, hay que esperar al título VI de la Constitución, compuesto de seis artículos (del 132 al 137), para encontrar alguna referencia a autonomías territoriales. Se trata de autonomías locales y regionales, lo que apunta a una naturaleza administrativa.

En cuanto a la forma de gobierno, se trata del modelo parlamentario, bien que con algunos rasgos del mixto. Esto último en cuanto el poder ejecutivo está compartido (art. 98) entre el presidente de la República y un Gobierno responsable ante el Parlamento (art. 114). El primero es elegido directamente y por sufragio universal —lo que sin duda refuerza su *status*— y dispone de poderes tales como convocar elecciones y referéndum, ejercer el derecho de gracia, actuar como el mando supremo de las fuerzas armadas y disponer medidas extraordinarias durante el estado de sitio. Por su parte, el Parlamento —que toma el nombre tradicional de *Sabor*— consiste de una sola Cámara, lo que en buena medida se corresponde con el tamaño y configuración del país. No existe una segunda Cámara que pudiese representar a las minorías nacionales que reconoce expresamente el artículo 15 (pues a pesar de las limpiezas étnicas durante la guerra todavía perviven pequeñas minorías de serbios, bosnios y otros). Los miembros del Parlamento son elegidos por sufragio universal directo, de acuerdo con lo establecido en la ley. Ejercen, entre otras, la función legislativa, la presupuestaria y la de control del Gobierno. Este órgano puede ser disuelto anticipadamente por el presidente a propuesta del Gobierno. Por su parte, el Gobierno se constituye tras las elecciones parlamentarias y en función del resultado de las mismas: el presidente de la República encarga su formación al líder que disponga de mayoría suficiente en el Parlamento. Una vez formado, debe recibir un voto de investidura por este último (arts. 97 y 109). Además el Parlamento puede exigir responsabilidad mediante una moción de censura, bien al presidente del Gobierno, bien a un ministro, bien al Gobierno en su conjunto.

1.3. Organización territorial

Ya se ha dicho que sólo se reconocen autonomías administrativas, de gestión. Aunque se prevén asambleas representativas para los entes locales (art. 132), no se dice que dispongan de poder legislativo ni las competencias recogidas parecen implicar una dimensión propiamente política. Todo lo cual refleja la ausencia de tradición autonómica en el plano interno.

La autonomía local comprende dos niveles (art. 133): por un lado, municipios y ciudades y, por otro, las regiones que constituyen los condados, a lo que hay que añadir la autonomía regional reconocida a la capital Zagreb. Existen 20 condados.

Las competencias de los entes del primer nivel se extienden (art. 134) a materias como la organización de las localidades, vivienda y urbanismo, suministros públicos, guarderías infantiles, servicios sociales, asistencia sanitaria primaria, educación primaria y otras. Por su parte, las regiones se ocupan de

cuestiones de ámbito supralocal, como educación, salud pública, planeamiento urbanístico, desarrollo económico, infraestructuras viarias, etcétera. Es la ley la que debe especificar las competencias correspondientes a los municipios y regiones, con sujeción al principio de subsidiariedad.

La regulación específica de toda esta materia está contenida en la Ley de la autonomía local y regional, de 10 de abril de 2001, ley que nació con el propósito de reforzar la descentralización territorial. Con arreglo a la misma, los entes locales son los municipios y ciudades. Se diferencian porque los segundos son las capitales de los condados y núcleos con más de 10.000 habitantes. Los condados, como entes regionales, vienen definidos por razones naturales, históricas, de tránsito, económicas y sociales.

En cuanto a su organización, todos estos entes cuentan con una asamblea representativa, elegida por la población respectiva por un período de cuatro años. Entre sus potestades figura la reglamentaria con respecto a las materias de su competencia. También adoptan el estatuto regulador propio y, sobre todo, eligen y cesan al alcalde o al prefecto del condado y a otros miembros del consejo ejecutivo.

En los municipios con más de 3.000 habitantes existe un ejecutivo separado, integrado por el alcalde y el prefecto, según corresponda, y otras autoridades que forman el consejo ejecutivo. Estos cargos son incompatibles con la pertenencia a la asamblea representativa. Los alcaldes y prefectos representan al ente respectivo y asumen las funciones ejecutivas. Como se acaba de recoger, son elegidos y pueden ser destituidos por la asamblea representativa. El consejo ejecutivo también participa en estas funciones. En los municipios de menos de 3.000 habitantes no hay un ejecutivo separado y es la asamblea la que ejerce directamente las tareas ejecutivas.

Según Greta Agustinovic-Pavicic¹, las ventajas del ejecutivo local separado consisten en su adaptabilidad a las necesidades cotidianas, su capacidad de reacción inmediata ante situaciones urgentes, la mayor competencia de sus miembros, la idoneidad para la vigilancia sobre los órganos administrativos y la división de poderes interna. Como inconvenientes señala la posibilidad de diferencias de orientación política entre los diversos protagonistas, la tendencia a reforzar la influencia de alcaldes y prefectos y consejos ejecutivos y la propia de la administración local sobre los órganos representativos.

En la práctica el grado de autonomía de que disfrutaban estos entes es muy reducido. La Administración estatal es muy poderosa y de ella dependen los primeros². De por sí la Ley trasluce una abierta desconfianza frente a la autonomía local y regional. Y así el poder central, directamente o a través de un delegado, asume el control de legalidad de la actuación y de los reglamentos dictados por los entes locales y regionales. Se obliga a comunicar al delegado del poder central los estatutos y reglamentos aprobados y éste puede suspenderlos cuando estime que vulneran la Constitución o las leyes en los ocho días siguientes. Luego, en los ocho días posteriores esta suspensión debe con-

¹ Véase *Structure and...*, op. cit., p. 109.

² Véase Teodor Tomic, *Central Government and...*, op. cit., p. 58.

firmarse o anularse por el órgano central de la Administración estatal. A su vez, éste puede sugerir al Gobierno central que se someta la cuestión a la decisión del Tribunal Constitucional. Además, cabe que el Gobierno central disuelva el ente local en ciertos casos, como son aprobar decisiones o reglamentos que afecten a la soberanía o unidad territorial de la república, no aprobar el estatuto regulador en los sesenta días siguientes a su formación, aprobar con carácter reiterado reglamentos ilegales o inconstitucionales, etcétera. En esos casos el Gobierno debe designar un comisario que asuma las tareas de la entidad disuelta.

Como medios de financiación, la Ley de financiación de los órganos locales y regionales autonómicos prevé los siguientes: el producto de impuestos propios de cada ente, ingresos de sus propiedades y de compañías y otras entidades dependientes, tasas por concesiones, multas y bienes confiscados, participación en impuestos compartidos con las instituciones centrales, subvenciones y concesiones del poder central. Los más significativos parecen ser los procedentes de la participación en la recaudación de impuestos estatales, como el de la renta, beneficios sociales, juego y propiedad inmueble³. Se otorgan unas cuantías mínimas para atender servicios básicos, tales como educación primaria y secundaria, servicios de salud descentralizados, etcétera. En la práctica, el sistema es claramente insuficiente, y según relata Igor Vidakac⁴, casi un tercio de los entes locales carecen de la capacidad financiera para atender a sus gastos más básicos.

En resumen, puede decirse que Croacia tiene todavía serios problemas de organización territorial: un número posiblemente elevado de municipios y ciudades, un proceso de descentralización escasamente realizado en la práctica, falta de capacitación en los funcionarios locales para sus nuevas tareas y una persistente politización de los niveles administrativos, producto de nombramientos políticos y de la ausencia de un proceso selectivo basado en el mérito y la capacidad⁵.

II. BIBLIOGRAFÍA

- ANTIC, Teodor, *Central Government and Local Self-Government in Croatia: Decentralization and Democratization*, Ministry of Justice, Administration and Local Self-Government. 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017846.pdf#xml=http://unpan1.un.org/intradoc->
- AUGUSTINOVIC-PAVICIC, Greta, «Structure and Relationship of Legislative and Executive Powers in the Units of Local and Regional Self-Government in Croatia», en *Executive and Legislature at Local Level*, December 2002. <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Executive%20and%20Legislature%20at%20Local%20Level/10.pdf>.

³ Véase CAIMED, *Administrative reform...*, op. cit., p. 3.

⁴ Véase *In search of...*, op. cit., p. 85.

⁵ Igor Vidakac, *In search of...*, op. cit., p. 85.

- CAIMED, Centre for Administrative Innovation in the Euro Mediterranean Region, *Croatia. Administrative Reform, Innovation and Maintenance*, 2004. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019419.pdf#xml=http://unpan1.un.org/intradoc->
- VIDACAK, Igor, «Croatia: In Search of a Public Administration Reform Strategy», en *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries*, May 2004. <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/10.pdf>.